



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

**Delibera numero 333 del 27 febbraio 2019**

**Oggetto:** orientamento in ordine alla possibilità di attribuire le funzioni di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) al comandante della polizia locale.

**Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione**

Vista la legge 6 novembre 2012, n. 190 «*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*».

Visto il decreto legislativo n. 33/2013 “*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*” e s.m.i.

Visto il decreto legislativo n. 39/2013 “*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*” e s.m.i.

Valutata la legge speciale n. 65 del 1986 «*Legge quadro sull’ordinamento della Polizia Locale*» e i principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa.

Valutata la legge 28 dicembre 2015, n. 208 «*Legge di stabilità 2016*».

Ritenuto che ad ANAC non spetta l’interpretazione del requisito di esclusività della funzione di Comandante della Polizia locale ma piuttosto la valutazione circa l’attribuzione dell’incarico di RPCT al Comandante del corpo di Polizia locale, tenendo conto delle criticità che il cumulo di funzioni, in capo alla predetta figura, potrebbe creare.

Considerato che il ruolo di RPCT comporta necessariamente rapporti costanti e diretti con l’organo di vertice e con tutte le strutture dell’amministrazione e che tra i compiti del RPCT alcuni presentano profili di natura gestionale.

Ritenuto che non vi sia alcuna incompatibilità prevista dall’ordinamento tra lo svolgimento del ruolo di RPCT e quello di Comandante del corpo di Polizia locale.

Considerato che con recente pronuncia il Consiglio di Stato (sent. n. 2147/2019) ha sancito il superamento del principio di specialità delle funzioni di polizia municipale, introdotto dalla legge di stabilità 2016 in funzione alle esigenze di riordino delle competenze degli uffici dirigenziali, garantendo la maggior flessibilità della figura dirigenziale, nonché alle esigenze del contenimento della spesa per il personale, estensibile anche ai Comuni di più ridotte dimensioni.



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

Visto l'Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) adottato con Delibera dell'Autorità n. 12 del 28 ottobre 2015; il PNA 2016 adottato con Delibera n. 831 del 3 agosto 2016; l'Aggiornamento 2017 al PNA adottato con Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017; l'Aggiornamento 2018 al PNA adottato con Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018.

Vista la Delibera ANAC n. 840 del 2 ottobre 2018 recante «*Richieste di parere all'ANAC sulla corretta interpretazione dei compiti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)*» e la Delibera ANAC n. 841 del 2 ottobre 2018 recante «*Attribuzione dell'incarico di Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza al Direttore del Dipartimento Legale dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Adriatico Meridionale (AdSP), Dirigente, Avvocato iscritto all'albo speciale di cui all'art. 23 della Legge 31 dicembre 2012, n. 247*».

Valutata l'istruttoria predisposta dall'Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza.

### **Considerato in fatto**

La questione trae origine da un procedimento di vigilanza avviato dall'Autorità in data 9 luglio 2018 (Fascicolo n. 3674/2018) circa la sussistenza del requisito della condotta integerrima in capo al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) anche comandante della Polizia locale di un Comune.

A conclusione dell'istruttoria, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 30 ottobre 2018 ha ritenuto, per la fattispecie segnalata, di archiviare il procedimento di vigilanza, non rilevando ulteriori profili di intervento. Nel corso della medesima adunanza, il Consiglio ha ritenuto, invece, necessario un approfondimento di carattere generale sull'opportunità di attribuire l'incarico di RPCT al Comandante dirigente del corpo di Polizia locale. Su tale questione l'Autorità non ha ancora avuto modo di pronunciarsi.

### **Ritenuto in diritto**

Per procedere all'esame della questione occorre, da una parte, tenere in considerazione i criteri di scelta del RPCT previsti nella Legge 6 novembre 2012, n. 190 e le indicazioni fornite dall'Autorità nei PNA e nei relativi aggiornamenti, nonché in apposite Delibere. Dall'altra, valutare il quadro normativo e giurisprudenziale relativo ai dirigenti del Corpo di polizia locale ai sensi della normativa vigente, tra cui la legge 7 marzo 1986, n. 65 «*Legge-quadro sull'ordinamento della polizia locale*».

Per quanto riguarda i criteri di scelta del RPCT, la legge 6 novembre 2012, n. 190, all'art. 1 co. 7 stabilisce che «*l'organo di indirizzo individua, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con*



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

*piena autonomia ed effettività. Negli enti locali, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione».*

L'Autorità ha, finora, indicato, nei PNA, nei relativi aggiornamenti e da ultimo, nella Delibera n. 840/2018 recante «*Richieste di parere all'ANAC sulla corretta interpretazione dei compiti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)*», che l'attribuzione delle funzioni di RPCT è preferibile ricada su dirigenti o funzionari che si trovino in una posizione di stabilità nell'amministrazione al fine di garantire un'adeguata conoscenza del funzionamento della stessa; che non provengano direttamente da uffici di diretta collaborazione con l'organo di indirizzo per la particolarità del vincolo fiduciario che li lega all'Autorità di indirizzo politico; che non si trovino in una posizione che presenti profili di conflitto di interessi. Dovrebbero, quindi, compatibilmente con la struttura organizzativa dell'ente, essere esclusi dalla designazione i dirigenti incaricati di quei settori che sono considerati più esposti al rischio della corruzione, come, ad esempio, l'Ufficio gestione del patrimonio, l'Ufficio contratti, e in generale gli uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva (PNA 2016 (§ 5.2)). La scelta che spetta all'organo di indirizzo è comunque espressione dell'autonomia organizzativa di ogni ente.

Al riguardo occorre anche richiamare la recente Delibera ANAC n. 841 del 2 ottobre 2018 «*Sull'attribuzione dell'incarico di RPCT al Direttore del Dipartimento Legale dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Adriatico Meridionale (AdSP), Dirigente, Avvocato iscritto all'albo speciale di cui all'art. 23 della Legge 31 dicembre 2012, n. 247*». In tale precedente, l'Autorità ha esaminato i compiti e le funzioni del RPCT e ha ritenuto che il ruolo di RPCT comporta numerose attribuzioni alcune delle quali possono presentare profili di natura gestionale e sanzionatoria (Delibera 841/2018).

Quanto alla normativa sul corpo della polizia locale, occorre, in primo luogo, considerare la legge speciale n. 65 del 1986 «*Legge quadro sull'ordinamento della Polizia locale*» ove si delinea l'organizzazione del servizio nonché compiti e funzioni degli appartenenti allo stesso.

Ai sensi della richiamata legge i comuni svolgono le funzioni di polizia locale. A tal fine, possono organizzare un servizio di polizia locale che gestiscono nelle forme associative previste dalla legge dello Stato (art.1).

Il personale che svolge servizio di polizia locale (e, quindi, ivi incluso il Comandante della polizia locale) può esercitare funzioni di polizia locale, di polizia giudiziaria, di polizia stradale, funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza (art. 5).

Nel rispetto della disciplina statale, la legge regionale provvede a dettare le norme per l'istituzione del servizio di polizia locale tenendo conto della classe alla quale sono assegnati i Comuni (art. 6).



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

I Comuni possono definire, con proprio regolamento, l'ordinamento e l'organizzazione del servizio di polizia locale. Solo laddove il servizio di polizia locale sia svolto da almeno sette addetti, si può istituire il Corpo di polizia locale, disciplinando lo stato giuridico del personale con apposito regolamento, in conformità ai principi contenuti nella legge 29 marzo 1983, n. 93 (art. 7, commi 1, 2 e 3). Nelle ipotesi in cui non si raggiunga il numero minimo di personale indicato dalla legge, il servizio di polizia locale non può essere eretto in "Corpo" ma piuttosto deve essere organizzato in "servizio" (art. 1).

La legge precisa poi che l'ordinamento del Corpo si articola di regola in: responsabile del Corpo (comandante), addetti al coordinamento e al controllo, operatori (vigili) (art. 7, co.3).

Quanto ai rapporti tra Sindaco e comandante del Corpo di polizia locale, l'art. 9 stabilisce che quest'ultimo è responsabile verso il Sindaco dell'addestramento, della disciplina e dell'impiego tecnico-operativo degli appartenenti al Corpo. Il Sindaco, a sua volta, è l'organo titolare delle funzioni di polizia locale che competono al Comune (artt. 1 e 2).

L'Autorità si è già espressa sulla figura del comandante della polizia locale, con particolare riferimento a situazioni di conflitto di interessi, 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»*.

La richiamata norma ha reso possibile il conferimento di incarichi dirigenziali senza alcun vincolo di esclusività anche ai dirigenti dell'avvocatura civica e della polizia municipale.

La giurisprudenza amministrativa ha fissato alcuni principi che riguardano il ruolo del Corpo di Polizia locale nonché quello del Comandante e della sua autonomia.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *Presidente*

In merito alla posizione del Corpo rispetto alle altre strutture amministrative comunali, il Consiglio di Stato ha rilevato che solo una volta eretto in Corpo, ovvero nei comuni nei quali il servizio di polizia municipale sia espletato da almeno sette addetti (art. 7, l. n. 65/1986), esso rappresenta un'entità organizzativa unitaria ed autonoma rispetto alle altre strutture organizzative del Comune, la quale non può essere considerata una struttura intermedia (come Sezione) inserita in una struttura burocratica più ampia (in un Settore amministrativo) né può essere posta alle dipendenze del dirigente amministrativo che dirige tale più ampia struttura (Cons. St., Sez. V, 27 agosto 2012, n. 4605; Cons. St., sez. V, 14 maggio 2013, n.2607).

Il Corpo di polizia 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, anche egli vigile urbano, che ha la responsabilità del Corpo e ne risponde direttamente al Sindaco. Tale posizione non è affidabile ad un dirigente amministrativo che non abbia lo *status* di un appartenente al Corpo di polizia locale (Cons. St., sez. V, 14 maggio 2013, n.2607).

Nel caso in cui il servizio di Polizia locale non sia eretto in Corpo - ove non si raggiunga il numero minimo di personale indicato dalla legge - il servizio di polizia locale deve essere organizzato in "servizio" e viene incardinato in una struttura più ampia al cui vertice è posto altro dirigente. (Cons. St., sez. V, 14 maggio 2013, n.2607).

Il giudice amministrativo ha evidenziato (questo però ai sensi della legge regionale) «... *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...* » (Cons. St., sez. V, 14 maggio 2013, n. 2607).

Sulla questione, come anticipato, vi è stato poi l'intervento del legislatore (co. 221, l. n. 208 del 2015 «legge di stabilità 2016») che ha sancito il «*superamento del principio di specialità delle funzioni di polizia municipale*» per cui non vi sarebbero ostacoli all'attribuzione di ulteriori incarichi dirigenziali al Comandante della Polizia locale.

Recentemente, in considerazione delle novità introdotte dalla legge di stabilità 2016 il Consiglio di Stato (Cons. St., sez. V, 24 febbraio 2019, n. 2147) 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



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

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 contestate 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, «(...) nel loro complesso – precisa il giudice - 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»

Il giudice pertanto ha stabilito che l'attribuzione al settore della polizia locale di compiti ulteriori rispetto a quelli in origine svolti, anche se di carattere gestionale e di amministrazione attiva - correlate alle tipiche funzioni di polizia amministrativa e giudiziaria e di pubblica sicurezza previste dalla legge quadro n. 65 del 1986 - sono coerenti con il disegno di razionalizzazione e di accorpamento delle strutture perseguito dalla legge di stabilità per il 2016.

Tanto premesso, fermo restando che la valutazione sul requisito di esclusività della funzione di dirigente Comandante del corpo di Polizia locale non spetta all'ANAC, l'Autorità, invece, ritiene di potersi esprimere, in via generale, sull'attribuzione a tale soggetto anche dell'incarico e delle funzioni di RPCT.

A proposito, giova, innanzitutto, rilevare che nell'ordinamento non sussiste alcuna incompatibilità tra lo svolgimento del ruolo di RPCT e quello di Comandante del corpo di Polizia locale.

La questione, dunque, può essere affrontata in termini di opportunità o meno dello svolgimento contemporaneo delle due funzioni, tenuto conto che anche il RPCT svolge funzioni gestionali.



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

Si fa riferimento ad un precedente dell'Autorità rilevante nel caso di specie (Delibera n. 841/2018, richiamata in premessa) ove, con riguardo alle funzioni del RPCT è stato osservato che, sebbene quest'ultimo non svolga prettamente funzioni di amministrazione attiva, nel modo tradizionalmente inteso (adozione di atti e di provvedimenti amministrativi connessi al raggiungimento dei fini istituzionali della p.a.), esso svolge, tuttavia, importanti compiti quali la predisposizione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) e la verifica dell'attuazione delle misure di prevenzione ivi contenute. Tali attività lo inducono a rapportarsi costantemente con le varie strutture dell'amministrazione, con l'organo di indirizzo politico e con tutti i dirigenti dell'ente. Inoltre, al RPCT spetta anche l'importante compito di vigilare sul rispetto delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi, ai sensi dall'art. 15 del d.lgs. n. 39/2013, con capacità proprie di intervento, anche sanzionatorio.

Ciò detto, 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).

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, ad avviso dell'Autorità, in coerenza l'obiettivo perseguito dalla legge di stabilità per il 2016, nonché in coerenza con la recente pronuncia del giudice amministrativo (C.d.S. sent. n. 2147 2019) può essere attribuito al Comandante della Polizia anche l'incarico di RPCT, con le necessarie cautele.

Particolare attenzione deve essere posta circa l'attribuzione dell'incarico di RPCT nel caso in cui al Comandante della Polizia sia già assegnata la titolarità di altri uffici con funzioni di gestione e amministrazione attiva ai sensi del comma 221 della legge 208 del 2015 («Legge di stabilità 2016»). La scelta rimane nell'autonomia di ogni singolo ente che avrà cura di svolgere un'attenta valutazione e di motivare adeguatamente al fine di evitare la presenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto d'interessi tra le diverse attività svolte.

Alla luce di quanto sopra premesso:

**Il Consiglio delibera**

Nulla osta a che al Comandante della Polizia locale sia attribuito anche l'incarico di RPCT.



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

L'Amministrazione presterà, tuttavia, le dovute cautele nell'effettuare tale nomina, specie nel caso in cui a tale soggetto sia già assegnata la titolarità di altri uffici con funzioni di gestione e amministrazione attiva ai sensi del comma 221 della legge 208 del 2015 («Legge di stabilità 2016»). In tal caso, l'organo di indirizzo dell'amministrazione cui è attribuito il compito di nominare il RPCT avrà l'onere di valutare, di volta in volta, se l'eventuale commistione e cumulo tra le funzioni di vigilanza e di controllo tipiche della polizia locale e le funzioni amministrative e gestionali proprie di altri incarichi dirigenziali in capo alla figura dirigenziale del Comandante Capo della polizia locale, possano essere confliggenti con le funzioni tipiche del RPCT. Su tali ipotesi sarà cura dell'organo cui spetta la nomina, evitare che si configurino situazioni, anche potenziali, di conflitto d'interessi, tra le diverse attività svolte.

Ogni soluzione adottata dall'organo di indirizzo sulla scelta del RPCT va, comunque, opportunamente motivata.

Il presente provvedimento è pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità.

*Raffaele Cantone*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 19 giugno 2019

Il Segretario Maria Esposito