

Pubblicato il 18/03/2019

N. 01470/2019 REG.PROV.COLL.
N. 00544/2018 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 544 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Maria Rosaria Petrillo, rappresentata e difesa dall'avvocato Carlo Sarro, con domicilio digitale PEC carlo.sarro@avvocatismcv.it e domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, viale Antonio Gramsci, 19;

contro

Comune di Giugliano in Campania, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Riccardo Marone, con domicilio digitale PEC riccardomarone1@avvocatinapoli.legalmail.it e domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via Cesario Console, 3;

nei confronti

Carmine Petraio, rappresentato e difeso dall'avvocato Lorenzo Lentini, con domicilio digitale come da PEC avvocatolorenzolentini@pec.it e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Orazio Abbamonte in Napoli, viale Gramsci, 116;

Salvatore Petirro, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

A) Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

a) della deliberazione di G.C. n. 188 del 29.12.2017, avente ad oggetto “modifica dell'assetto organizzativo dell'Ente”, nella parte in cui dispone l'accorpamento del Settore Polizia Municipale al Settore Servizi Sociali ed Educativi del Comune di Giugliano in Campania;

b) di ogni ulteriore atto presupposto, connesso e conseguente, se ed in quanto lesivo dei diritti del ricorrente, ivi compresi, per quanto di ragione ed interesse:

- il decreto sindacale n. 284 del 29.12.2017, con il quale il dott. Salvatore Petirro è stato nominato Dirigente del neo istituito “Settore Polizia Municipale e Servizi Sociali ed Educativi”;

- il decreto sindacale n. 24 del 9.01.2018, con il quale al Ten. Col. Carmine Petraio, già responsabile della pozione organizzativa relativa al Servizio Polizia Stradale, sono state attribuite le funzioni di Vice Comandante della Polizia Municipale, ai sensi dell'art. 10 del Regolamento Comunale sull'ordinamento organizzativo del Corpo di Polizia Locale;

B) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 13.06.2018:

a) della deliberazione della Giunta Comunale di Giugliano in Campania n. 12 del 08.02.2018;

b) di ogni ulteriore atto presupposto, connesso e conseguente, ivi compreso, per quanto di ragione ed interesse, il decreto sindacale n. 119 del 03.05.2018;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Giugliano in Campania e di Carmine Petraio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 dicembre 2018 la dott.ssa Gabriella Caprini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I. Parte ricorrente, vincitrice del concorso pubblico per titoli ed esami indetto dall'Amministrazione resistente con bando del 16.04.2013, assunta dal Comune di Giugliano in Campania con contratto di lavoro a tempo indeterminato quale "Dirigente del Settore Polizia Municipale e servizi al Cittadino con funzioni di Comandante della P.M.", impugna, unitamente agli atti conseguenti, le deliberazioni di G.C., n. 188 del 29.12.2017 e n. 12 del 08.02.2018, aventi ad oggetto le modifiche dell'assetto organizzativo dell'Ente, nella parte in cui dispongono e confermano l'accorpamento del "Settore Polizia Municipale al Settore Servizi Sociali ed Educativi" del Comune di Giugliano in Campania, ponendo tale macro-settore alle dipendenze di un dirigente amministrativo, figura intermedia, nominata, poi, nel caso specifico, anche Comandante del Corpo (decreto n. 119/2018), con supposta lesione della autonomia ed indipendenza del Servizio di pertinenza.

I.1. Con tali atti, in particolare, l'Amministrazione comunale ha strutturato il Servizio di Polizia locale in quattro posizioni organizzative (Affari Generali del Comando, Polizia Giudiziaria, Polizia stradale, Protezione civile), sottoposte al potere direttivo del responsabile del predetto neo istituito Settore, individuato in un dirigente amministrativo non necessariamente provvisto della qualifica di Comandante della Polizia municipale né, tanto meno, appartenente al Corpo.

I.2. In conseguenza di tali atti di macro-organizzazione, il Sindaco con propri decreti, parimenti gravati, ha, poi, nominato i dirigenti responsabili dei vari settori comunali:

a) alla ricorrente, con decreto sindacale n. 283 del 29.12.2017, è stato conferito il diverso incarico di dirigente responsabile del "Settore Servizi demografici ed elettorale", confermato con successivo decreto n. 118 del 3.05.2018;

b) il dott. Salvatore Petirro, dirigente amministrativo a tempo determinato, ai sensi dell'art. 110, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000, con decreti sindacali n.

284 del 29.12.2017, prima, e n. 119 del 03.05.2018, poi, è stato nominato e confermato dirigente responsabile del Settore “Polizia municipale e Servizi Sociali ed Educativi”, con attribuzione, con il secondo decreto di incarico, anche delle funzioni di Comandante della Polizia locale;

c) al Ten. Col. Carmine Petraio, già responsabile della posizione organizzativa relativa al Servizio Polizia Stradale, con decreto sindacale n. 24 del 9.01.2018, sono state attribuite le funzioni di vice Comandante della Polizia Municipale, non prorogate essendo lo stesso stato collocato a riposo d’ufficio, con decorrenza dall’1.12.2018.

II. A sostegno del gravame deduce i seguenti motivi di ricorso:

a) violazione e falsa applicazione della l. n. 65/1986, della l.r. della Campania n. 12/2003, della l. n. 241/1990, con particolare riferimento all’art. 3 e all’art. 21 septies, del regolamento sull’ordinamento organizzativo del Corpo di Polizia locale del Comune di Giugliano approvato con deliberazione di G.C. n. 175 del 18.05.2010 e modificato con deliberazione del Commissario straordinario n. 104 del 5.12.2013 e dell’art. 112 c.p.a.;

b) incompetenza;

c) eccesso di potere carenza assoluta dei presupposti, difetto istruttorio e di motivazione.

III. Si è costituita l’Amministrazione comunale intimata e il controinteressato, incaricato delle funzioni di vice Comandante della P.M., dr. Petraio. Entrambi hanno eccepito l’inammissibilità del gravame per difetto di giurisdizione quanto al conferimento degli incarichi dirigenziali –avendo la controversia ad oggetto, avuto riguardo al *petitum* e alla *causa petendi*, diritti soggettivi discendenti dal rapporto di lavoro contrattualizzato-, con conseguente potere di disapplicazione degli atti di macro organizzazione presupposti da parte del giudice ordinario. Le stesse parti hanno, altresì, eccepito, sotto diversi profili, l’improcedibilità del gravame per l’asserita sopravvenuta carenza di interesse all’accoglimento nel merito. Il controinteressato, dr. Petraio, vice Comandante della P.M. ha, inoltre, sostenuto l’irricevibilità del ricorso introdotto per motivi

aggiunti, concernente, in particolare, l'impugnativa avverso le ulteriori modifiche dell'assetto organizzativo e la nomina del controinteressato dirigente amministrativo, dr. Petirro, a Comandante della P.M.. Tutti hanno, poi, concluso, in subordine, per il rigetto.

IV. La causa è stata trattenuta in decisione all'esito dell'udienza pubblica del 20 dicembre 2018.

V. Il ricorso è, in parte, fondato, in parte, inammissibile.

VI. E' preliminarmente da accogliere l'eccezione in rito quanto all'impugnativa avverso il conferimento degli incarichi vertendosi in materia di meri atti di gestione del rapporto di lavoro.

VI.1. Invero, "in tema di impiego pubblico privatizzato, ai sensi dell'art. 63, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, sono attribuite alla giurisdizione del giudice ordinario tutte le controversie inerenti ad ogni fase del rapporto di lavoro, incluse quelle concernenti l'assunzione al lavoro ed il conferimento di incarichi dirigenziali, mentre la riserva in via residuale alla giurisdizione amministrativa, contenuta nel comma 4 del citato art. 63, concerne esclusivamente le procedure concorsuali, strumentali alla costituzione del rapporto con la P.A." (Cassazione civile, sez. un., 5.04.2017, n. 8799).

Deve pertanto essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione il gravame proposto contro gli specifici provvedimenti di incarico di posizioni organizzative con funzioni dirigenziali.

Non possono conseguentemente essere scrutinate tutte le eccezioni sollevate dal controinteressato costituito, dr. Petraio, vice Comandante della P.M., con riferimento, in primo luogo, alla sopravvenuta improcedibilità del gravame quanto al decreto n. 24 del 9.01.2018, del quale è risultato destinatario, per essere *medio tempore* stato collocato a riposo d'ufficio per il raggiungimento dei requisiti di anzianità di servizio con decorrenza dal 1.12.2018. Parimenti è a dirsi, in secondo luogo, quanto all'eccepita inammissibilità dell'impugnativa avverso l'incarico di affidamento della dirigenza del Settore Polizia municipale e Servizi sociali all'altro controinteressato, dr. Petirro (decreto sindacale n. 284

del 29.12.2017) per omessa notifica nei suoi confronti del ricorso introduttivo benché parte necessaria ai sensi dell'art. 41 c.p.a.. L'inoppugnabilità del decreto di affidamento di tale incarico dirigenziale eliderebbe, a parere del predetto controinteressato, l'interesse anche all'impugnazione della delibera di riorganizzazione dei settori comunali. Analogamente deve argomentarsi quanto all'eccezione di improcedibilità avanzata dall'Amministrazione resistente, relativamente all'impugnativa proposta, sempre con il ricorso principale, avverso i primi decreti sindacali per essere gli stessi a termine, con scadenza alla data del 31.03.2018.

La carenza di giurisdizione impedisce a questo Collegio di sindacare le eccezioni proposte.

VI.2. Infondata è, invece, l'eccezione relativa alla tardività dei motivi aggiunti, posto che il giudizio verte sulla illegittimità dell'accorpamento dei Settori Polizia Locale – Servizi Sociali del Comune così come originariamente disposto con la deliberazione giunta n. 188/2017 e solo confermato con la successiva deliberazione di G.C. n. 12/2018, in assenza di qualsivoglia istruttoria e/o rinnovata valutazione sul punto. Nella specie, tale ultimo atto ha disposto modifiche all'assetto organizzativo dell'Ente già fissato con la precedente delibera n. 188/2017 solo nella parte relativa ai settori "Idrico Fognario e Manutentivo" e "Ambiente e Lavori Pubblici", restando completamente inalterata la precedente organizzazione del Settore Polizia Municipale e Servizi Sociali, oggetto del presente giudizio.

In definitiva, la delibera di G.C. n. 12/2018, si configura, sul punto (ovvero sulla struttura del Settore Polizia Locale e Servizi Sociali), quale atto meramente confermativo della precedente delibera n. 188/2017, con la conseguenza che lo stesso, non essendo autonomamente impugnabile, non può mai determinare la improcedibilità del ricorso originariamente proposto avverso l'atto confermato (cfr. Cons. di St., sez. IV, 28 giugno 2016, n. 2914).

VI.3. E', altresì, priva di pregio l'eccezione relativa al supposto difetto di interesse alla impugnativa avverso gli atti di macro-organizzazione in ragione

della dedotta carenza di diretta lesività della condizione professionale della ricorrente che, di contro, avrebbe, invece, prestato acquiescenza al successivo decreto sindacale, n. 283 del 29.12.2017, notificato in data 2.01.2018, confermato con successivo decreto n. 118 del 3.05.2018, con cui, in asserita esecuzione agli atti organizzativi, la stessa sarebbe stata nominata e confermata dirigente del Settore Servizi Demografici ed elettorale, in luogo del Comando della Polizia Municipale. Una volta consolidatosi l'attribuzione del nuovo e diverso incarico di dirigente del Settore Servizi Demografici, la medesima non potrebbe più trarre alcuna utilità dall'accoglimento delle censure avverso la riorganizzazione della Polizia Municipale, avendo implicitamente rinunciato all'incarico.

VI.3.1. L'eccezione è priva di pregio.

La ricorrente, vincitrice del concorso pubblico per titoli ed esami indetto dall'Amministrazione resistente con bando del 16/04/2013 - è stata assunta dal Comune di Giugliano in Campania, con contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato, quale Dirigente "da assegnare al Settore Polizia Municipale e servizi al Cittadino con funzioni di comandante della P.M." e legittimamente aspira a svolgere l'incarico per il quale è stata selezionata all'esito di una procedura di evidenza pubblica e cui è correlato, in relazione alle funzioni, un determinato trattamento economico.

In disparte gli anzidetti profili di giurisdizione, a fronte della censurata riorganizzazione amministrativa, oggetto di tempestiva impugnativa, parte ricorrente non avrebbe tratto alcun vantaggio dall'impugnativa di un provvedimento comunque attributivo di un incarico di natura dirigenziale nelle more della definizione del presente giudizio, in attesa, cioè, di svolgere le funzioni di Comandante della P.M. per la cui attribuzione è stata selezionata in quanto riconosciuta in possesso dei necessari requisiti (specifici, per l'assunzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza e con anzianità di servizio nella P.M., nelle FF.OO., presso enti o organismi internazionali ovvero con rapporto di lavoro in regime di diritto pubblico) risultando, poi,

vincitrice nella comparazione effettuata, per titoli e merito, rispetto agli altri partecipanti.

VII. Ciò posto, il ricorso è fondato quanto all'impugnativa avverso gli atti di macro-organizzazione.

VII.1. Con il primo motivo di gravame, parte ricorrente censura la violazione e falsa applicazione della l. n. 65/1986 e della l.r. della Campania n. 12/2003.

VII.2. Con il secondo motivo di ricorso, parte ricorrente deduce la violazione del Regolamento sull'ordinamento organizzativo del Corpo di polizia locale del Comune di Giugliano approvato con deliberazione di G.C. n. 175 del 18.05.2010 come modificato con deliberazione del Commissario straordinario n. 104 del 05.12.2013.

Rileva, in particolare, una contraddittorietà estrinseca dell'*agere* amministrativo nella misura in cui mentre detto regolamento salvaguarda la "specificità e l'autonomia del Corpo della Polizia municipale", tali finalità sarebbero totalmente disattese nel provvedimento in contestazione.

VII.2.1. Le censure che, per connessione logico-giuridica, possono essere trattate congiuntamente sono fondate.

VII.3. Con gli atti deliberativi gravati, il Comune ha strutturato il Corpo/Servizio di Polizia Locale in quattro posizioni organizzative, sottoposte al potere direttivo del responsabile della neo-istituita macro area individuato in un dirigente amministrativo non necessariamente provvisto della qualifica di Comandante della Polizia Municipale, e comunque, pur se nominato tale, non espressamente appartenente al Corpo ovvero alla medesima categoria di dipendenti, beneficiari di un peculiare *status*.

VII.3.1. Orbene, tale *modus operandi* si pone in aperto contrasto con la normativa nazionale e regionale di settore e, in particolare:

1) con la legge n. 65 del 7.03.1986, legge-quadro sull'ordinamento della Polizia Municipale, che, pur statuendo che i Comuni definiscono con proprio regolamento l'ordinamento e l'organizzazione del Corpo di polizia municipale, dispone:

a) all'art. 7, comma 5, che: "l'ordinamento si articola in: a) responsabile del Corpo (Comandante); b) addetti al coordinamento e al controllo; c) operatori (vigili)",

b) all'art. 9 comma 1, che: "Il comandante del Corpo di Polizia municipale è responsabile verso il sindaco dell'addestramento, della disciplina e dell'impiego tecnico-operativo degli appartenenti al Corpo"

c) all'art. 5, che: "1. Il personale che svolge servizio di polizia municipale, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, esercita anche: a) funzioni di polizia giudiziaria, rivestendo a tal fine la qualità di agente di polizia giudiziaria, riferita agli operatori, o di ufficiale di polizia giudiziaria, riferita ai responsabili del servizio o del Corpo e agli addetti al coordinamento e al controllo, ai sensi dell'articolo 221, terzo comma, del codice di procedura penale; b) servizio di polizia stradale, ai sensi dell'articolo 137 del testo unico delle norme sulla circolazione stradale approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, numero 393; c) funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza ai sensi dell'articolo 3 della presente legge. 2. A tal fine il prefetto conferisce al suddetto personale, previa comunicazione del sindaco, la qualità di agente di pubblica sicurezza ... 4. Nell'esercizio delle funzioni di agente e di ufficiale di polizia giudiziaria e di agente di pubblica sicurezza, il personale di cui sopra, messo a disposizione dal sindaco, dipende operativamente dalla competente autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza nel rispetto di eventuali intese fra le dette autorità e il sindaco. 5. Gli addetti al servizio di polizia municipale ai quali è conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza possono, previa deliberazione in tal senso del consiglio comunale, portare, senza licenza, le armi, di cui possono essere dotati in relazione al tipo di servizio nei termini e nelle modalità previsti dai rispettivi regolamenti, anche fuori dal servizio, purché nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei casi di cui all'articolo 4..";

2) con la legge regionale n. 12/2003, che, all'art. 11, ultimo comma, stabilisce, ribadendo i principi di cui alla normativa nazionale, che "nel rispetto del

principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni attinenti la gestione operativa dei servizi di sicurezza urbana, i comandanti di polizia locale dipendono unicamente dal sindaco o dal Presidente della Provincia”;

3) con la stessa normativa regolamentare invocata che statuisce:

- all'art. 2 comma 2, che “il Corpo di Polizia Locale è diretto e coordinato dal Comandante, Dirigente del Settore a cui sono affidate le relative funzioni, che è responsabile dell'addestramento, della disciplina e della gestione del servizio”;

- al successivo comma 3 del medesimo articolo che “il Settore cui sono affidate le funzioni del Corpo di Polizia Locale, articolazione dirigenziale di primo livello, esercita le sue funzioni avvalendosi della propria struttura organizzativa articolata in servizi e unità organizzative semplici e complesse”.

4) con l'art. 6 del vigente Regolamento degli Uffici e dei servizi che stabilisce, poi, quanto segue:

- “la struttura organizzativa del Comune è articolata in Settori, Servizi ed Unità operative complesse e semplici; - ... i Settori sono articolazioni dirigenziali di primo livello e costituiscono le strutture organizzative di massima dimensione dell'Ente, alle quali sono affidate funzioni ed attività fra loro omogenee, che esercitano con autonomia operativa e gestionale, nell'ambito degli indirizzi e degli obiettivi fissati dalla Giunta Comunale; - ... i Servizi sono articolazioni di secondo livello e costituiscono strutture organizzative nelle quali è suddiviso il Settore ed esso rappresenta, di norma, l'unità organizzativa complessa a cui il Dirigente responsabile di Settore affida, con proprio provvedimento, l'istruttoria dei singoli procedimenti compresi nell'ambito di competenza, con responsabilità interna” (delibere n. 188 del 29.12.2017 e n. 12 dell'8.2.2018).

VII.3.2. Ora, con l'istituzione del Corpo/Servizio di Polizia municipale si dà, pertanto, vita ad una entità organizzativa unitaria completamente autonoma da altre strutture organizzative del comune (un Corpo, appunto, a somiglianza

del corpi militari dai quali mutuano anche i gradi gerarchici), costituita dall'aggregazione di tutti i dipendenti comunali che esplicano, a vari livelli, i servizi di polizia locale.

VII.3.2.1. Al vertice di questa aggregazione unitaria è posto un Comandante (anch'egli vigile urbano) che ha la responsabilità del Corpo e ne risponde direttamente al Sindaco (cfr. Cons. di St., sez. V, 4 settembre 2000 n. 4663). Ciò è tanto vero che la legge statale da ultimo richiamata – L. 65/86 – contempla altresì uno *status* giuridico ed economico differenziato rispetto a quello degli altri dipendenti comunali (art. 7, primo e terzo comma, della legge n. 65 del 1986), sia pure nel rispetto dei principi generali contenuti nella legge quadro sul pubblico impiego. Invero, a tutti gli addetti della polizia municipale sono attribuite le funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale e di pubblica sicurezza con riconoscimento della relativa qualità (art. 5 della legge n. 65 del 1986). “L'autonomia del Corpo di Polizia Municipale è connaturale alla specificità delle funzioni del personale che vi appartiene, stante l'attribuzione in via ordinaria a tutti gli addetti della polizia municipale delle funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale e di pubblica sicurezza con riconoscimento della relativa qualità, per l'art. 5 della legge n. 65 del 1986” (Cons. di St., sez. V, 16.01.2015, n. 75). Ed invero, “Le competenze attribuite dall'ordinamento (artt. 3 e 5 della legge 7 marzo 1986, n. 65) al corpo di polizia municipale consistono, in misura assolutamente prevalente, in compiti di prevenzione e vigilanza sull'osservanza di norme e di regolamento nei settori di competenza comunale; di accertamento e di contestazione delle eventuali infrazioni; di adozione di provvedimenti sanzionatori. A queste attività di aggiunge l'espletamento di funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale e, in determinate circostanze, di pubblica sicurezza” (Cons. di Stato, sez. III 10.07.2013, n. 3711).

VII.3.3. Lo stesso ordinamento regionale configura parimenti il Corpo/Servizio di Polizia municipale come entità organizzativa distinta ed autonoma dalle altre strutture dell'apparato comunale in ragione della

specifica caratterizzazione delle funzioni demandate al personale che vi appartiene, in via ordinaria.

VII.3.4. Le richiamate disposizioni regolamentari confermano l'impossibilità di determinare l'inserimento del Corpo/Servizio di Polizia Locale quale struttura intermedia in una più ampia articolazione burocratica, vale a dire, nella specie, in un Settore amministrativo, rispetto al quale non presenta caratteristiche di omogeneità, inficiando nella specie l'autonomia delle funzioni dello stesso servizio di Polizia municipale. Irrilevante è la circostanza che tale modulo organizzativo sia stato già utilizzato in passato.

VII.4. Dalla richiamata normativa discende allora che nell'ambito dell'organizzazione comunale deve essere sempre garantita la totale autonomia del Corpo di Polizia municipale specie per quanto concerne le competenze di cui all'art. 9 della l. n. 65 del 1986, ed è anche per tali ragioni che, la Polizia municipale, specie ove eretta in Corpo, non può essere considerata in termini di struttura intermedia (nella specie come Sezione) di un compendio burocratico più ampio (Settore amministrativo) né, per tale incardinamento, essere posta alle dipendenze del dirigente amministrativo cui è affidata la responsabilità di tale più ampia struttura (T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 22.03.2011, n. 191, Cons. di St., sez. V, 27.08.2012, n. 4605; T.A.R. Abruzzo, Pescara, sez. I, 30.10.2017, n. 309).

VII.4.1. Quanto alla attribuzione delle funzioni di Comandante del Corpo:

1) posto che, come detto, “il servizio di Polizia municipale costituisce funzionalmente un'entità organizzativa unitaria e autonoma dalle altre strutture organizzative del Comune, 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 e ne risponde direttamente al Sindaco”;

2) “l'attribuzione di funzioni gestionali e direzionali del Corpo/Servizio di Polizia municipale ad altre figure professionali dell'Ente appare violare l'intero assetto dei rapporti Comandante/Sindaco desumibile dall'impianto della

normativa di cui alle leggi n. 65/1986 e L.R. n. 17 del 1990, e si pone in contrasto con l'autonomia del servizio di Polizia municipale rispetto gli altri servizi dell'amministrazione comunale (cfr. in tal senso, TAR Sicilia - Catania, sez. II, 8 novembre 2013, n.2709)” (T.A.R. Sicilia, Catania, sez. II, 21.07.2017, n. 1836);

3) “l'art. 7, 3° comma, l. 7 marzo 1986 n. 65 dispone che il Corpo di Polizia municipale si articola nel responsabile del Corpo (Comandante), negli addetti al coordinamento e al controllo ed infine negli operatori (vigili)” (Cons. di St., sez. V, 17.09.1992, n. 813).

VII.5. Da quanto esposto, deriva, allora, l'illegittimità delle deliberazioni giuntali impugnate poiché attraverso di esse il Corpo di Polizia Locale del Comune di Giugliano in Campania è stato, di fatto, scisso in quattro posizioni organizzative, assoggettate alla direzione di un dirigente, privo della qualifica di Comandante di Polizia Municipale e comunque, se pur nominato tale, non necessariamente appartenente alla Polizia municipale.

VII.6. In definitiva, “secondo quanto dispone l'art. 9 L. n. 65/1986, il Comandante della Polizia municipale è responsabile verso il Sindaco, il quale a sua volta è l'organo titolare delle funzioni di Polizia locale che competono al Comune (artt. 1 e 2); conseguentemente porre il Comandante della Polizia municipale alle dipendenze di un funzionario del Comune equivale a trasferire a quest'ultimo funzioni di governo che per legge competono al Sindaco” (Cons. di Stato, sez. V, 17.02.2006, n. 616). “In riferimento alle competenze previste dall'art. 9, L. n. 65 del 1986, al Corpo di Polizia municipale deve essere sempre garantita, nel contesto dell'organizzazione comunale, la piena autonomia; ciò considerato, per quanto concerne le succitate competenze, non è ammissibile che l'organo di vertice del Corpo di Polizia municipale - Comandante - debba dipendere direttamente da un dirigente e non, invece, dal Sindaco, o da un suo delegato politico, come tassativamente previsto dalla L. n. 65 del 1996, non interamente derogata dalla successiva privatizzazione

del rapporto di impiego pubblico” (T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 12.03.2004, n. 1288).

Infatti, “il responsabile della Polizia municipale deve rispondere direttamente al Sindaco dell'operato del Corpo e dei singoli addetti, evidentemente in diretta connessione con il ruolo e le funzioni di ufficiale di governo che l'ordinamento riconosce al Sindaco, oltre alle funzioni di rappresentante e organo di vertice del comune quale ente pubblico. Pertanto ogni interposizione di altro funzionario fra il Comandante di Polizia municipale ed il Sindaco è da ritenersi illegittima, siccome in contrasto con l'art. 9 l. 7 marzo 1986 n. 65 (Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale)” (T.A.R. Veneto, sez. II, 30.05.1997, n. 915).

VII.7. E' irrilevante, a tali fini, che la Polizia Municipale del Comune di Giugliano abbia sempre operato quale Servizio, collocato in Settori (autonomi o accorpati), non essendo mai stato costituito formalmente il Corpo che l'art.7 della legge n.65/1986 prevede come mera facoltà, dovendo essere comunque assicurata la predetta autonomia funzionale e la diretta dipendenza del Comandante, appartenente, quale organo di vertice, alla stessa P.M., dal Sindaco, senza alcuna altra intermediazione.

VII.8. L'esigenza della rotazione degli incarichi dirigenziali amministrativi, così come previsto dal Piano triennale per la prevenzione della Corruzione 2017-2019, non comprende, pertanto, anche la figura di vertice della Polizia municipale nel senso che tale posizione organizzativa deve essere sempre attribuita a dipendenti che, in possesso dei richiesti sopra citati requisiti, per lo *status* rivestito, siano comunque appartenenti alla categoria di riferimento.

VII.9. Conclusivamente, gli atti deliberativi impugnati, dunque, nella parte in cui hanno operato l'accorpamento del Settore Polizia Municipale in altra entità organizzativa di dimensioni più ampie sottoposta, di norma, alla direzione di un dirigente amministrativo, senza altra specificazione, si pongono in aperto contrasto, oltre che con la legge quadro nazionale e regionale, con lo specifico regolamento adottato dal Consiglio Comunale in

subjecta materia, quale organo titolare - in via esclusiva - delle competenze in materia di organizzazione del Corpo di Polizia Municipale (cfr. T.A.R. Abruzzo, Pescara, sez. I, 30.10.2017, n. 309).

VII.10. Non appare, altresì, ultroneo osservare, al solo mero fine del riconoscimento di un interesse a ricorrere attuale e concreto avverso gli atti di macro organizzazione di parte ricorrente, che “la violazione, da parte delle Amministrazioni datrici di lavoro, dell'obbligo di adibire il prestatore di lavoro alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni considerate equivalenti (art. 52, comma primo, d.lgs. n. 165 del 2001), va accertata, in concreto, con riferimento alle modificazioni dei contenuti professionali delle attribuzioni della qualifica, non essendo sufficiente il riscontro dell'alterazione dei precedenti assetti organizzativi, ancorché non conformi a legge” (Cass. civ. Sez. lavoro, 09/05/2006, n. 10628 (rv. 589013)).

VII.10.1. Nella specie, appare evidente la dequalificazione professionale subita dalla ricorrente, assunta in qualità di Comandante della Polizia municipale, una volta approfonda l'indagine sulle mansioni effettivamente svolte e avuto riguardo alla sottrazione delle specifiche competenze di cui all'art. 9, rubricato *Comandante del Corpo di polizia municipale*, della legge 7 marzo 1986, n. 65 nell'ambito della nuova organizzazione.

VII.10.2. L'illegittimità dei moduli organizzativi adottati dal Comune ha, pertanto, rilevanza in quanto si traduce in assegnazioni di mansioni diverse da quelle proprie della qualifica rivestita e non equivalenti.

VIII. Ciò posto, il ricorso è, quindi, *in parte qua*, meritevole di accoglimento, atteso che, assorbite le ulteriori censure dedotte, gli atti di macro-organizzazione impugnati, nella parte in cui l'Amministrazione resistente ha operato l'accorpamento del Settore Polizia Municipale in altra entità organizzativa di dimensioni più ampie, macroarea, sottoposta alla direzione di un Dirigente Amministrativo, non appartenente al Corpo, si pongono in contrasto sia con le disposizioni legislative di cui alla legge-quadro sull'ordinamento della Polizia Municipale (l. 7.3.1986, n. 65, artt. 5, 7 e 8) e

alla legge regionale n. 12/2003 (art. 11) che con le specifiche norme regolamentari adottate dal Consiglio Comunale (art. 2).

IX. In considerazione di tali rilievi, il gravame proposto, va conclusivamente, in parte, assorbite le ulteriori censure dedotte, accolto, con conseguente annullamento del provvedimenti di macro-organizzazione e, in parte, dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione quanto ai decreti di conferimento dei incarichi.

IX.1. Declinata, *in parte qua*, la giurisdizione di questo giudice amministrativo, è consentito alla parte, ai sensi dell'art. 11, comma 2, c.p.a., proseguire il giudizio avanti giudice ordinario, entro il termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato della presente sentenza, con salvezza degli effetti già prodottisi all'atto della proposizione dell'azione avanti a questo giudice, secondo quanto stabilito dalla norma citata.

X. Ragioni di equità inducono tuttavia il Collegio a disporre la compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso integrato da motivi aggiunti, come in epigrafe proposto:

- a) lo accoglie nei termini di cui in motivazione, quanto all'impugnativa avverso le deliberazioni della Giunta Comunale di Giugliano in Campania n. 188 del 29.12.2017 e n. 12 del 08.02.2018, aventi ad oggetto la modifica dell'assetto organizzativo dell'Ente;
- b) lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione quanto all'impugnativa dei decreti sindacali di conferimento di incarico dirigenziale (n. 284 del 29.12.2017, n. 24 del 9.01.2018 e n. 119 del 3.05.2018), indicando quale giudice competente il giudice ordinario.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 20 dicembre 2018

con l'intervento dei magistrati:

Santino Scudeller, Presidente

Pierluigi Russo, Consigliere

Gabriella Caprini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Gabriella Caprini

IL PRESIDENTE
Santino Scudeller

IL SEGRETARIO