

La valutazione della Performance della posizione organizzativa “Comandante della Polizia Municipale”: casi e soluzioni

15 Gennaio 2020
Giuseppe Avizzano

Nell’ambito del complesso sistema della valutazione dei dirigenti e funzionari apicali degli enti locali, ci si imbatte molto spesso in casi dove **il comandante della Polizia Municipale, pur rivestendo un ruolo dotato di ampia autonomia non è davvero completamente autonomo perché inserito in un organigramma amministrativo che lo pone, spesso erroneamente, alle dirette dipendenze di un dirigente.**

Tale circostanza si evidenzia soprattutto nei comuni di minori dimensioni, ma non sono infrequenti i casi dove è possibile rinvenirla anche nei comuni più grandi o addirittura capoluogo.

Ciò lo si spiega, o meglio lo si giustifica, con le ridotte o scarse capacità di spesa degli enti locali i quali, pur vedendo depauperato anno dopo anno il proprio organico, non sono nella condizione, per vari motivi, di provvedere a nuove assunzioni di personale.

Nasce dunque l’esigenza, per gli operatori del settore, di comprendere fino a che punto la valutazione della “Performance” di queste particolari “Posizioni Organizzative”, attribuite ai dipendenti comunali appartenenti alla categoria D, spetti all’organo politico-amministrativo dell’ente, con il supporto tecnico delle strutture deputate, piuttosto che ai dirigenti superiori cui il settore della Polizia Municipale eventualmente afferisce.

È risaputo infatti che, ai sensi del Decreto Legislativo 150/2009 (Brunetta) come modificato dal Decreto Legislativo 74/2017 (Madia), alla concreta valutazione dei risultati raggiunti dai Dirigenti Comunali provvedono sempre talune strutture tecniche denominate Organismi Indipendenti di Valutazione (O.I.V.) o Nuclei di Valutazione (N.d.V.), mentre alle valutazioni dei risultati raggiunti dalle Posizioni Organizzative dei comuni dotati di strutture dirigenziali provvedono, ai sensi del CCNL Comparto Funzioni Locali 2016-2018, gli stessi dirigenti ai quali esse sono state attribuite.



Tuttavia la figura del Comandante della Polizia Municipale riveste talune peculiarità che la rendono diversa dalle altre posizioni organizzative, pure esistenti nell'amministrazione comunale, tanto da giustificare il fatto che essa debba essere sottratta alla valutazione dei dirigenti per essere affidata, più opportunamente, al sindaco su proposta dell'O.I.V./N.d.V.

Vediamo perché.

Innanzitutto bisogna evidenziare che l'ambito delle considerazioni è delimitato dalla normativa nazionale di riferimento costituita dalla Legge 7 marzo 1986, n. 65, "Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale", e dalle numerose leggi regionali tra le quali, quella della Regione Campania n. 12 del 13.06.2003 recante "Norme in materia di polizia amministrativa regionale e locale e politiche di sicurezza".

La compresenza di fonti di livello territoriale diverso (statale e regionale), si spiega alla luce delle diverse funzioni che sono attribuite alla Polizia Municipale tra le quali annoveriamo principalmente quelle di "polizia di sicurezza" e di "polizia amministrativa". La disciplina attinente il primo tipo, cioè della polizia di sicurezza, rientra nella competenza legislativa propria dello Stato ex articolo 117, secondo comma, lettera h) della Costituzione Italiana, quella del secondo, cioè della polizia amministrativa, rientra invece nella competenza legislativa regionale (Corte cost., 6 maggio 2010, n. 167).

Altro importante elemento discriminante è quello posto dall'articolo 7, comma 1, della suddetta Legge quadro n. 65/86, il quale prevede **la possibilità, per i comuni con almeno sette addetti, di istituire il "Corpo di Polizia Municipale" al posto dei relativi "Servizi", con la nomina di un "Comandante" al posto del "Responsabile", e con l'ulteriore precisazione, rinvenibile nel successivo articolo 9, che il Comandante risponde direttamente al sindaco.**

Tale relazione diretta sindaco-comandante si rileva, infatti, anche nella predetta Legge Regionale Campania n. 12/2003, la quale, così come le altre leggi regionali, prevede all'articolo 11 - Funzioni di polizia locale, comma 7, 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".

I Comuni dispongono quindi di ampia discrezionalità in ordine al tipo concreto di organizzazione del Servizio di Polizia Municipale ma, qualora essi addivengono alla creazione di un "corpo" con l'adozione del relativo regolamento, questo assume le caratteristiche di un'entità unitaria, autonoma da tutte le altre strutture presenti nel Comune.

Ne consegue che la Polizia Municipale, una volta innalzata a Corpo, non può essere considerata come una struttura intermedia inserita in un complesso burocratico più ampio; né può essere posta alle dipendenze del dirigente amministrativo che dirige tale più ampia struttura (Consiglio di Stato, Sez. V, 14 maggio 2013, n. 2607; Cons. St., Sez. V, 27 agosto 2012, n. 4605; Cons. St., sez. V, 17 febbraio 2006, n. 616; Cons. St., sez. V, 4 settembre 2000, n. 466).

Diverso è invece il caso in cui il “Servizio” di Polizia Municipale non sia eretto a Corpo, considerato che l’articolo 3 della predetta Legge n. 65/1986 ha mero valore programmatico demandando, come si diceva, al regolamento comunale di Polizia Municipale, la concreta individuazione del Corpo piuttosto che la mera attuazione del relativo Servizio.

Quanto poi al ruolo e all’autonomia del Comandante del Corpo, l’articolo 9 Legge quadro n. 65/1986 prevede che 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, LEGGE 65/86); 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 (Consiglio di Stato, Sez. V, 14 maggio 2013, n. 2607; Cons. St., sez. V, 17 maggio 2012, n. 2817).

Tuttavia, la nomina a Comandante del Corpo non necessariamente deve essere accompagnata dall’assegnazione di una qualifica dirigenziale (Cons. St., sez. V, 14 novembre 1997, n. 1303) essendo possibile attribuire allo stesso la sola qualifica di Posizione Organizzativa, ai sensi dell’articolo 13 del suddetto vigente CCNL, e ciò proprio in funzione di quell’“alta professionalità” che si attribuisce alla figura del Comandante.

Tra l’altro è da considerarsi che, seppure all’interno delle aree di attività degli Enti Locali, vige il principio della piena mobilità tra figure professionali e profili ascritti alla medesima qualifica funzionale, questo principio non può trovare applicazione nei confronti degli addetti al Servizio di Polizia Municipale in considerazione proprio della **particolare qualificazione professionale di questi ultimi che li rende infungibili** (T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. 3, n. 2521 del 20.11.1993).

La polizia municipale dunque, una volta assunta al rango di corpo, non può essere posta alle dipendenze di un dirigente amministrativo che non abbia lo status di appartenente alla polizia municipale e non può neanche essere sottoposta al segretario comunale (C.d.S. 4663/2000; C.d.S. 1359/2001; C.d.S. 1360/2001).

Ritornando al campo della “Performance”, la cui valutazione incide in maniera significativa sulla retribuzione del dipendente dell’ente locale, va detto che **restano dunque di esclusiva pertinenza del Sindaco, o dell’Assessore delegato, l’individuazione di quei particolari obiettivi da attribuire alla figura del Comandante** che, nell’ambito delle funzioni di polizia locale, prendono il nome di “direttive” ex articolo 2 della Legge n. 65/86.

Ciò ha come diretta conseguenza che la valutazione sul raggiungimento degli obiettivi da parte del responsabile della P.M. non può che essere di pertinenza del Sindaco il quale non può neppure delegare la fissazione di questi obiettivi ad altri dirigenti o organi. Questo perché lo stesso articolo 2 della Legge 65/86, consente al Sindaco di affidarle soltanto ad un assessore da lui designato e non ad altre figure amministrative (TAR Veneto 04.06.98 n. 868; Trib. Nocera Inferiore Ord. del 16.06.2000; Consiglio di Stato Sez. V, Sent. N. 4663 del 28.03.2000, Trib. Sassari 2.11.2000).

Pertanto, in considerazione del combinato disposto degli artt. 2 e 9 della Legge 65/86, il Sindaco, così come valuta il segretario e/o direttore, ai fini dell'attribuzione della retribuzione di risultato, è tenuto a valutare le funzioni svolte dalla figura apicale della polizia municipale, sempre su proposta dell'OIV o NdV. E questo sia nel caso in cui il Comandante rivesta la qualifica di dirigente che di posizione organizzativa.

Ed infatti, anche gli articoli 7 e 9 del Decreto Legislativo 150/2009 prevedono che alla misurazione e alla valutazione della performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità, qual è appunto quella del corpo della polizia municipale, provvedono gli Organismi Indipendenti di Valutazione (o NdV ndr) i quali sottopongono i risultati cui sono pervenuti all'organo di indirizzo politico-amministrativo^[1] (sindaco e giunta) dell'ente cui spetta, in ultima analisi, l'attribuzione del risultato.

Diversamente, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, Legge b) del Decreto Legislativo 150/2009, alla valutazione delle posizioni organizzative non dotate di autonomia, così come può essere quella del "Responsabile del servizio di polizia municipale" (per scelta amministrativa o perché dotata di meno di sette addetti), provvedono gli stessi dirigenti posti a capo delle relative strutture amministrative, eventualmente col supporto dell'OIV/NdV se previsto dal Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance adottato dal comune ai sensi del predetto articolo 7 del Decreto Legislativo 150/2009.

Da quanto sopra, consegue che si possono verificare le seguenti **situazioni tipiche**:

- a) **il Comandante della polizia Municipale, istituita come corpo, è un dirigente di un comune dotato di figure dirigenziali**; in tale caso, al pari degli altri dirigenti, la valutazione della performance spetta al sindaco, su proposta del O.I.V. / N.d.V., sentita la giunta;
- b) **il Comandante della Polizia Municipale, istituita come corpo, non è un dirigente ma è comunque titolare di una posizione organizzativa di un comune dotato di figure dirigenziali**; in tale caso, diversamente dalle altre posizioni organizzative la cui valutazione spetta al dirigente di settore, la valutazione della performance del Comandante spetta al sindaco, su proposta del O.I.V. / N.d.V., sentita la giunta;
- c) **il Comandante della Polizia Municipale, istituita come corpo, è titolare di una posizione organizzativa di un comune dotato di sole posizioni organizzative**; in tale caso, analogamente alle altre posizioni organizzative, la valutazione della performance del Comandante spetta al sindaco, su proposta dell'O.I.V. / N.d.V., sentita la giunta;

- d) **il funzionario apicale della Polizia Municipale non riveste la figura di comandante, perché il corpo non è stato istituito, bensì quella di Responsabile del Servizio, titolare comunque di posizione organizzativa, in un comune dotato di figure dirigenziali;** in tale caso, come per quello indicato al punto b), diversamente dalle altre posizioni organizzative la cui valutazione spetta al dirigente di settore, la valutazione della performance del funzionario responsabile della Polizia Municipale spetta sempre al sindaco, su proposta dell'O.I.V. / N.d.V., sentita la giunta;
- e) **il funzionario apicale della Polizia Municipale non riveste la figura di comandante, perché il corpo non è stato istituito, bensì quella di Responsabile del Servizio, titolare di posizione organizzativa, in un comune non dotato di figure dirigenziali ma solo di posizioni organizzative;** in tale circostanza, come per il caso c), la valutazione della performance del responsabile della Polizia Municipale, spetta al sindaco, su proposta dell'O.I.V. / N.d.V., sentita la giunta;
- f) **il funzionario apicale della Polizia Municipale non riveste la figura di comandante, perché il corpo non è stato istituito, bensì quella di Responsabile del Servizio, NON titolare di posizione organizzativa, in un comune dotato di figure dirigenziali;** in tale caso, trattandosi di un servizio non autonomo ma complementare ad altri, tutti afferenti ad un unico dirigente, la valutazione della performance del funzionario apicale, come per gli altri dipendenti dell'amministrazione, spetta al solo dirigente di settore senza neppure che questi riceva una preventiva proposta da parte dell'O.I.V. / N.d.V..

[1] L'Anac – Autorità Nazionale Anti Corruzione – ha precisato, con la propria delibera n. 21 del 23 ottobre 2012, che per gli enti locali l'organo di indirizzo politico amministrativo di ciascuna amministrazione è individuato nel sindaco cui spetta, peraltro, il potere di nomina dei dirigenti e dell'OIV / NdV.

TAG: *polizia municipale, valutazione della prova, Comune*

Avvertenza

La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex. art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.