

Publicato il 27/09/2024

N. 07820/2024REG.PROV.COLL.
N. 09689/2020 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9689 del 2020, proposto dal signor Roberto Marras, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Cignitti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Federica Graglia, con domicilio eletto presso gli uffici dell'avvocatura capitolina, in Roma, via del Tempio di Giove n. 21;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione seconda, n. 02267/2020, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 18 settembre 2024 il Cons. Carmelina Adesso e udito per parte appellante l'avv.

Giuseppe Cignitti;

Vista l'istanza di passaggio in decisione senza discussione depositata da Roma Capitale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'appellante - già appartenente al Corpo di Polizia Municipale di Roma Capitale con profilo di istruttore di vigilanza urbana (*ex* VI qualifica funzionale) - chiede la riforma della sentenza in epigrafe indicata che ha respinto il ricorso, proposto unitamente ad altri ricorrenti e volto a far valere il diritto all'inquadramento nella categoria D posizione economica D1, profilo professionale di specialista di vigilanza della Polizia Municipale e Locale, o, in subordine, per la condanna del Comune di Roma a predisporre la verifica selettiva prevista dall'art. 29 CCNL 14 settembre 2000, cui avrebbe avuto diritto di partecipare in virtù dei requisiti professionali posseduti.

1.1 Il TAR - adito con ricorso in riassunzione a seguito di declinazione della giurisdizione da parte del giudice del lavoro- respingeva il ricorso poiché dall'analisi della disciplina di settore (CCNL 31.03.1999, CCNL 1.4.1999, CCNL14.09.2000, CCDI 31.07.2000) emergeva la necessità della previa procedura selettiva per la progressione verticale anche riguardo al personale di cui all'art. 29, comma 1, lett. b), CCNL 14.09.2000 (relativo al personale dell'area di vigilanza della ex sesta qualifica funzionale quale "*addetto all'esercizio di effettivi compiti di coordinamento e controllo di operatori di pari qualifica o di quella inferiore, già collocato, a seguito di procedure concorsuali, nella ex sesta qualifica funzionale su posti istituiti che prevedessero l'esercizio di tali funzioni anteriormente all'entrata in vigore del D.P.R. n. 268/1987*").

2. Con l'appello in trattazione il ricorrente, premessa una ricostruzione della vicenda in fatto e in diritto, chiede la riforma della sentenza di primo grado per i seguenti motivi:

I. nullità della sentenza per erronea supposizione di un fatto non vero e comunque per omessa pronuncia in merito all'obbligo di Roma Capitale a provvedere in ordine agli adempimenti procedurali previsti dall'art. 29 CCNL, nella parte applicabile all'appellante. Interesse dello stesso appellante alla richiesta declaratoria del suddetto obbligo;

II. violazione e falsa applicazione dell'art. 29 del CCNL stipulato in data 14 settembre 2000. Motivazione erronea.

3. Si è costituita in giudizio Roma Capitale che ha riproposto le eccezioni di inammissibilità del ricorso di primo grado per omessa impugnazione del bando e dell'esito della selezione. Nel merito, ha concluso per la reiezione del gravame.

4. L'appellante ha depositato memoria di replica, resistendo alle avverse difese e insistendo per l'accoglimento.

5. All'udienza di smaltimento del 18 settembre 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. L'appello è infondato, circostanza che consente di prescindere, sulla scorta della c.d. ragione più liquida, dalle eccezioni di inammissibilità già formulate in primo grado e in questa sede riproposte dalla difesa comunale.

7. Con il primo motivo di appello l'appellante deduce che la sentenza di primo grado sarebbe viziata in radice da un falso presupposto di fatto laddove ha ritenuto i "...ricorrenti...già inquadrati in detta figura professionale..." ma "...non...utilmente collocati nella graduatoria all'esito della procedura selettiva per il passaggio a D1...". Ciò in quanto, in primo luogo, siffatta procedura selettiva non è stata espletata e, in secondo luogo, l'affermazione è, comunque, non vera riguardo all'esponente che non ha partecipato ad alcuna procedura selettiva (peraltro mai esperita).

7.1 Espone che, per effetto del suddetto erroneo assunto, il giudice di primo grado ha omesso di pronunciare sulla domanda di accertamento e conseguente declaratoria dell'obbligo dell'amministrazione capitolina di porre in essere gli adempimenti preordinati all'attuazione della "...norma di

contrattazione collettiva ai fini dell'attribuzione al ricorrente dei benefici giuridici, economici e di carriera propri della cat. D, posizione D1".

8. Il motivo è infondato.

8.1 Dagli atti di causa risulta che il ricorrente ha partecipato, al pari degli altri ricorrenti di primo grado, al corso concorso per la copertura di 1413 posti da inquadrare nella categoria economica D1, indetto dal Comune di Roma con deliberazione di giunta comunale n. 1215 del 14.11.2000, in applicazione dell'art. 30 C.C.D.I. del 31.07.2000 e dell'art. 29 CCNL 14.09.2000, senza collocarsi utilmente in graduatoria.

8.2 Tale circostanza di fatto è stata confermata, come correttamente eccepito dal comune appellato, dal medesimo appellante nell'atto introduttivo del giudizio dinanzi al giudice del lavoro e nel ricorso in riassunzione proposto dinanzi al TAR.

8.3 Sia nel ricorso ex art. 414 c.p.c. proposto dinanzi al Tribunale del lavoro sia nel ricorso in riassunzione dinanzi al TAR, infatti, i ricorrenti, ivi compreso l'odierno appellante, hanno dichiarato che “ *con deliberazione n. 1215 del 14 novembre 2000 (doc. n. 7) la Giunta del Comune, senza tener conto di quanto stabilito dall'art.29 CCNL 14.09.2000, indicava un unico corso concorso per la copertura dei posti da inquadrare nella categoria D – posizione economica D1, individuati in 1413 unità; tale procedura selettiva...è stata predisposta per tutti indiscriminatamente gli ex sestì livelli inquadrati, in prima attuazione del nuovo sistema di classificazione, nella categoria C2... I ricorrenti che pure per anzianità di qualifica e di funzioni devono ritenersi compresi nel personale di cui alla lettera b) dell' art 29 CCNL 14 settembre 2000 sono stati equiparati, nella partecipazione al suddetto concorso, a tutti gli altri dipendenti, e, all' esito, non essendosi utilmente collocati in graduatoria, sono stati inquadrati nella categoria C4. La graduatoria di merito finale veniva approvata con determinazione del Direttore del Dipartimento per le Politiche delle Risorse Umane n. 1760 del 24.5.2001” (pagg. 9 e 10 del ricorso ex art. 414 c.p.c. e pagg.10 e 11 del ricorso in riassunzione).*

8.4 Non è quindi revocabile in dubbio, in quanto riconosciuto dallo stesso appellante, che: a) il Comune di Roma ha indetto una procedura selettiva, *sub*

specie di corso concorso, in applicazione dell'art. 30 C.C.D.I. del 31.07.2000 e dell'art. 29 CCNL 14.09.2000 per l'inquadramento nella categoria economica D1; b) l'appellante ha partecipato alla predetta procedura, non collocandosi utilmente in graduatoria e non conseguendo il passaggio nella categoria D - posizione economica D1, ma ottenendo unicamente l'inquadramento nella posizione C4.

8.5 Il motivo deve, quindi, essere respinto.

9. Con il secondo motivo di appello l'appellante deduce che la ricostruzione dei principi generali offerta dal Giudice di primo grado in tema di avanzamento verticale dei pubblici dipendenti mediante procedura concorsuale, certamente corretta in linea teorica, non è pertinente al caso di specie, poiché l'art. 29 CCNL citato è chiaro nel disporre che le amministrazioni devono porre in essere le iniziative necessarie alla realizzazione delle condizioni di applicabilità del patto contrattuale (*in claris non fit interpretatio*) ai fini del passaggio alla cat. D, posizione D1, del personale – come l'appellante - dell'area di vigilanza della ex VI qualifica funzionale.

9.1 In conformità a quanto disposto dal citato articolo, che deroga *in melius* all'art. 52 d.lgs 165/2001, Roma Capitale avrebbe dovuto porre in essere una procedura differenziata per l'odierno ricorrente, volta a verificare la presenza, in capo ad esso, dei requisiti soggettivi, piuttosto che indire, come ha fatto, una procedura concorsuale indifferenziata, rivolta a tutti.

10. Il motivo è infondato.

10.1 La disciplina di settore è chiara nel sancire che la progressione verticale può avvenire solo a seguito di procedura selettiva, con esclusione di qualunque ipotesi di progressione automatica o subordinata alla mera verifica dei requisiti.

10.2 Al riguardo, giova richiamare:

-l'art. 7, comma 5, del CCNL 31.03.1999 che sancisce “*A seguito della riclassificazione del personale dell'area di vigilanza di cui al comma 4, gli enti adottano tutte le misure atte a dare adeguata valorizzazione alle posizioni di coordinamento e*

controllo collocate nella ex 6^a qualifica funzionale della medesima area a seguito di procedure concorsuali”;

-l'art. 24, comma 2, lett. e), CCNL del 1.4.1999 che dispone “Le parti si impegnano [...] a negoziare, a partire dal mese successivo alla data di stipulazione del presente CCNL ed entro il 30 aprile 1999, la regolamentazione dei seguenti istituti: e) le problematiche del personale dell'area di vigilanza addetto a compiti di responsabilità di servizio e di coordinamento e controllo collocato nella ex VI qualifica funzionale anteriormente alla vigenza del DPR 268/87 ovvero anche successivamente, a seguito di procedure concorsuali per il conferimento delle specifiche funzioni gerarchiche, fermo restando quanto previsto nell'art. 7, comma 5, del CCNL del 31.3.1999”;

- l'art. 29 del CCNL del 14.09.2000 che, a sua volta, prevede “In attuazione dell'art. 24, comma 2, lett. e) del CCNL dell'1.4.1999, e in sede di prima applicazione dell'art.4 del CCNL del 31.3.1999, le parti convengono di assumere le iniziative necessarie per realizzare il passaggio alla categoria D, posizione economica D1, del personale dell'area di vigilanza dell'ex 6^aq.f., nelle seguenti ipotesi: (...) b) personale addetto all'esercizio di effettivi compiti di coordinamento e controllo di operatori di pari qualifica o di quella inferiore, già collocato, a seguito di procedure concorsuali, nella ex sesta qualifica funzionale su posti istituiti che prevedessero l'esercizio di tali funzioni anteriormente all'entrata in vigore del D.P.R. n.268/1987; (...) 5. Il passaggio alla categoria D del personale individuato ai sensi del comma 1, lett. a) e b) avviene, previa verifica selettiva dei requisiti richiesti, di cui ai punti a) e b) entro il termine di due mesi dalla data di sottoscrizione del presente CCNL.”

10.3 La semplice lettura delle disposizioni sopra richiamate conferma che la procedura selettiva è l'unico strumento di progressione verticale del personale e smentisce l'assunto difensivo in ordine alla sussistenza, nell'ambito della contrattazione collettiva, di una via di accesso privilegiata per il personale di cui alla lett. b), comma 5, art. 29, del CCNL 14 settembre 2000.

10.4 Non è rinvenibile, di conseguenza, alcuna deroga al divieto di inquadramento automatico nelle mansioni superiori sancito dall'art. 52 d.lgs 165/2001.

10.5 Questo Consiglio di Stato, nell'esaminare una fattispecie pressoché identica a quella per cui è causa (cfr. Cons. Stato sez. V n. 269 del 8 gennaio 2024; cfr., anche, Cons. Stato sez. V n. 5280 del 15 dicembre 2016, citata dall'amministrazione appellata), ha statuito che:

- il passaggio verticale, ossia in area funzionale più elevata, qualificandosi come novazione oggettiva del rapporto di lavoro, è necessariamente mediata dall'espletamento di procedure concorsuali o selettive;

- il concorso è ritenuto funzionale al buon andamento della p.a.: ad esso non si sottraggono affatto i passaggi ad una fascia funzionale superiore, in quanto in essi è ravvisabile una forma di reclutamento con la connessa esigenza di un selettivo accertamento delle attitudini;

- il principio della concorsualità per l'accesso informa l'intero ordinamento del lavoro con la pubblica amministrazione ed è confermato, in negativo, dall'art. 52 d.lgs. n. 165 del 2001, laddove sancisce il divieto di procedere ad un inquadramento automatico dei lavoratori sulla base delle mansioni svolte;

- per il collocamento nella categoria D, posizione economia D1, il Comune di Roma ha indetto (cfr. d.d. n. 1215 del 2000) apposito corso/concorso, ottemperando alle norme di diritto positivo richiamate, come conformate dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. *ex multis*, Corte cost. 4 gennaio 1999 n. 1), civile (cfr., Cass. sez. un. 12 ottobre 2010 n. 21558) ed amministrativa (cfr., Cons Stato, sez. V, 29 novembre 2013 n. 5715; id., sez. V, 17 ottobre 2013 n. 5047);

- gli appellanti non hanno dimostrato il possesso del requisito richiesto dall'art. 29, comma 1, lett. b) CCNL 14 settembre 2000. Né rileva la produzione dei fogli matricolari, che dimostra unicamente la percezione della c.d. indennità di funzione di cui all'art. 26, lett. f), d.P.R. n. 347 del 1983. Tale indennità, del resto, spetta anche al personale preposto al coordinamento collocato nella sesta qualifica professionale, sicché non può dirsi provato il collocamento degli interessati su posti che prevedono l'esercizio delle funzioni di coordinamento e controllo di operatori di pari o inferiore qualifica.

10.6 Le considerazioni sopra riportate, che il Collegio condivide, sia attagliano anche alla fattispecie per cui è causa, attesa l'identità delle circostanze di fatto e delle censure proposte.

11. **In conclusione, l'appello deve essere respinto.**

12. Sussistono giustificati motivi, in ragione delle questioni trattate, per compensare tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 18 settembre 2024, tenuta da remoto ai sensi dell'art. 17, comma 6, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Giovanni Sabato, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere

Carmelina Addresso, Consigliere, Estensore

Giorgio Manca, Consigliere

L'ESTENSORE
Carmelina Addresso

IL PRESIDENTE
Fabio Franconiero

IL SEGRETARIO