



## Segreteria Nazionale

Via Cavour, 58 - 00184 Roma

Tel. +39 06 48903773 - 48903734

Fax: +39 06 62276535

[coisp@coisp.it](mailto:coisp@coisp.it)

[www.coisp.it](http://www.coisp.it)

COISP · COORDINAMENTO PER L'INDIPENDENZA SINDACALE DELLE FORZE DI POLIZIA

---

Prot. 889/2023 S.N.

Roma, 18 dicembre 2023

MINISTERO DELL'INTERNO  
DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO  
UFFICIO PER LE RELAZIONI SINDACALI

**OGGETTO: Rapporti tra ruolo ordinario e ruolo tecnico scientifico nei Reparti Volo**  
**Una questione giuridica che va risolta al più presto!**

Circa dieci anni fa, in via sperimentale, è stato previsto di sostituire la figura del funzionario specialista, proveniente dai ruoli che espletano funzioni di polizia, con quella del funzionario appartenente al ruolo tecnico scientifico. Tale sperimentazione ha fatto sì che fossero trasferiti o assegnati presso i Reparti Volo funzionari appartenenti a tale ruolo senza però nel contempo apportare le modifiche necessarie all'impianto normativo ed al decreto che disciplina i titoli di volo e i brevetti del personale aeronavigante; in pratica senza prevedere procedure di selezione e soprattutto senza delineare l'ambito di funzioni nelle quali esercitare l'attività da parte del suddetto personale, vista la non sovrapposibilità delle competenze tra i due ruoli della Polizia di Stato.

La questione è assai rilevante e parte dalla necessità di definire un indirizzo univoco alla complessa tematica dei rapporti tra il personale del ruolo ordinario e quello del ruolo tecnico all'interno dei Reparti Volo della Polizia di Stato, in particolare circa la struttura di vertice degli stessi e la sostituzione del Dirigente in caso di sua assenza.

E' sovente capitato infatti che, in assenza di quest'ultimo (pilota o specialista appartenente al ruolo che espleta funzioni di polizia) si verificassero episodi di confusione ed imbarazzo nei rapporti tra il personale del ruolo ordinario che espleta funzioni di polizia e quello appartenente al ruolo tecnico scientifico nella sostituzione dello stesso, con pareri ed indirizzi non sempre concordanti.

La tematica non è di poco conto, visto che attiene alla disciplina dei rapporti ordinamentali, gerarchici e/o funzionali, nel caso di compresenza di personale appartenente a diversi ruoli nonché quello delle responsabilità penali ed amministrative legate alla gestione del personale ed alla aeronavigabilità dei mezzi aerei, compresa quella della sicurezza del volo, che potrebbero determinare veri e propri "spostamenti" di responsabilità laddove venissero eccepiti davanti all'Autorità Giudiziaria dei **vizi di "competenza", ovvero d'incompetenza ad assumere determinate decisioni.**

Il ruolo del personale che espleta funzioni di polizia è detto "generalista", in quanto chi ne fa parte è chiamato a svolgere qualsiasi attività inerente i compiti istituzionali della Polizia di Stato; mentre i profili professionali dei vari ruoli si rinvengono nelle funzioni assegnate a ciascuno degli stessi: tali funzioni, per il personale del ruolo ordinario, sono disciplinate dal D.P.R. n. 335/1982.

Il ruolo tecnico espleta attività tecnico-scientifica o tecnica attinente ai servizi di polizia, le cui precipue ed esclusive funzioni sono indicate specificatamente dall'art. 30 del D.P.R.334/2000, la cui rubrica è appunto "*funzioni del personale appartenente ai ruoli dei direttori e dei dirigenti tecnici*".

E' necessaria, a questo punto, un'interpretazione sistematica degli artt. 4-5-7 del D.P.R.782/1985, del Decreto di Ordinamento del Servizio Aereo del 12 novembre 1986, nonché dell' AER.POL. 2 del Capo della Polizia del 4 luglio del 1996, in rapporto con l'art. 30 del D.lgs. 334/2000; in particolare, si fa riferimento al termine di funzione, gerarchia funzionale temperata dall'esercizio legittimo della stessa, intesa come funzione prevista dall'ordinamento e non esorbitante dai limiti previsti dalla normativa.



**Segreteria Nazionale**  
Via Cavour 58 - 00184 Roma  
Tel. +39 06 48903773 - 48903734  
Fax: +39 06 62276535  
[coisp@coisp.it](mailto:coisp@coisp.it) - [www.coisp.it](http://www.coisp.it)

COISP · COORDINAMENTO PER L'INDIPENDENZA SINDACALE DELLE FORZE DI POLIZIA

---

L'art.7 del D.P.R.782/1985 recante il regolamento di servizio dell'Amministrazione della P.S. dispone che *in caso di assenza o impedimento per qualsiasi causa del titolare dell'ufficio, reparto o istituto ne assume la direzione il dipendente dell'ufficio con qualifica più elevata, salvo che vi sia un dipendente istituzionalmente incaricato delle funzioni vicarie.*

Il richiamato quadro normativo evidenzia la volontà del legislatore di affidare la sostituzione del dirigente, titolare dell'ufficio, in caso di sua assenza, a personale dell'Amministrazione della P.S. con qualifica più elevata. A questi, in qualità di sostituto naturale del dirigente, con la qualità del facente funzioni dello stesso, spetta l'esercizio delle funzioni di direzione e gestione proprie del dirigente dell'ufficio, per il tempo della sua sostituzione. Detta soluzione ha importanti riflessi anche sui rapporti che devono caratterizzare il personale operante nell'ufficio rispetto al sostituto del dirigente, dovendosi a tal riguardo richiamare anche l'art. 4 del D.P.R. in commento in cui si sancisce espressamente il rapporto di subordinazione gerarchica tra tutti i soggetti che appartengono ad un dato ufficio territoriale con il dirigente di questo, a prescindere dai ruoli.

Dal punto di vista dei rapporti interni all'ufficio è indicativo l'art 5 del succitato D.P.R. relativo ai rapporti tra ruoli della Polizia di Stato, ove *si dispone che il personale che svolge attività tecnico-scientifica o tecnica o professionale è tenuto ai doveri di subordinazione nei confronti del personale esplicante funzioni di polizia in ragione della dipendenza funzionale venutasi a creare, e viceversa.*

Il presupposto per l'esercizio legittimo delle funzioni di dirigente dell'ufficio o di suo sostituto è che il dipendente abbia la competenza e le qualifiche operative per assolvere a tale compito, pena altrimenti l'esercizio dell'azione amministrativa da parte di un soggetto privo della relativa legittimazione, espressione di un vizio di legittimità.

Nel Decreto di Ordinamento del Servizio Aereo del 12 novembre 1986, oltre a sancirsi l'espressione del Reparto Volo quale ufficio teso al perseguimento dei compiti istituzionali della Polizia di Stato, si decreta che gli stessi siano diretti da un funzionario del ruolo ordinario munito del brevetto da pilota, mentre l'AER.POL. 2 del Capo della Polizia del 4 luglio del 1996 declina all'art.6 le prerogative del dirigente del reparto ponendo in essere dei poteri addirittura modificativi della composizione degli equipaggi e dei ruoli all'interno degli stessi, prescindendo dalla mera gerarchia derivante dalle qualifiche ordinamentali e dalle anzianità, tenuto conto del tipo di missioni e delle risorse disponibili, assumendosene le relative responsabilità.

Da quanto esposto emerge **l'importanza del concetto di "funzione"**, cui il legislatore rinvia anche nella pianificazione della struttura amministrativa in cui si articola l'Amministrazione della Pubblica Sicurezza. In particolare, l'art 2 del dpr 208/2001<sup>1</sup> attua un **distinguo netto tra uffici con funzioni finali**

---

<sup>1</sup> **Art. 2 (Articolazione dell'Amministrazione della pubblica sicurezza)**

Oltre a quanto previsto dagli articoli 4 e 5 della legge 1 o aprile 1981. n. 121 e successive modificazioni e integrazioni e dalle altre disposizioni di legge in materia, nonché dal decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1991, n. 39, l'amministrazione della pubblica sicurezza si articola sul territorio nei seguenti uffici:

**a) uffici con funzioni finali:**

1. questure, uffici territoriali provinciali per l'esercizio, nella provincia, delle funzioni del questore e per l'assolvimento, nel medesimo territorio, dei compiti istituzionali della Polizia di Stato;
2. commissariati di pubblica sicurezza, direttamente dipendenti dalle questure, istituiti, ove effettive esigenze lo richiedano, per l'esercizio, da parte di funzionari di pubblica sicurezza, delle funzioni dell'autorità locale di pubblica sicurezza e per l'assolvimento dei compiti istituzionali della Polizia di Stato non devoluti alla competenza di altri uffici;
3. distretti, commissariati e posti di polizia, istituiti alle dipendenze delle questure, o, nel caso dei posti di polizia, anche dei commissariati e dei distretti, per le esigenze di controllo del territorio e per lo svolgimento di altri compiti istituzionali, anche di carattere temporaneo;
4. ispettorati ed uffici speciali di pubblica sicurezza privi di competenza territoriale aventi gli speciali compiti di cui all'articolo 5;



**Segreteria Nazionale**  
Via Cavour 58 - 00184 Roma  
Tel. +39 06 48903773 - 48903734  
Fax: +39 06 62276535  
[coisp@coisp.it](mailto:coisp@coisp.it) - [www.coisp.it](http://www.coisp.it)

COISP · COORDINAMENTO PER L'INDIPENDENZA SINDACALE DELLE FORZE DI POLIZIA

---

**di polizia e uffici con funzioni strumentali o di supporto.** Ed è lo stesso articolo 2 che menziona proprio tra gli uffici con funzioni finali i Reparti Volo, alla lettera a) nr. 7<sup>2</sup>.

Del resto anche l'orientamento che attribuisce la responsabilità dell'ufficio al dipendente con la qualifica più elevata, in caso di assenza o impedimento del titolare, art 7. D.P.R. n. 782/85, in uno specifico parere al riguardo, ha previsto che nei Reparti Volo: *in caso di assenza del dirigente, e sempre che ragioni di opportunità o di natura tecnico-operativa non consiglino il ricorso all'istituto dello "scavalco" con altro dirigente di reparto volo, il funzionario appartenente ai ruoli tecnici può legittimamente assumere la responsabilità della direzione temporanea del reparto e della gestione del personale.*

Facile desumere che le ragioni di opportunità o di natura tecnico operativa, per la tipologia dei servizi istituzionali effettuati dai Reparti Volo, potrebbero essere sempre considerate come presunte, motivo per il quale il funzionario appartenente al ruolo che espleta funzioni di polizia deve essere ragionevolmente considerato il sostituto naturale del dirigente in caso di assenza o impedimento di quest'ultimo.

Ragionando in modo diverso, si giungerebbe all'assurda conclusione che il medico del NOCS, se di qualifica più elevata, potrebbe, in assenza del Comandante, disporre operativamente degli incursori, assumendosi questi una responsabilità che, pur volendo, non potrebbe giammai assumersi. Ovvero ancora, se **in via sperimentale**, si decidesse di assegnare presso tutti i Commissariati di PS personale appartenente al ruolo tecnico degli psicologi, sempre secondo tale ragionamento, dovremmo ritenerli legittimati allo sostituzione del Dirigente in caso di assenza o impedimento dello stesso.

A proposito della centralità del concetto di "funzione", non sfugga un recente parere del Servizio funzionari che, interpellato sulla questione, a quanto ci risulta, ritiene che il rapporto di subordinazione funzionale operi a favore del personale dipendente appartenente ai ruoli che espletano funzioni di polizia, cui sono affidati, per il tipo di ufficio, compiti di carattere generale, rispetto ad altro dipendente che,

---

5. uffici periferici, istituiti alle dipendenze del dipartimento della pubblica sicurezza, per le esigenze di polizia stradale, ferroviaria, delle comunicazioni e di polizia di frontiera;

6. reparti mobili, istituiti alle dipendenze del dipartimento della pubblica sicurezza, per i compiti di cui all'articolo 33 della legge 10 aprile 1981, n. 121;

7. reparti, centri o nuclei istituiti, alle dipendenze del dipartimento della pubblica sicurezza o delle questure, per particolari attività operative che richiedono l'impiego di personale specificamente addestrato, l'ausilio di mezzi speciali o di animali;

**b) uffici, centri e istituti con funzioni strumentali e di supporto:**

1. Istituto superiore di polizia;

2. istituti di istruzione, istituiti alle dipendenze del dipartimento della pubblica sicurezza, per le esigenze di istruzione, addestramento, aggiornamento e perfezionamento del personale;

3. strutture sanitarie presso gli uffici centrali e periferici dell'amministrazione, alle dipendenze del dipartimento della pubblica sicurezza o degli uffici o reparti in cui sono istituite, in relazione alle competenze funzionali loro attribuite;

4. gabinetti di polizia scientifica alle dipendenze del dipartimento della pubblica sicurezza o delle questure in cui sono istituiti, in relazione alle competenze funzionali loro attribuite;

5. zone telecomunicazioni, centri elettronici e informatici, centri logistici di raccolta di materiali e mezzi e centri motorizzazione, istituiti alle dipendenze del dipartimento della pubblica sicurezza, e ogni altro ufficio, centro o magazzino posto alle dipendenze dell'ufficio o reparto presso cui sono istituiti, per le esigenze logistiche, strumentali e di supporto della Polizia di Stato e per quelle tecniche del Ministero dell'interno;

<sup>2</sup> "reparti, centri o nuclei istituiti, alle dipendenze del dipartimento della pubblica sicurezza o delle questure, per particolari attività operative che richiedono l'impiego di personale specificamente addestrato, l'ausilio di mezzi speciali o di animali". E' chiaro il riferimento ai Reparti Volo, N.O.C.S. e Reparti Cinofili.



**Segreteria Nazionale**  
Via Cavour 58 - 00184 Roma  
Tel. +39 06 48903773 - 48903734  
Fax: +39 06 62276535  
[coisp@coisp.it](mailto:coisp@coisp.it) - [www.coisp.it](http://www.coisp.it)

COISP · COORDINAMENTO PER L'INDIPENDENZA SINDACALE DELLE FORZE DI POLIZIA

---

appartenendo ai ruoli che esplicano attività tecnico scientifica, è chiamato a svolgere attività limitata ad un determinato settore di natura, appunto tecnico scientifica.

Evidentemente tale ultima posizione è quella che appare più in sintonia con l'originario intento del legislatore del tempo che, nel delineare la natura dei Reparti Volo, ne ha tracciato un profilo a spiccata vocazione operativa; la stessa costituisce inoltre l'unica soluzione possibile se non si voglia giungere a conclusioni paradossali.

Era facilmente ipotizzabile che la previsione di un ruolo tecnico scientifico in via sperimentale, senza il necessario adattamento del quadro normativo di riferimento, avrebbe comportato problemi di funzionalità e di rapporti tra i ruoli, con interpretazioni che, susseguitesi nel corso degli anni, sono sembrate puri esercizi di stile piuttosto che una reale soluzione di controversie ordinamentali.

Ma come se non bastasse ci si è voluti spingere oltre, attribuendo al personale del ruolo tecnico scientifico l'indennità di pronto intervento aereo, prerogativa degli equipaggi fissi di volo.

A tal proposito appare doveroso ricordare che la citata indennità, secondo quanto stabilito dalla legge del 23 marzo 1983 n. 78, spetta agli equipaggi fissi di volo in stato di prontezza operativa.

Si consideri che la questione relativa all'indennità di pronto intervento aereo non appare risolta nemmeno dal decreto direttoriale di rideterminazione dell'assetto ordinativo delle articolazioni periferiche dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza a firma del Signor Capo della Polizia, all'art. 95, che sotto la voce equipaggi fissi di volo, recita: “ l'equipaggio fisso di volo costituisce l'unità operativa di base, composta, di norma, da due piloti e due specialisti, appartenenti alla carriera dei funzionari o ai ruoli del personale della polizia di stato che espleta funzioni di polizia.”

**Si desume pertanto che il funzionario del ruolo tecnico non potrà mai essere considerato quale equipaggio fisso di volo e di conseguenza non può essere in alcun modo legittimato a percepire la relativa indennità.**

Ad una nostra nota proprio sulla previsione dei funzionari tecnici all'interno del settore, lo stesso Ufficio per le Relazioni Sindacali, sancisce:” .....*Riguardo ai funzionari tecnici, è stato chiarito che l'attuale quadro normativo che regola l'organizzazione dei Reparti Volo, non contempla la figura dei funzionari tecnici della Polizia di Stato. Tale “carezza” è stata valutata nell'ambito dei lavori preparatori dell'Atto Ordinativo Unico che, infatti, ha previsto espressamente all'art. 94, comma 9, che..... Con l'entrata in vigore dell'Atto Ordinativo Unico, quindi, l'accesso dei funzionari tecnici nella componente aerea avverrà mediante procedura concorsuale, così come previsto per il restante personale.*”

Se per stessa ammissione del Dipartimento della P.S. l'attuale quadro normativo non contempla i funzionari tecnici tra il personale aeronavigante ed al contempo risulta differita al 31 dicembre 2024 l'entrata in vigore del citato Atto Ordinativo Unico, viene da chiedersi con quali strumenti normativi si intendono disciplinare, allo stato attuale, le funzioni di detto personale all'interno dei Reparti Volo ed i rapporti di subordinazione con il personale che espleta funzioni di polizia.

Tra l'altro anche quanto delineato dal suddetto Atto appare nebuloso e confusionario, infatti la citata previsione dell'art 94 comma 9 postula che all'area equipaggi di volo ed efficienza di linea è preposto un funzionario con la qualifica di Direttore tecnico superiore o Direttore tecnico capo, non prevedendo inspiegabilmente la qualifica del commissario capo tecnico. In pratica il brevetto di pilota per i funzionari del ruolo ordinario si consegue fino alla qualifica di commissario capo, di contro il brevetto da specialista si conseguirebbe solo con la prima qualifica dirigenziale.

Il disegno prospettato delinea un percorso di carriera per i funzionari tecnici limitato ed alquanto penalizzante, in pratica costoro, oltre a poter accedere al settore aereo solo con la prima qualifica dirigenziale, possono essere unicamente assegnati all'area equipaggi di volo di ciascun Reparto, senza alcuna possibilità di progressione né tantomeno di cambio dell'incarico, infatti per le suddette qualifiche



**Segreteria Nazionale**  
**Via Cavour 58 - 00184 Roma**  
**Tel. +39 06 48903773 - 48903734**  
**Fax: +39 06 62276535**  
**[coisp@coisp.it](mailto:coisp@coisp.it) - [www.coisp.it](http://www.coisp.it)**

**COISP · COORDINAMENTO PER L'INDIPENDENZA SINDACALE DELLE FORZE DI POLIZIA**

---

non sono stati previsti gli incarichi di vice dirigente e dirigente, diversamente da quanto sancito per il personale che espleta funzioni di polizia.

L'impianto normativo attuale, come del resto l'Atto Ordinativo Unico non fugano i dubbi circa le funzioni del ruolo tecnico scientifico all'interno del settore aereo della Polizia di Stato, né tantomeno definiscono in modo inequivocabile i rapporti di subordinazione tra il suddetto ruolo e quello del personale che espleta funzioni di polizia.

Alla luce di quanto esposto, appare di tutta evidenza che quanto prospettato per i Reparti Volo nello stesso decreto direttoriale di rideterminazione dell'assetto ordinativo delle articolazioni periferiche dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza sembra più un tentativo di sanatoria per singole posizioni giuridiche che il disegno di un assetto organizzativo funzionale ai compiti istituzionali di questi uffici, ragione per la quale riteniamo non più rinviabile un serio e completo approfondimento giuridico sulle questioni rappresentate.

La Segreteria Nazionale del COISP