



ANVU®
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE POLIZIA LOCALE D'ITALIA
IL PRESIDENTE NAZIONALE



Associazione maggiormente rappresentativa fondata il 17 marzo 1981 da Agenti, Sottoufficiali, Ufficiali, Comandanti di Corpi e Servizi di Polizia Municipale e Locale
Riconoscimento del Ministero LL.PP. – Decreto 10 dicembre 1993, n. 651
Ente di Formazione - Riconoscimento Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica – 2 marzo 2000

Prot. n. 10346/2025 DP I

01/10/2025

Alla cortese attenzione di:

- Procuratore della Repubblica presso il Tribunale dell'Aquila
- S.E. il Prefetto dell'Aquila
- ANAC Autorità nazionale anticorruzione
- Presidente del TAR Abruzzo
- Presidente del Consiglio di Stato
- Procuratore regionale presso la Corte dei Conti – Sezione giurisdizionale Abruzzo

Oggetto: nomina del Comandante della Polizia Locale del Comune dell'Aquila.

L'ANVU – Associazione Professionale della Polizia Locale d'Italia – quale associazione nazionale maggiormente rappresentativa della categoria, prima in Italia per costituzione, per numero di iscritti e per sua natura apolitica, apartitica e asindacale, dunque estranea ad ogni forma di collegamento con partiti politici e/o organizzazioni sindacali, interviene di nuovo nella presente vicenda su sollecitazione dei propri associati e in adempimento del proprio mandato statutario, volto a garantire la tutela dell'onore, del prestigio e della dignità della Polizia Locale d'Italia.

In questa veste, e nella consapevolezza del proprio ruolo di soggetto rappresentativo di interessi generali, l'Associazione ritiene doveroso richiamare l'attenzione delle Ill.me Autorità in indirizzo su fatti che, per la loro gravità, appaiono porsi in insanabile frizione con i principi supremi di legalità, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione sanciti dalla Costituzione.

Con atto del 25 settembre 2025, il Sindaco del Comune dell'Aquila ha proceduto a nominare quale Comandante della Polizia Locale un architetto assunto a tempo determinato, già titolare di incarichi dirigenziali in settori tecnici dell'ente.

Tale scelta è intervenuta poco dopo la modifica della legge regionale, la quale – con tempistica e contenuto di straordinaria, aderenza alle esigenze del caso concreto – ha introdotto una deroga all'assetto normativo sino ad allora vigente, consentendo per la prima volta di

attribuire la direzione del Corpo anche a soggetti estranei alla Polizia Locale e potenzialmente esposti a profili di conflitto di interessi concreto e attuale, e non solo potenziale.

Non può sfuggire come tale contesto normativo sopravvenuto, reso disponibile in un frangente particolarmente delicato, abbia finito per offrire al Sindaco lo strumento idoneo a perseguire l'obiettivo di una nomina più volte tentata, più volte contestata e sistematicamente censurata in sede giurisdizionale.

Giova rammentare che il Comune dell'Aquila aveva già subito plurime e gravi condanne da parte della giustizia amministrativa per la sua ostinata volontà di perpetuare nomine del tutto illegali del Comandante; tanto che il TAR Abruzzo, per garantire l'effettiva esecuzione del giudicato, aveva addirittura nominato S.E. il Prefetto dell'Aquila quale Commissario *ad acta* con il compito di provvedere direttamente alla nomina del vertice del Corpo, sulla base della normativa vigente al tempo del contenzioso.

Ne consegue che, a far data dalla nomina del Commissario *ad acta*, il Sindaco del Comune dell'Aquila risultava spogliato di ogni residua competenza funzionale in materia di individuazione e nomina del Comandante della Polizia Locale.

In virtù della designazione commissariale disposta dal TAR Abruzzo, la titolarità del potere si era infatti trasferita in via esclusiva e assorbente al Signor Prefetto, quale *longa manus* del giudice amministrativo incaricato di garantire l'esecuzione del giudicato.

È principio pacifico, infatti, più volte ribadito dalla giurisprudenza costante del Consiglio di Stato, che la presenza del Commissario *ad acta* determina un effetto sostitutivo pieno, privando l'organo originariamente competente della potestà di adottare ulteriori atti sul medesimo oggetto.

L'atto successivamente emanato dal Sindaco, intervenendo su una materia ormai sottratta alla sua sfera di attribuzioni, deve quindi qualificarsi come provvedimento *ultra vires*, adottato in violazione del principio di corrispondenza tra potere e funzione, e dunque affetto da difetto assoluto di attribuzione.

Tale vizio, qualificato dalla dottrina e dalla giurisprudenza come il più grave nell'ordinamento amministrativo, comporta la nullità insanabile del provvedimento ai sensi dell'art. 21-*septies* della L. n. 241/1990, con effetti *ex tunc* e con la conseguenza che l'atto è giuridicamente inesistente, *tamquam non esset*.

È altresì da escludere che possa trovare applicazione l'art. 21-*octies* della medesima legge, posto che l'incompetenza funzionale non rientra tra i vizi formali suscettibili di sanatoria: essa incide sul cuore stesso della legittimazione all'esercizio del potere, privando radicalmente l'atto della sua base giuridica. Ne discende che l'atto sindacale non solo è invalido, ma non potrebbe neppure essere fatto valere, essendo privo di qualunque idoneità a produrre effetti giuridici.

Sotto altro profilo, la decisione di affidare la guida della Polizia Locale a un dirigente tecnico non solo del tutto estraneo sia al Corpo sia al settore della Polizia Locale, ma altresì

totalmente privo di competenze, di preparazione e di provenienza professionale in materia, appare scelta di assoluta criticità.

Si tratta infatti di un soggetto del tutto avulso dal contesto e dal mondo della Polizia Locale, nel quale viene ora a collocarsi sino ad assumere addirittura la qualità giuridica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria, carica istituzionale direttamente compartecipe della sovranità dello Stato, presidiato dall'art. 109 della Costituzione, quindi altamente responsabilizzante e di forte impatto anche sulle prerogative proprie della funzione di dirigente tecnico, quale architetto del Comune.

Una nomina siffatta, ancorché oggi formalmente resa possibile da una modifica legislativa regionale di recente introduzione, si pone comunque in radicale frizione con i principi cardine sanciti dalla legge quadro n. 65 del 1986, che ha definito la Polizia Locale come corpo tecnico-specialistico, dotato di identità giuridica e funzionale propria e non assimilabile a funzioni meramente tecniche e amministrative generiche.

Tale scelta, per di più, confligge apertamente con i principi stabiliti dall'art. 1, comma 221, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), che – nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica – fissa parametri e limiti inderogabili cui l'organizzazione degli enti locali, ivi compresi gli assetti della Polizia Locale, deve conformarsi.

Trattandosi di disposizioni inserite in una legge di bilancio, esse godono di peculiare forza vincolante nell'ordinamento: l'art. 75 Cost. ne esclude il *referendum* abrogativo, confermando alla legge di bilancio un rango e una funzione ordinamentale non aggredibili da discipline regionali di segno contrario, anzi, vincolando pure esse al loro rigoroso rispetto.

Ne deriva che nessuna norma regionale può sovvertire o aggirare principi sanciti da una fonte di tal livello, pena la violazione dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e dell'art. 117, co. 2, lett. e) e m), Cost.

Nondimeno, la legge quadro n. 65 del 1986 ha configurato la Polizia Locale come corpo tecnico-specialistico, dotato di una propria identità giuridica e funzionale, distinta e non confondibile con le strutture amministrative generiche degli enti locali.

In questo quadro, la figura del Comandante non è riducibile a un incarico gestionale di ordinaria amministrazione, ma costituisce il vertice naturale del Corpo, garante della sua autonomia tecnico-professionale e custode della sua identità istituzionale.

Affidare tale guida a chi non possiede alcuna esperienza né appartenenza al settore significa incrinare l'impianto normativo disegnato dal legislatore e svilire il ruolo di garanzia che la funzione di Comandante è chiamata ad assolvere.

L'intero ordinamento nazionale – dalle disposizioni statali di settore alle norme di coordinamento della finanza pubblica – converge nel presidiare la figura del Comandante come elemento essenziale e insostituibile dell'organizzazione.

Non si tratta di una mera responsabilità tecnico-amministrativa, bensì di una funzione che incide direttamente su ambiti di rilievo costituzionale: l'esercizio delle attribuzioni di

polizia giudiziaria, le attività di pubblica sicurezza e i compiti di polizia stradale; funzioni tutte direttamente partecipate della sovranità dello Stato e non della Regione.

È dunque indispensabile che la direzione della Polizia Locale sia affidata a una figura professionalmente qualificata e indipendente, in grado di garantire la piena legalità e l'effettiva autonomia del Corpo.

Per questa ragione il legislatore dello Stato ha imposto rigorosi requisiti di imparzialità, continuità, assenza di conflitti di interesse e autonomia operativa, destinati a preservare l'indipendenza del Comandante da ogni indebita pressione politica o burocratica.

Solo così è assicurata la piena conformità al dettato dell'art. 109 Cost., che sancisce l'assoggettamento esclusivo della polizia giudiziaria all'autorità giudiziaria.

Ne consegue che un intervento normativo regionale non può, per sua natura, sovvertire o comprimere principi di ordine superiore, radicati nella Costituzione e nella legislazione statale di cornice, specie se afferenti al coordinamento della finanza pubblica.

Il tentativo di trasformare una funzione di garanzia in una funzione "tecnica e amministrativa" comune, affidabile anche a soggetti esterni al Corpo e privi della specifica qualifica professionale, comporta un vulnus gravissimo ai valori di legalità, imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.), determinando un assetto organizzativo che mina la fiducia dei cittadini nella certezza e nell'autorevolezza dell'azione di polizia e che rischia di tradursi in una compromissione dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.

La vicenda si innesta, inoltre, sul delicato rapporto tra giudicato amministrativo e *jus superveniens*. È principio consolidato – affermato ripetutamente anche dalla Corte costituzionale e dal Consiglio di Stato – che il giudicato deve essere eseguito secondo la normativa vigente al tempo della controversia, non potendo essere vanificato da sopravvenienze legislative introdotte per modificarne retroattivamente i presupposti.

Ogni atto contrario al comando giurisdizionale integra elusione del giudicato, censurabile in ottemperanza *ex art.* 114 c.p.a. con disapplicazione, misure coercitive e ogni provvedimento utile a ricondurre l'amministrazione alla legalità. Nel caso concreto, la mancata ottemperanza – nonostante l'incarico commissariale – produce un vulnus gravissimo all'autorità della giurisdizione e alla certezza del diritto.

Nondimeno, la concentrazione, nello stesso soggetto estraneo al Corpo, di un incarico dirigenziale tecnico (architetto del Comune) e della direzione del Corpo con funzioni di ufficiale di polizia giudiziaria pone seri e immediati problemi di conflitto di interessi reale, concreto e attuale, e non meramente potenziale.

La L. 190/2012 e la regolazione ANAC in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, unitamente al D.Lgs. 39/2013 (inconferibilità e incompatibilità di incarichi) e agli obblighi di astensione e imparzialità (anche *ex art.* 97 Cost.), e non da ultima la D.G.R. 85/2019 presidiano situazioni in cui il titolare dell'ufficio si trovi in interferenza funzionale tra poteri, procedimenti e interessi gestiti come dirigente tecnico e le prerogative di comando del Corpo.

Qui il conflitto si manifesta oggi e in modo operativo: sovrapposizione di filiere decisionali, accesso a informazioni sensibili, potere d'indirizzo su attività investigative e di vigilanza che potrebbero lambire settori direttamente curati dalla dirigenza tecnica. Tale compresenza mina l'indipendenza della funzione e la percezione di imparzialità, con rischi sistemici per l'integrità amministrativa che rientrano a pieno titolo nel raggio d'azione dell'ANAC.

La condotta descritta potrebbe assumere rilievo penalistico, ferma la valutazione esclusiva dell'Autorità giudiziaria secondo le fattispecie di cui agli artt. 328 e 388 Codice penale.

Sotto il primo profilo, l'atto dovuto è l'esecuzione del giudicato (nomina secondo la disciplina accertata dal TAR), da compiersi senza ritardo per motivi di giustizia.

Se l'adozione di atti amministrativi o normativi "di sbarramento" determina, per induzione, l'omissione o il ritardo dell'atto dovuto da parte del Commissario *ad acta* (pubblico ufficiale), si potrebbe ipotizzare – almeno in forma di tentativo – una responsabilità ai sensi dell'art. 328, con concorso *ex art.* 110 c.p. degli autori dell'interferenza.

L'elemento soggettivo è il dolo generico: consapevolezza dell'obbligo e volontà di impedirne o ritardarne l'adempimento, anche per via mediata (legislazione o provvedimenti strumentali).

Sotto il secondo profilo (mancata esecuzione dolosa di un provvedimento del giudice), la sentenza del TAR costituisce provvedimento giurisdizionale da eseguire cosicché la condotta elusiva posta in essere allo scopo di vanificarne gli effetti – segnatamente mediante atti idonei a sostituire o neutralizzare l'azione del Commissario – potrebbe sempre integrare, in via astratta, il reato di cui all'art. 388, quantomeno nella forma del tentativo, ove sia dimostrabile la idoneità e la univocità degli atti diretti a impedire l'esecuzione, e il dolo di sottrarsi al comando del giudice. Anche qui non sarebbe da escludersi il concorso di persone (art. 110 c.p.) per gli autori della manovra elusiva.

In definitiva, l'atto sindacale non è soltanto illegittimo: è assolutamente nullo per difetto di attribuzione e violazione del giudicato, e come tale radicalmente improduttivo di effetti e potrebbe esporre l'ente a gravi rischi sul piano penale (artt. 328 e 388 del codice penale), contabile e di integrità amministrativa (conflitto di interessi reale, concreto e attuale).

L'ANVU – estranea a ogni valutazione politica – riafferma che legalità, professionalità della Polizia Locale e osservanza delle decisioni giurisdizionali sono pilastri irrinunciabili dello Stato di diritto, e confida che le Ill.me Autorità vorranno esaminare con la massima attenzione la vicenda, assumendo, ciascuna per quanto di competenza, ogni iniziativa necessaria al ripristino della legalità e alla piena esecuzione del giudicato. In attesa di un Vs autorevole riscontro cordialmente saluto.



Presidente Nazionale

Silvana Paci