

REPUBBLICA ITALIANA

N.626/08 Reg. Sent.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N.2938 Reg. Gen.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia, Sezione ANNO 2004

Terza, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso R.G. n. 2938/04, Sezione III, proposto da SANTANASTASO Gaetano, rappresentato e difeso, per mandato a margine del ricorso introduttivo, dagli Avv.ti Massimo Barrile e Roberto Croce, presso il cui studio in Palermo, Via Principe di Villafranca n.10, è elettivamente domiciliato;

C O N T R O

- il Comune di Trappeto, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Patrizia Stallone, che lo rappresenta e difende giusta mandato a margine della memoria e giusta deliberazione di G.M. n.27 del 3 giugno 2004, elettivamente domiciliato in Palermo, via Antonio Veneziano n.69, presso lo studio del predetto;

E NEI CONFRONTI

- della D.ssa Anna Maria Vitale, non costituita;
- del Geom. Giuseppe Maniaci, non costituito;

PER L'ANNULLAMENTO

- della deliberazione della Giunta Municipale di Trappeto n.8 del 04.03.2004 di approvazione della nuova struttura organizzativa dell'ente, nella parte in cui ha previsto la soppressione del Settore "Polizia Municipale" e la distribuzione dei relativi servizi (di Polizia Municipale, di Protezione Civile e di Gestione Parcheggi e viabilità) tra i rimanenti settori "Affari Generali" e "Tecnico-manutentivo";

- di ogni atto connesso e consequenziale alla suddetta deliberazione e, in particolare, le determinazioni sindacali prot. n.2529 del 18 marzo 2004 e prot. n.179 in pari data, con le quali il Sindaco di Trappeto ha comunicato al ricorrente, rispettivamente, la cessazione dell'incarico di titolare di posizione organizzativa e confermato lo svolgimento delle funzioni di cui all'art.5 del vigente Regolamento di Organizzazione degli Uffici e dei Servizi con il coordinamento del Corpo di Polizia Municipale in dipendenza funzionale dal Sindaco;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata, con le relative deduzioni difensive;

Vista l'ordinanza collegiale n.1362/04 di rigetto dell'istanza cautelare;

Vista la memoria prodotta dal ricorrente, depositata il 7 marzo 2008;

Visti gli atti tutti di causa;

Designato relatore il Referendario Maria Cappellano;

Udito alla pubblica udienza del 20 marzo 2008 l'Avv.to Massimo Barrile per il ricorrente e l'Avv. Patrizia Stallone per l'Amministrazione resistente;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato il 3 maggio 2004 e depositato il successivo 13 maggio, il Sig. Santanastaso Gaetano ha impugnato, chiedendone l'annullamento, previa sospensione, 1) la deliberazione della Giunta Municipale di Trappeto n.8 del 04.03.2004 di approvazione della nuova struttura organizzativa dell'ente, nella parte in cui ha previsto la soppressione del Settore "Polizia Municipale" e la distribuzione dei relativi servizi (di Polizia Municipale, di Protezione Civile e di Gestione

Parcheeggi e viabilità) tra i rimanenti settori “Affari Generali” e “Tecnico-manutentivo”; 2) la determinazione sindacale prot. n.2529 del 18 marzo 2004, con la quale il Sindaco di Trappeto ha comunicato al ricorrente la cessazione dell’incarico di titolare di posizione organizzativa, confermando lo svolgimento delle funzioni di cui all’art.5 del vigente Regolamento di Organizzazione degli Uffici e dei Servizi con il coordinamento del Corpo di Polizia Municipale in dipendenza funzionale dal Sindaco.

Espone il ricorrente di essere dipendente del Comune resistente, inquadrato nella categoria D, con funzioni di “Comandante del Corpo di Polizia Municipale”.

Evidenzia che il Corpo di P.M. è stato istituito con il regolamento approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n.13 del 28.12.1993, il cui art.2 stabilisce espressamente che *“il Sindaco o l’assessore delegato sovrintende al Corpo, esercita l’alta vigilanza e impartisce le opportune direttive generali al comandante ai sensi dell’art.2 della legge 7 marzo 1986 n.65”*; mentre, il successivo art.6 stabilisce che *“Il comandante del Corpo di Polizia Municipale è responsabile verso il Sindaco o l’assessore delegato della disciplina e dell’impiego tecnico operativo degli appartenenti al Corpo. Per l’organizzazione generale dei servizi in conformità alle funzioni di istituto il comandante: a) emana le disposizioni e vigila sull’espletamento dei servizi...”*; e che l’art.5 del regolamento di organizzazione dell’ente (approvato con deliberazione di G.M. n.57 del 6 dicembre 2001) disciplina il “Settore Polizia Municipale”. Con la deliberazione impugnata, la Giunta Municipale ha modificato la struttura organizzativa dell’ente, prevedendo, tra l’altro, la soppressione del settore “Polizia Municipale” e la distribuzione dei relativi servizi tra i rimanenti settori “Affari Generali” e “tecnico manutentivo”.

Con nota prot. n.2529 del 18 marzo 2004, il Sindaco dell'ente ha comunicato al ricorrente, nella sua qualità di Comandante del Corpo di P.M., la cessazione dall'incarico di titolare di posizione organizzativa in conseguenza della soppressione del Settore di Polizia Municipale.

Avverso tali atti vengono dedotte le censure di:

1) violazione e falsa applicazione degli artt.7 e 9 della legge n.85/86, nonché degli articoli 3 e 6 della L.R. n.17/90; violazione e falsa applicazione degli articoli 2, 3, e 6 del regolamento di Polizia Municipale del Comune di Trappeto; violazione dell'art.5 del Regolamento di organizzazione degli uffici e servizi dell'ente; eccesso di potere per sviamento; violazione e falsa applicazione del CCNL Regioni Autonomie Locali 2002/2005, sottoscritto il 22.01.2004; eccesso di potere per sviamento;

2) violazione delle norme sopra calendate sotto altro profilo. Eccesso di potere per sviamento, illogicità manifesta ed irragionevolezza.

Lamenta il ricorrente che il Comune di Trappeto, senza tenere conto che la Polizia Municipale dell'Ente è stata eretta in Corpo e, pertanto, non può essere considerata struttura intermedia suscettibile di inserimento in una struttura burocratica più ampia, ha ridistribuito i servizi di pertinenza del Corpo all'interno del settore amministrativo "Affari Generali" e di quello "Tecnico manutentivo", assoggettando il Comandante del Corpo alle direttive gerarchiche e gestionali del dirigente del predetto Settore Affari Generali, interponendolo tra il Comandante e il Sindaco.

L'Amministrazione intimata si è costituita in giudizio, eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e, nel merito, l'infondatezza del ricorso, nella considerazione che l'Amministrazione Comunale avrebbe legittimamente operato, in ossequio all'autonomia regolamentare degli enti locali, consacrata nell'art.117 della Costituzione e sue disposizioni attuative.

Con ordinanza collegiale n. 1362 del 8 giugno 2004 veniva respinta la domanda di sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato, per insussistenza dell'allegato pregiudizio grave e irreparabile.

Con memoria depositata il 7 marzo 2008 il ricorrente, nel ribadire le censure già articolate nel ricorso introduttivo, chiedeva la reiezione dell'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Amministrazione resistente per difetto di giurisdizione.

Alla pubblica udienza del 20 marzo 2008, presenti il procuratore della parte ricorrente e dell'Amministrazione resistente, che si sono riportati ai rispettivi scritti, il ricorso è stato posto in decisione.

DIRITTO

1. Si rende necessario, preliminarmente, esaminare l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dal Comune resistente.

Nel caso di specie, il ricorrente ha impugnato sia la deliberazione di G.M. n.8 del 4 marzo 2004 - la quale costituisce atto organizzativo generale, con il quale è stato destrutturato il Settore di Polizia Municipale – sia il provvedimento sindacale di attribuzione e contestuale revoca di incarichi ai titolari di posizioni organizzative.

Per giurisprudenza consolidata, appartiene alla giurisdizione del G.A. la cognizione degli atti di macro organizzazione in materia di organizzazione degli uffici, mentre è devoluta alla cognizione del giudice ordinario la controversia attinente a disposizioni, le quali costituiscono diretta modalità di esercizio dei poteri gestionali nell'ambito del rapporto di lavoro.

Si osserva, infatti, che la nuova disciplina in materia di pubblico impiego affida alla giurisdizione del giudice amministrativo – oltre alle residuali categorie di personale ancora a regime di diritto pubblico ex art.3 D. Lgs. n.165/01 e alla materia delle procedure concorsuali – gli atti di organizzazione generale, cd. di macro-organizzazione, indicati all'art.2

del Decreto legislativo citato, e costituiti dagli atti con cui si definiscono le linee fondamentali di organizzazione degli uffici, si individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi, si determinano le dotazioni organiche complessive (cfr., da ultimo, T.A.R. Puglia, Lecce, II, 17 marzo 2007, n.1054; T.A.R. Calabria, Catanzaro, II, 17 gennaio 2007, n.12; T.A.R. Sicilia, Catania, I, 13 aprile 2006, n.589).

Ai fini che qui interessano, l'eccezione risulta, pertanto, infondata con riferimento alla cognizione del provvedimento di riorganizzazione dei servizi comunali, il quale presenta le caratteristiche di "atto di macro-organizzazione".

La stessa risulta, invece, fondata in relazione ai provvedimenti del Sindaco, in quanto tali atti costituiscono provvedimenti finalizzati a regolare concretamente il rapporto di lavoro del ricorrente, adottato in esecuzione dell'atto di organizzazione sopra indicato.

2. Nel merito, il Collegio ritiene che il ricorso – per quanto attiene alla delibera di G.M. n.8/2004 - sia fondato con riferimento al primo motivo articolato.

Va, invero, ricordato che la legge regionale 1 agosto 1990, n.17, nel recepire, con modifiche, la legge n.65/86 (legge quadro sulla polizia municipale), stabilisce, per quanto interessa ai fini del presente giudizio, che:

“Articolo 3 : Servizio di polizia municipale

1. Per lo svolgimento dei compiti di polizia locale che gli sono demandati dalle leggi, il comune si avvale del servizio di polizia municipale.

2. Il servizio di polizia municipale dipende funzionalmente dal sindaco o dall' assessore dallo stesso delegato che impartisce al comandante del corpo, di cui all' articolo 6, le opportune direttive.

3. Ove si renda necessario coordinare l'impiego delle forze di polizia dipendenti dal comune con quelle degli altri enti locali, con le forze di polizia dello Stato o con i corpi e le organizzazioni della protezione civile, il sindaco promuove le opportune intese, secondo le modalità di cui all'articolo 3 della legge 7 marzo 1986, n. 65, ed impartisce direttive attraverso il comandante del corpo.

4. Il comandante del corpo determina le modalità operative nel rispetto delle direttive impartite dal sindaco, in modo da assicurare agli organi dello Stato e degli altri enti rispettivamente competenti il necessario supporto operativo della polizia municipale nello assolvimento dei compiti di istituto.

5. la predetta collaborazione è prestata per specifiche operazioni rientranti tra le attribuzioni proprie del comune e su motivata richiesta delle autorità competenti.”

Inoltre, il successivo art.6 prevede che:

“Articolo 6 Corpo di polizia municipale

1. Il servizio di polizia municipale, quando abbia almeno sette addetti, può essere organizzato in corpo di polizia municipale.

2. Il comandante del corpo di polizia municipale è alle dirette dipendenze funzionali ed amministrative del sindaco o dell'assessore all'uopo delegato verso il quale è responsabile della disciplina e dell'impiego tecnico - operativo degli appartenenti al corpo o al servizio.

3. Il comandante del corpo di polizia municipale, in relazione all'articolo 9 della legge 7 marzo 1986, n. 65, è collocato al livello apicale dell'ente di appartenenza.”.

Dalle norme sopra riportate emerge chiaramente che, con la istituzione del Corpo di polizia municipale si dà vita ad un'entità organizzativa unitaria e autonoma dalle altre strutture organizzative del Comune: un corpo, a somiglianza dei corpi militari, derivante dall'aggregazione di tutti

dipendenti comunali che esplicano a vari livelli servizi di polizia locale, con al vertice il comandante che ha la responsabilità del corpo e ne risponde direttamente al Sindaco.

L'autonomia del Corpo si spiega anche in ragione della specifica caratterizzazione delle funzioni del personale, che esplica funzioni di polizia giudiziaria, polizia stradale e di pubblica sicurezza.

Il personale, in coerenza, ha uno stato giuridico ed economico differenziato.

Pertanto, la polizia municipale, una volta eretta in Corpo, non può essere considerata una struttura intermedia in una struttura burocratica più ampia, per esempio un settore amministrativo, né essere posta alle dipendenze del dirigente amministrativo di tale struttura (Consiglio di Stato, V, 8 marzo 2001, n.1360; 4 settembre 2000, n.4663; T.A.R. Sicilia, Catania, I, 13 aprile 2006, n.589).

Sulla base delle predette considerazioni, risultano fondate le censure di illegittimità della deliberazione di G.M. impugnata, la quale, in violazione della normativa richiamata, attraverso la soppressione del Settore di polizia municipale e la destrutturazione dello stesso, ha distribuito le varie funzioni della polizia municipale tra diversi servizi comunali.

Né può affermarsi che la Legge n.65/86 sia subordinata alla sopravvenuta legge sulle autonomie locali, in quanto la stessa riveste un indubbio carattere di specialità, che non consente di ritenerne l'abrogazione implicita da parte della sopravvenuta legge di riforma del sistema delle autonomie locali.

Nel caso che ci occupa, si aggiunge a tale chiaro quadro legislativo l'ulteriore dato normativo, rappresentato dal regolamento istitutivo del Corpo di Polizia Municipale del Comune di Trappeto – approvato con deliberazione di C.C. n.13 del 28 dicembre 1993 - il cui articolo 2 stabilisce che *“il sindaco, o l'assessore delegato, sovrintende al Corpo,*

esercita l'alta vigilanza e impartisce le opportune direttive generali al comandante ai sensi dell'art.2 della legge 7 marzo 1986, n.65 (comma 1). Non possono essere previste altre forme di dipendenza del Corpo o dei singoli agenti di p.m. al di fuori di quelle previste per legge (comma 2)''.

Lo stesso regolamento, all'art.6 – “attribuzioni del comandante” – stabilisce al primo comma che *“Il comandante del Corpo di polizia municipale è responsabile verso il sindaco o l'assessore delegato, della disciplina e dell'impiego tecnico-operativo degli appartenenti al Corpo”.*

Con l'adozione di tale fonte normativa il Comune resistente ha, dunque, istituito il “Corpo di polizia municipale” ponendo tale struttura alle dirette dipendenze del sindaco o di un assessore delegato, cui è attribuita la sovrintendenza e la direzione della struttura (cfr. articoli 1, 2 e 3 del regolamento).

Va, infine, notato che l'art.5 del vigente Regolamento di Organizzazione del Comune di Trappeto – non modificato, peraltro, dalla deliberazione impugnata - qualifica espressamente la struttura, in cui il Corpo di P.M. è organizzato, come “Settore Polizia Municipale”.

Tutta la normativa esaminata non consente, pertanto, di spezzettare gli aspetti gestionali e quelli di vigilanza e polizia locale, propri della polizia municipale, una volta che questa è stata organizzata in apposito Corpo e considerato, tra l'altro, che la destrutturazione del relativo Settore, con assegnazione dei servizi ad altri settori e, dunque, ad altri responsabili di attività, non consentirebbe quel rapporto diretto del Comandante del Corpo con il Sindaco (o Assessore delegato), voluto invece dalla legge.

Sulla base di tali considerazioni, risultano fondate le censure di illegittimità della deliberazione impugnata, nella parte in cui sopprime il Settore di P.M., lo destruttura e colloca i vari servizi all'interno di diversi Settori dell'Amministrazione Comunale.

Il ricorso deve, pertanto, essere dichiarato in parte inammissibile per difetto di giurisdizione (quanto alle determine sindacali) e per il resto accolto, con annullamento per quanto di ragione dell'impugnata delibera di G.M. n.8/2004.

Sussistono giusti motivi, in considerazione della reciproca parziale soccombenza, per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P. Q. M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione terza, definitivamente pronunciando, in parte dichiara inammissibile, secondo quanto specificato in motivazione, il ricorso in epigrafe; per il resto lo accoglie e, per l'effetto, annulla per quanto di ragione la deliberazione di G.M. n.8/2004.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Palermo, nella Camera di Consiglio del 20 marzo 2008, con l'intervento dei Sigg.ri Magistrati:

Calogero Adamo - Presidente

Cosimo Di Paola - Consigliere

Maria Cappellano - Referendario-estensore

_____Presidente

_____ Estensore

_____Segretario

Depositata in Segreteria il___ 13 maggio 2008

Il Direttore della Sezione