



Il Presidente

Omissis

Fasc. ANAC n. 5168/2024

Oggetto: Comune *omissis*– Richiesta di parere in ordine ad incompatibilità di incarichi conferiti al Comandante della Polizia Locale (Rif. nota prot. ANAC n. *omissis* dell' *omissis*) - *Riscontro*.

Con la nota in oggetto è stato chiesto un parere in merito alla sussistenza di una ipotesi di conflitto di interessi/incompatibilità di incarichi conferiti al Comandante della Polizia Locale che, oltre a svolgere le funzioni inerenti il proprio settore, svolge anche le attività gestionali relative al servizio di Politiche Sociali.

In merito al quesito posto, occorre preliminarmente evidenziare che esula dalle competenze dell'Autorità la valutazione sul requisito di esclusività della funzione di dirigente Comandante del corpo di Polizia locale, spettando ad ogni singolo ente la verifica nel caso concreto ed ogni ulteriore determinazione al fine di evitare la presenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto d'interessi tra le diverse attività svolte dal Comandante della Polizia locale.

Ciò posto, si forniscono a supporto delle determinazioni rimesse all'amministrazione, le indicazioni già fornite dall'Autorità in tema di conflitto di interessi, anche potenziale, con delibere di carattere generale e atti specifici (cfr. PNA 2019, Atto del Presidente del 6 dicembre 2023; Delibera n. 401 del 29 aprile 2020; Atto del presidente del 6 novembre 2024), nonché il quadro normativo e giurisprudenziale concernente il conferimento di incarichi dirigenziali al Corpo di polizia locale.

La situazione di conflitto di interessi è definita dalla giurisprudenza come *"una condizione giuridica che si verifica quando, all'interno di una pubblica amministrazione, lo svolgimento di una determinata attività sia affidato ad un funzionario che sia contestualmente titolare di interessi personali o di terzi, la cui eventuale soddisfazione implichi necessariamente una riduzione del soddisfacimento dell'interesse pubblico funzionalizzato"*.

La ratio di prevenzione, sottesa alle norme introdotte per scongiurare il consolidamento di un conflitto di interessi, deriva dall'esigenza di valorizzare tutti quei principi (imparzialità, buon andamento, efficienza, efficacia, economicità, etc.) nazionali e di derivazione comunitaria posti a presidio del buon andamento e della trasparenza della pubblica amministrazione. Il legislatore ha inteso salvaguardare la imparzialità della pubblica amministrazione e dei suoi funzionari ai sensi degli artt. 97 e 98 della Costituzione che non hanno un valore solo programmatico ma efficacia direttamente precettiva.

Nell'ordinamento non esiste una definizione univoca e generale di "conflitto di interessi" né una norma che preveda analiticamente gli elementi costitutivi di tale fattispecie. Perciò, nel corso degli anni, il legislatore ha introdotto numerose disposizioni mirate ad arginare diversi fenomeni riconducibili al conflitto ed emergenti nella realtà sociale (d.lgs. n. 39/2013, art. 51 c.p.c., art. 16 d.lgs. n. 36/2023, art. 53 co. 7 e 16-ter del d.lgs. n. 165/2001).



Nel contesto normativo descritto, un ruolo di primaria importanza è svolto dall'art. 6-bis della legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/90). Nell'esigenza, infatti, di prevedere una regola generale per i procedimenti amministrativi, il legislatore ha introdotto, con la legge n. 190 del 2012, l'articolo summenzionato ai sensi del quale *"il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale"*.

A essa si accompagnano gli artt. 6 e 7 del D.P.R. n. 62/2013, Codice di comportamento nazionale dei dipendenti pubblici. L'art. 6 dispone che *"Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici"*.

L'art. 7, invece, sancisce che *"Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza"*.

In tal senso, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa possono essere astrattamente compromessi per effetto non solo delle situazioni tipizzate dai citati articoli, ma anche di quelle che, sebbene non esplicitate dalla legge, risultino in concreto altrettanto idonee.

In particolare, l'Autorità ha rilevato che il conflitto di interessi può celarsi anche nel caso in cui il conferimento di una carica pubblica appaia formalmente in linea con le disposizioni del d.lgs. n. 39/2013, laddove ciononostante si rilevi una situazione di conflitto di interessi non limitata a una tipologia di atti o procedimenti, ma ripetuta e diffusa, in relazione alla posizione ricoperta. In quest'ipotesi, posto che l'esistenza del conflitto non è per legge ostativa al conferimento dell'incarico, appare necessario effettuare una ponderata valutazione sotto il profilo della sua opportunità.

Ciò in quanto la principale misura di prevenzione del conflitto d'interessi, anche potenziale, è rappresentata dall'obbligo di segnalazione da parte dell'interessato e dalla successiva astensione dalla partecipazione alla decisione o all'atto endoprocedimentale che potrebbe porsi in contrasto con il concorrente interesse privato. Tuttavia, a fronte di un conflitto ripetuto e diffuso *"il rimedio dell'astensione potrebbe rivelarsi non idoneo a garantire lo svolgimento di un incarico nel rispetto del principio di imparzialità, poiché per risolvere la situazione di conflitto di interessi cd. strutturale sarebbe, di fatto, necessaria una ripetuta astensione con conseguente pregiudizio del funzionamento, del buon andamento e della continuità dell'azione amministrativa"* (Cfr. PNA 2019, Parte III, paragrafo 1.4.1).

Con particolare riferimento al quesito posto, occorre rilevare che l'Autorità si è già espressa in merito a fattispecie di conflitto di interessi in capo al Comandante della polizia locale, affermando che *«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»* (orientamento n. 57 del 3 luglio 2014, come modificato dall'orientamento n. 19 del 10 giugno 2015). Il fine era quello di fornire indicazioni volte ad evitare che il cumulo di incarichi potesse compromettere il regolare svolgimento dei procedimenti amministrativi in relazione alle previsioni di cui alla l. 190/2012.



Nel contesto sopra delineato si è inserita la l. 28 dicembre 2015, n. 208 «*legge di stabilità 2016*» il cui art. 1, comma 221 stabilisce che «*Le regioni e 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 locale. Per la medesima finalità, non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale*».

Sul tema, è esplicativa la Delibera n. 333/2019 (richiamata successivamente dalla Delibera 401 del 29 aprile 2020) con la quale l'Autorità, oltre a confermare il possibile conferimento di incarichi dirigenziali senza alcun vincolo di esclusività alla polizia municipale sulla base della predetta disposizione, ha altresì sancito – in linea con le osservazioni formulate dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 2174/2019 - che: «*Recentemente, in considerazione delle novità introdotte dalla legge di stabilità 2016 il Consiglio di Stato [...] ha evidenziato che il conferimento di ulteriori incarichi può essere attribuito anche ai dirigenti della polizia municipale nonché ai responsabili degli uffici o dei servizi nei comuni di più ridotte dimensioni che di figure dirigenziali siano privi. Anche nei confronti di questi ultimi si pongono infatti le esigenze di riordino delle competenze introdotte dal comma 221 della legge 208 del 2015 («legge di stabilità 2016»)*.

In applicazione dei delineati principi, il Consiglio di Stato ha ritenuto legittima la modifica apportata da un Comune al regolamento sull'organizzazione degli uffici e dei servizi, consistita nell'accorpamento di funzioni presso il settore polizia locale e nell'attribuzione al funzionario responsabile del medesimo settore di una serie di compiti ulteriori.

Nello specifico, ci si riferisce in particolare: «*ai 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*»; a quelli «*di rilascio dei contrassegni per auto per soggetti disabili, passi carrabili, tesserini per l'esercizio della caccia e per la raccolta dei funghi*»; ed ancora ai procedimenti «*di gestione dei servizi cimiteriali, inclusa la procedura di individuazione del gestore del servizio; concessione loculi comunali*»; quindi alla «*notifica degli atti giudiziari e non giudiziari*»; ed ancora ai «*procedimenti di autorizzazione all'occupazione di suolo pubblico*» e alla materia del «*commercio e pubblici esercizi*», che l'originario ricorrente aveva ritenuto non di competenza del settore al quale era preposto».

Il Consiglio di Stato ha evidenziato che le materie relative alle nuove attribuzioni non possono ritenersi estranee alle funzioni di polizia municipale. Ciò in quanto «*ai sensi della legge speciale sull'ordinamento della Polizia locale (co. 2, art. 5, l. n. 65/1986) il personale del corpo esercita anche funzioni di polizia giudiziaria; servizio di polizia stradale e funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza (art. 5), nel cui ambito si collocano anche le attività di prevenzione e vigilanza sull'osservanza di norma e di regolamento nei settori di competenza comunale; di accertamento e di contestazione delle eventuali infrazioni; di adozione di provvedimenti sanzionatori*». Inoltre, «*tali funzioni si riferiscono ad ambiti materiali nei quali possono essere ricondotte anche le funzioni di amministrazione attiva oggetto della modifica regolamentare contestata dall'originario ricorrente, che nel perseguimento delle finalità di razionalizzazione delle strutture organizzative espresse dalla legge di stabilità per il 2016 il Comune di [...] ha attratto al settore polizia municipale*».

Si richiama sul tema anche una recente sentenza del Consiglio di Stato n. 2518 del 15 marzo 2024, che nel richiamare la citata disposizione, ha precisato che: «*Dunque i dirigenti della PM e dell'avvocatura comunale possono eccezionalmente assumere la direzione di uffici ordinari dell'ente ma non anche il contrario (ossia dirigenti esterni alla PM non possono diventare comandanti della stessa)*.

Pertanto, nel valutare la sussistenza di una ipotesi di conflitto in capo al Comandante della polizia locale a fronte dello svolgimento di diversi incarichi conferiti, occorre considerare che la giurisprudenza - che ha sempre



imposto prudenza circa l'affidamento di incarichi gestionali al Comandante della polizia locale per via delle situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi che potrebbe crearsi - dopo l'intervento della legge di stabilità 2016, ha ritenuto legittimi negli enti locali assetti organizzativi in cui si affidano ai comandanti della Polizia locale compiti ulteriori - sebbene correlati alle tipiche funzioni previste dalla legge quadro n. 65 del 1986 - di carattere gestionale e di amministrazione attiva (C.d.S. n. 2147/2019).

Spetta, dunque, all'amministrazione la verifica in ordine alla sussistenza delle relative condizioni nonché l'individuazione delle misure preventive ritenute più efficaci. Come già chiarito dall'Autorità (cfr. Atto del Presidente del 7 novembre 2024, in tema di conflitto d'interesse in capo al Comandante della Polizia Locale): *"ogniquale volta l'amministrazione ravvisi nell'ambito della propria discrezionalità situazioni (tipiche o atipiche) che possano pregiudicare l'imparzialità e il buon andamento dei procedimenti amministrativi relativi al rilascio di licenze e autorizzazioni o ai controlli successivi, occorrerà assicurare l'astensione del personale in conflitto. Nell'ipotesi in cui, poi, tale soluzione possa riverberarsi in danno dell'attività amministrativa, sarà necessario adottare misure di prevenzione "alternative" parimenti efficaci, quali, in via esemplificativa, la condivisione delle attività svolte tra il personale, una rendicontazione periodica sulle attività indirizzata all'organo sovraordinato e supportata da elementi oggettivi, un monitoraggio sistematico sulle misure di prevenzione programmate in riferimento ai processi di competenza del soggetto interessato, ecc. "*

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 3 dicembre 2024, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

*Firmato
digitalmente*