

Pubblicato il 12/02/2021

N. 00064/2021 REG.PROV.COLL.

N. 00027/2021 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**

ex art. 60 cod. proc. amm.;  
sul ricorso numero di registro generale 27 del 2021, proposto da  
Maria Benedetta Caraceni, Silvana Marano, rappresentati e difesi dall'avvocato Mario  
Cheng Chi Chang, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Isola del Gran Sasso D'Italia, in persona del legale rappresentante pro  
tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Angelo Raffaele Pelillo, con domicilio  
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

Massimo Ascani, Massimo Cipollone, Maria Gabriella Fortezza non costituiti in  
giudizio;

***per l'annullamento***

della deliberazione n. 118 del 6 novembre 2020 della Giunta Comunale di Isola del Gran Sasso d'Italia di rideterminazione della dotazione organica, pubblicata il 22 dicembre 2020;

della deliberazione n. 119 del 9 novembre 2020 della Giunta Comunale di Isola del Gran Sasso d'Italia di approvazione del nuovo Regolamento per la graduazione, conferimento e revoca delle posizioni organizzative, pubblicata il 22 dicembre 2020; degli atti successivi e conseguenti adottati in considerazione del nuovo (illegittimo) assetto organizzativo, tra cui i decreti sindacali n. 7592 del 10 novembre 2020, n. 7593 del 10 novembre 2020 e n. 7760 del 16 novembre 2020 di conferimento degli incarichi per le posizioni organizzative.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Isola del Gran Sasso D'Italia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 febbraio 2021, tenutasi in collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25, comma 1 del D.L. 28/10/2020, n. 137, come da ultimo modificato dall'art. 1, comma 17 del D.L. 31/12/2020, n. 183, il dott. Giovanni Giardino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1.§- Con il ricorso in epigrafe CARACENI Maria Benedetta Caraceni e MARANO Silvana insorgono avverso le deliberazioni n. 118 del 6 novembre 2020 e n. 119 del 9 novembre 2020 della Giunta Comunale di Isola del Gran Sasso d'Italia, rispettivamente di rideterminazione della dotazione organica e di approvazione del nuovo Regolamento per la graduazione, conferimento e revoca delle posizioni organizzative.

Impugnano, altresì, i decreti sindacali n. 7592 del 10 novembre 2020, n. 7593 del 10 novembre 2020 e n. 7760 del 16 novembre 2020 di conferimento degli incarichi per le posizioni organizzative.

Le ricorrenti affidano le proprie doglianze a tre motivi in diritto e, intimati dinanzi a questo Tribunale la resistente amministrazione ed i controinteressati, concludono per l'annullamento dei provvedimenti gravati, previa sospensiva.

Il Comune di Isola del Gran Sasso d'Italia si è ritualmente costituito in giudizio per resistere al ricorso opponendone l'inammissibilità e l'irricevibilità e, comunque, l'infondatezza nel merito.

Alla camera di consiglio del 10 febbraio 2021, tenutasi in collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25, comma 1 del D.L. 28/10/2020, n. 137, come da ultimo modificato dall'art. 1, comma 17 del D.L. 31/12/2020, n. 183, il ricorso è stato trattenuto in decisione nelle forme di cui al combinato disposto dell'art. 60 e dell'art. 74 c.p.a. vista in parte la sua manifesta fondatezza ed in parte la sua manifesta inammissibilità.

2.§- In punto di rito ed in via del tutto preliminare, vanno definiti i confini dell'odierno contenzioso in applicazione del generale criterio del *petitum* sostanziale, che deve essere identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronunzia che si chiede al giudice, quanto bensì in funzione della *causa petendi*, ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati.

In applicazione del surrichiamato criterio, l'oggetto del giudizio deve essere circoscritto alla verifica della legittimità degli atti di macro-organizzazione correlati all'esercizio di poteri autoritativi, relativi alla rideterminazione della dotazione organica ed alla modifica del Regolamento per la graduazione, il conferimento e la revoca delle posizioni organizzative, che sottendono una situazione giuridica soggettiva di interesse legittimo.

Esula, invece, dal perimetro di cognizione di questo Tribunale l'esame della questione inerente alla legittimità dei decreti sindacali n. 7592 del 10 novembre 2020, n. 7593 del 10 novembre 2020 e n. 7760 del 16 novembre 2020 di conferimento degli incarichi per le posizioni organizzative, in quanto la stessa implica la deduzione di una posizione di diritto soggettivo, la cui cognizione appartiene al giudice ordinario.

Va, inoltre, rilevato che, alla luce delle coordinate ermeneutiche tracciate dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con Sent., 03 giugno 2011, n. 10, qualora un atto di gestione del rapporto di lavoro sottoposto al regime del diritto privato - come quelli di cui ai decreti sindacali innanzi indicati- posto in essere da una p.a. sia preceduto da atti amministrativi, l'annullamento di questi ultimi non comporta l'automatica caducazione del primo, ma una sua invalidità derivata che deve essere dedotta davanti al giudice avente giurisdizione sull'atto gestionale.

3.§- Sulla base delle considerazioni che precedono, il ricorso risulta, pertanto, inammissibile per la parte della domanda volta all'annullamento dei predetti decreti sindacali.

4.§- Il gravame è, invece, meritevole di positivo apprezzamento per la parte relativa all'impugnazione degli atti di macro-organizzazione presupposti.

4.1.§- E', anzitutto, fondato il primo motivo di doglianza, atteso che la deliberazione n. 118 del 2020 si pone in contrasto con quanto stabilito dal Consiglio Comunale che, nell'esercizio della sua competenza in ordine alla determinazione dei criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi ai sensi dell'art. 42, comma 2, lett. a) del TUEL, ha adottato la deliberazione del n. 58 del 28 ottobre 1998 (successivamente modificata con deliberazione n. 26 del 4 maggio 2018) avente ad oggetto l'approvazione del Regolamento di Polizia Municipale, con cui la Polizia Municipale è stata collocata "*nell'area 4<sup>^</sup> - Vigilanza*" ed al Comandante sono stati attribuiti "*i compiti di gestione e organizzazione dell'area di Vigilanza*".

4.2. §- Meritano accoglimento anche le deduzioni contenute nel secondo motivo di ricorso, in quanto la gravata deliberazione n. 118 del 2020, nella misura in cui dispone la collocazione del Servizio *“Vigilanza e Controllo del territorio – Polizia Amministrativa – Contenzioso”* all’interno dell’Area Amministrativa risulta in evidente violazione dell’art. 5, comma 2 della L.R. 20 novembre 2013, n. 42 in materia di Polizia amministrativa locale che, con l’obiettivo di preservare l’autonomia gestionale e amministrativa del Comandante della Polizia Municipale, statuisce che lo stesso *“riveste la qualifica apicale nell’ambito dell’ente di appartenenza ed in nessun caso può essere posto alle dipendenze del responsabile di diversa area, o settore, o servizio, o altra unità organizzativa amministrativa comunque denominata”*.

L’autonomia della polizia locale è stata vieppiù rimarcata dalla deliberazione della Giunta Regionale n. 524 del 2019 ove si chiarisce che *“la polizia locale, comunque organizzata, è sempre unità organizzativa autonoma indipendente dalle altre dell’ente e, pertanto, non può mai divenire struttura intermedia nell’ambito di un più ampio settore organizzativo, né essere sottoposta alle dipendenze del responsabile di un settore diverso, o del segretario comunale/provinciale”*.

Il Servizio di polizia deve essere, pertanto, collocato in posizione di assoluta autonomia e indipendenza rispetto alle altre Aree dell’Ente.

Né, tantomeno, può ritenersi, come invece assume il Comune resistente, che la predetta autonomia della polizia locale possa essere preservata mediante la collocazione del relativo Servizio *“alle dirette dipendenze del Sindaco”*, in quanto il Comandante della Polizia Municipale ed il Servizio di polizia, secondo l’articolazione organizzativa-gerarchica degli uffici dell’Ente desumibile anche dall’organigramma, risultano comunque posti, sotto il profilo organico-gestionale, in posizione di dipendenza dal Responsabile dell’Area amministrativa, e ciò in violazione delle predette norme e degli indirizzi formulati dall’esecutivo regionale.

La normazione regionale di cui innanzi si inserisce armonicamente nell'ordito ordinamentale delineato dal Legislatore statale con gli artt. 2 e 9 della L. 07/03/1986, n. 65 (Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale).

Come è stato efficacemente rimarcato dalla consolidata giurisprudenza, tali norme hanno inteso tenere distinte le posizioni degli organi pubblici elettivi e quella dell'organo tecnico dotato della necessaria professionalità ed hanno escluso ogni rapporto di parasubordinazione gerarchica, dotando il Comandante della necessaria autonomia sul piano organizzatorio, in modo da differenziare e caratterizzare il peculiare apparato della polizia municipale rispetto alle altre ripartizioni organizzative svolgenti le ordinarie e istituzionali funzioni comunali (cfr. T.A.R. Toscana Firenze Sez. II, 25/07/2006, n. 3225; Cons. St. V Sez. 8 marzo 2001 n. 1360 e 4 settembre 2000 n. 4663).

Ne deriva che, in riferimento alle competenze previste dall'art. 9, L. n. 65 del 1986, al Corpo di polizia municipale deve essere sempre garantita, nel contesto dell'organizzazione comunale, la piena autonomia (T.A.R. Puglia Bari Sez. II, 12/03/2004, n. 1288).

4.3.§- Da ultimo, merita accoglimento anche la censura di eccesso di potere di cui al terzo motivo atteso che le gravate deliberazioni non forniscono alcuna “adeguata motivazione” alla scelta della Giunta di non conformarsi ai pareri negativi di regolarità tecnica e contabile espressi dal Segretario Comunale, avendo il parere di regolarità tecnica e contabile, ai sensi dell'art. 49 comma 4 del TUEL, una forte attitudine condizionante che impone, ove la Giunta intenda discostarsene, un obbligo di qualificata e specifica motivazione (in tali termini, Cons. Stato Sez. V, 17/04/2020, n. 2450).

5.§- Per le ragioni esposte il ricorso in epigrafe è, nei limiti di cui innanzi, fondato e, pertanto, va accolto con conseguente annullamento degli atti di macrorganizzazione impugnati.

Il Collegio ravvisa i giusti ed eccezionali motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

1. lo accoglie per la parte avente ad oggetto gli atti di macro-organizzazione presupposti e per l'effetto annulla:

a) la deliberazione n. 118 del 6 novembre 2020 della Giunta Comunale di rideterminazione della dotazione organica;

b) la deliberazione n. 119 del 9 novembre 2020 della Giunta Comunale di approvazione del nuovo Regolamento per la graduazione, conferimento revoca delle posizioni organizzative.

2. lo dichiara inammissibile per la parte avente ad oggetto i decreti sindacali n. 7592 del 10 novembre 2020, n. 7593 del 10 novembre 2020 e n. 7760 del 16 novembre 2020 di conferimento degli incarichi per le posizioni organizzative.

3. Compensa integralmente tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 10 febbraio 2021, in collegamento simultaneo da remoto, con l'intervento dei magistrati:

Umberto Realfonzo, Presidente

Mario Gabriele Perpetuini, Primo Referendario

Giovanni Giardino, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Giovanni Giardino**

**IL PRESIDENTE**  
**Umberto Realfonzo**

## IL SEGRETARIO