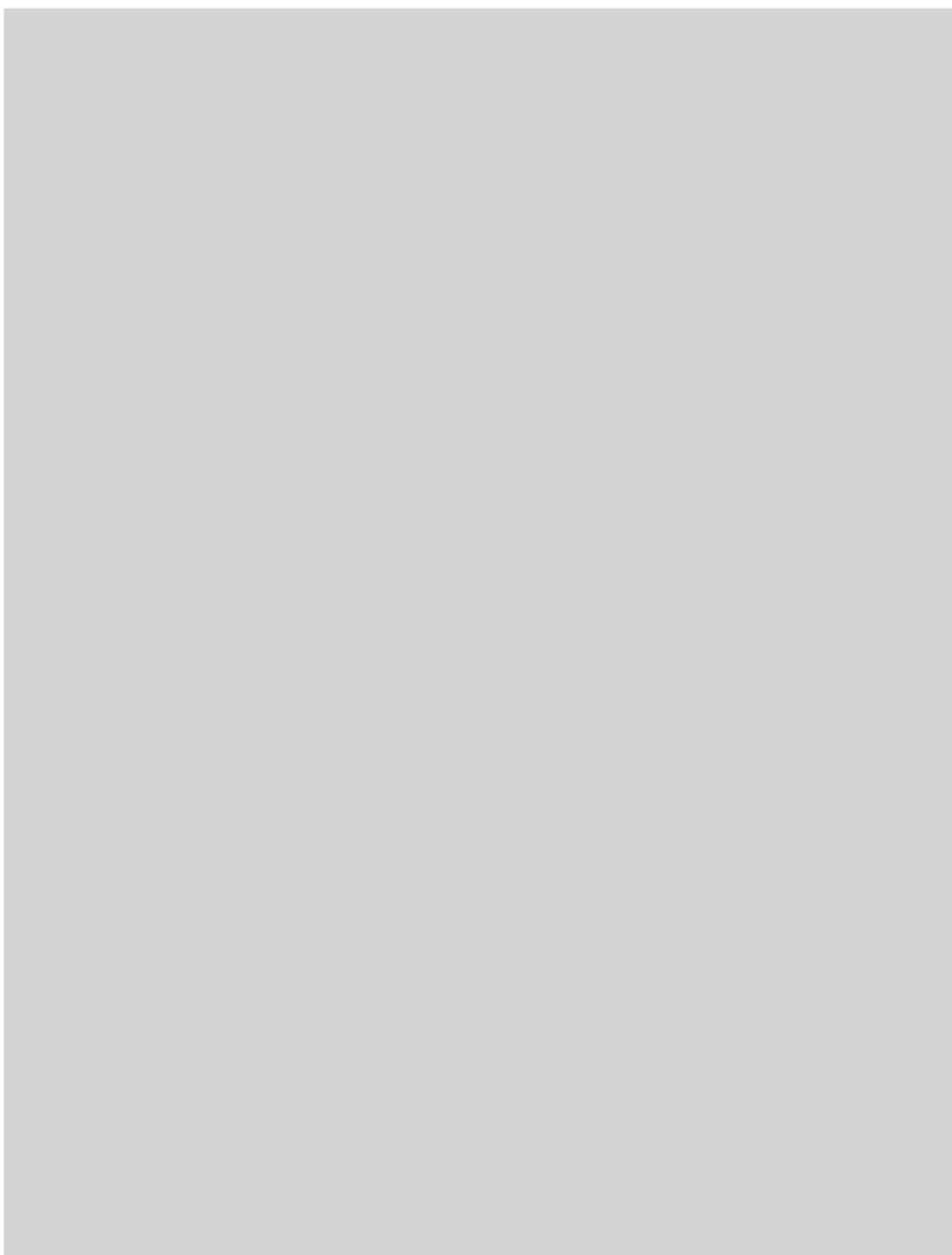
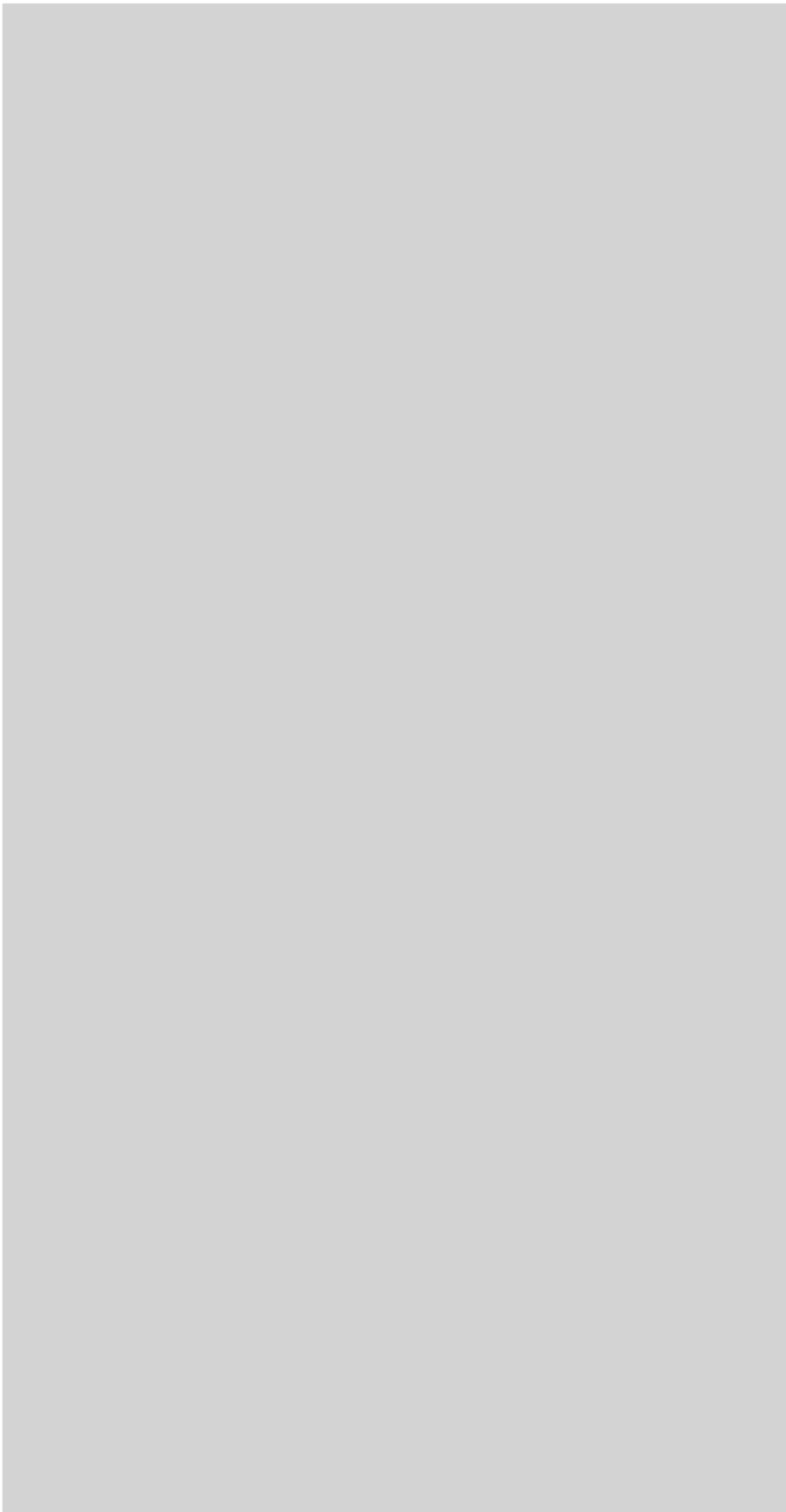


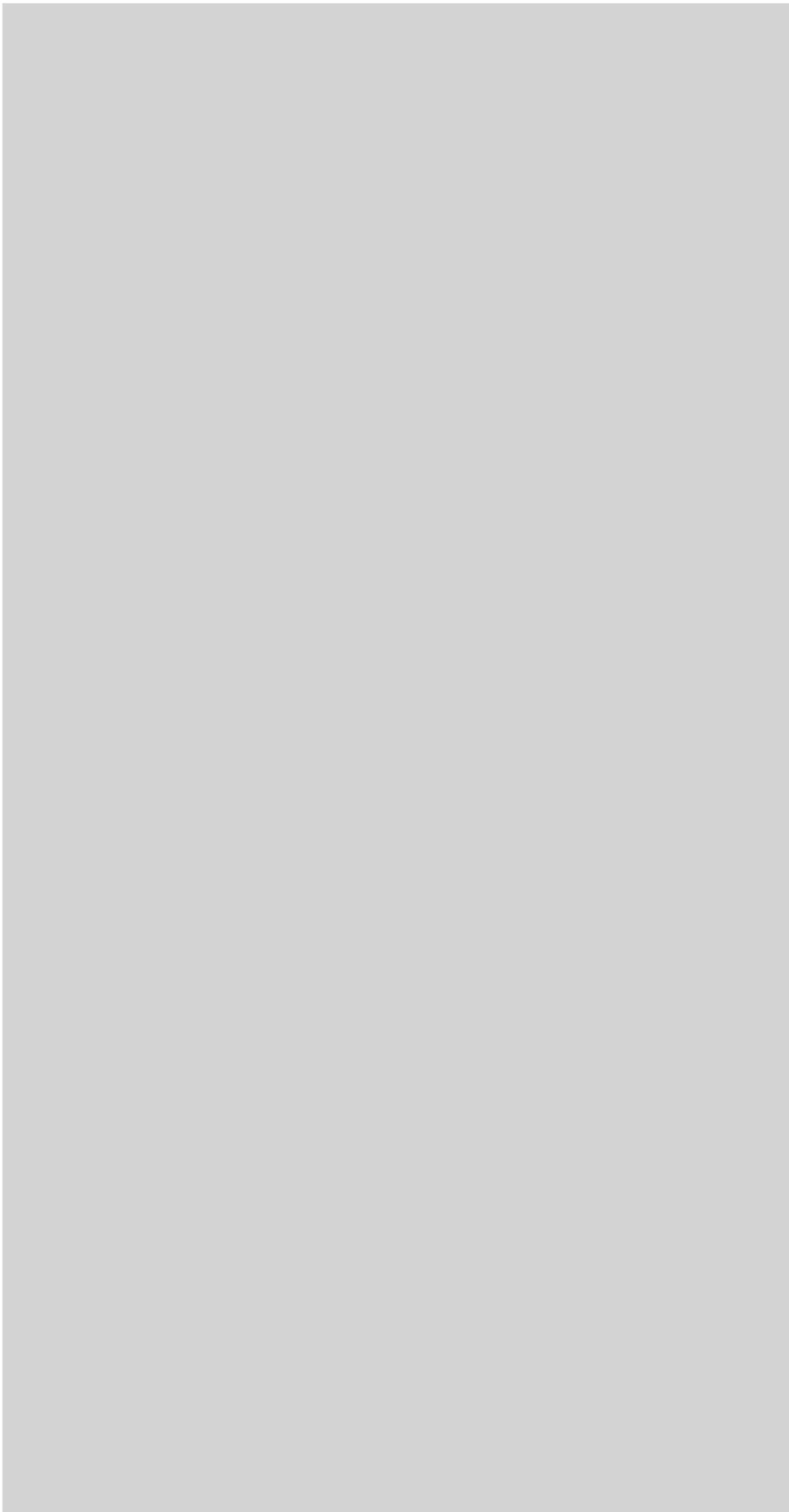
**STUDIO LEGALE TORCICOLLO**  
00195 Roma - Via Carlo Mirabello, 11  
Tel. 06/37.89.10.54 – 06/37.89.19.17  
Fax 06/37.51.99.32 - Cell. 338/22.87.651  
Pec: *giuseppetortoricollo@ordineavvocatiroma.org*

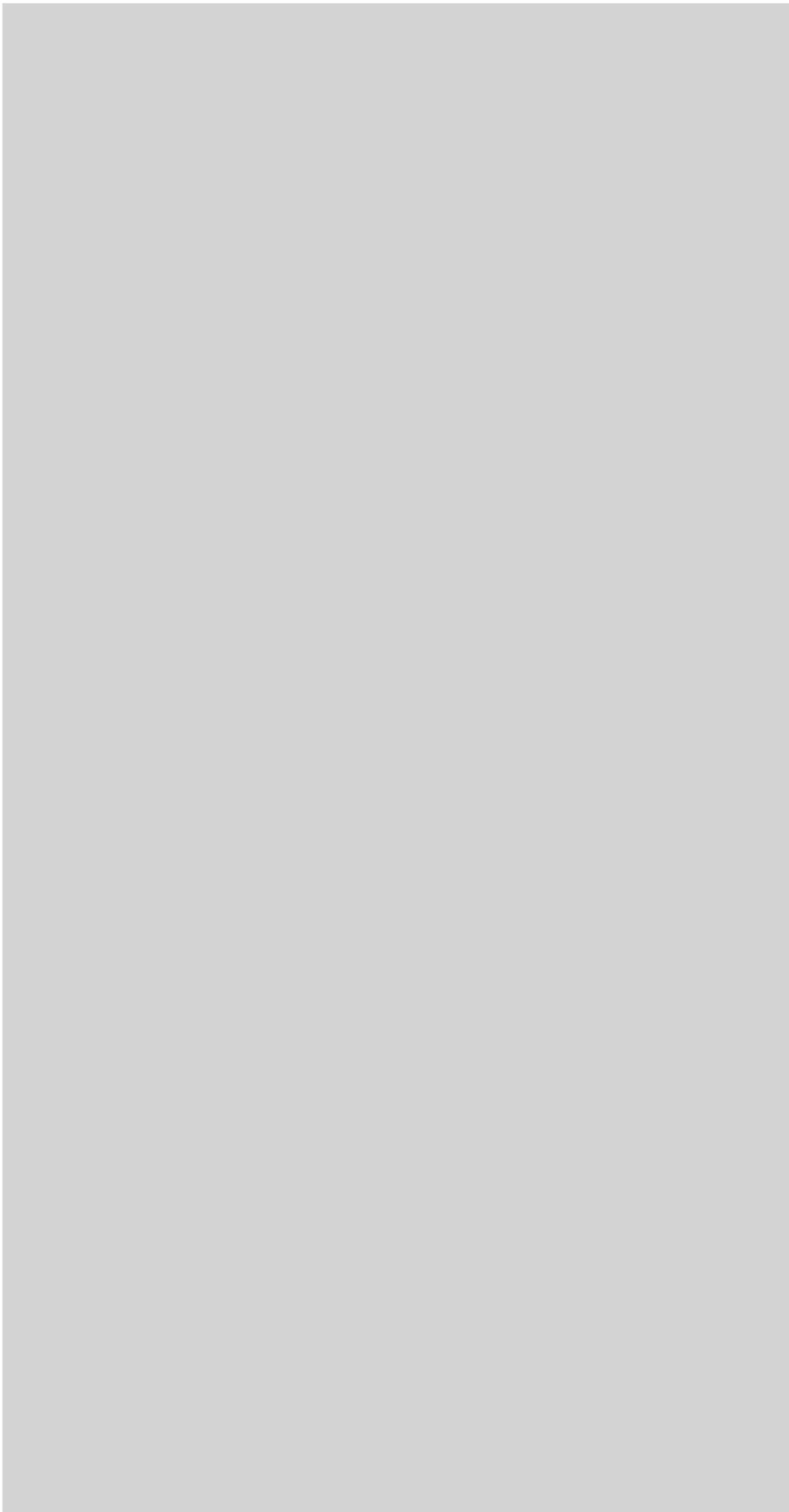
**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE  
PER IL LAZIO – SEDE DI ROMA**

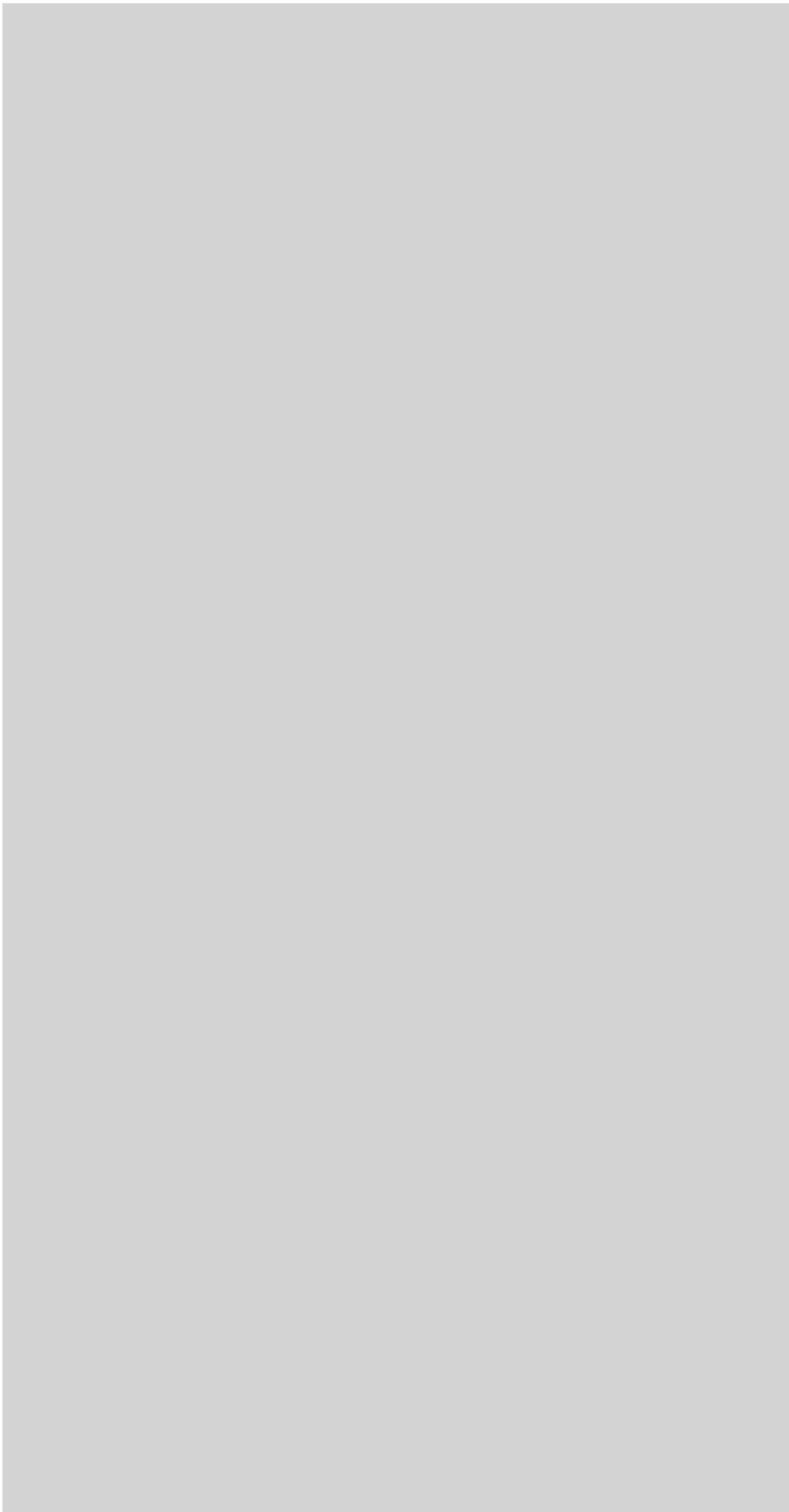
**RICORSO**

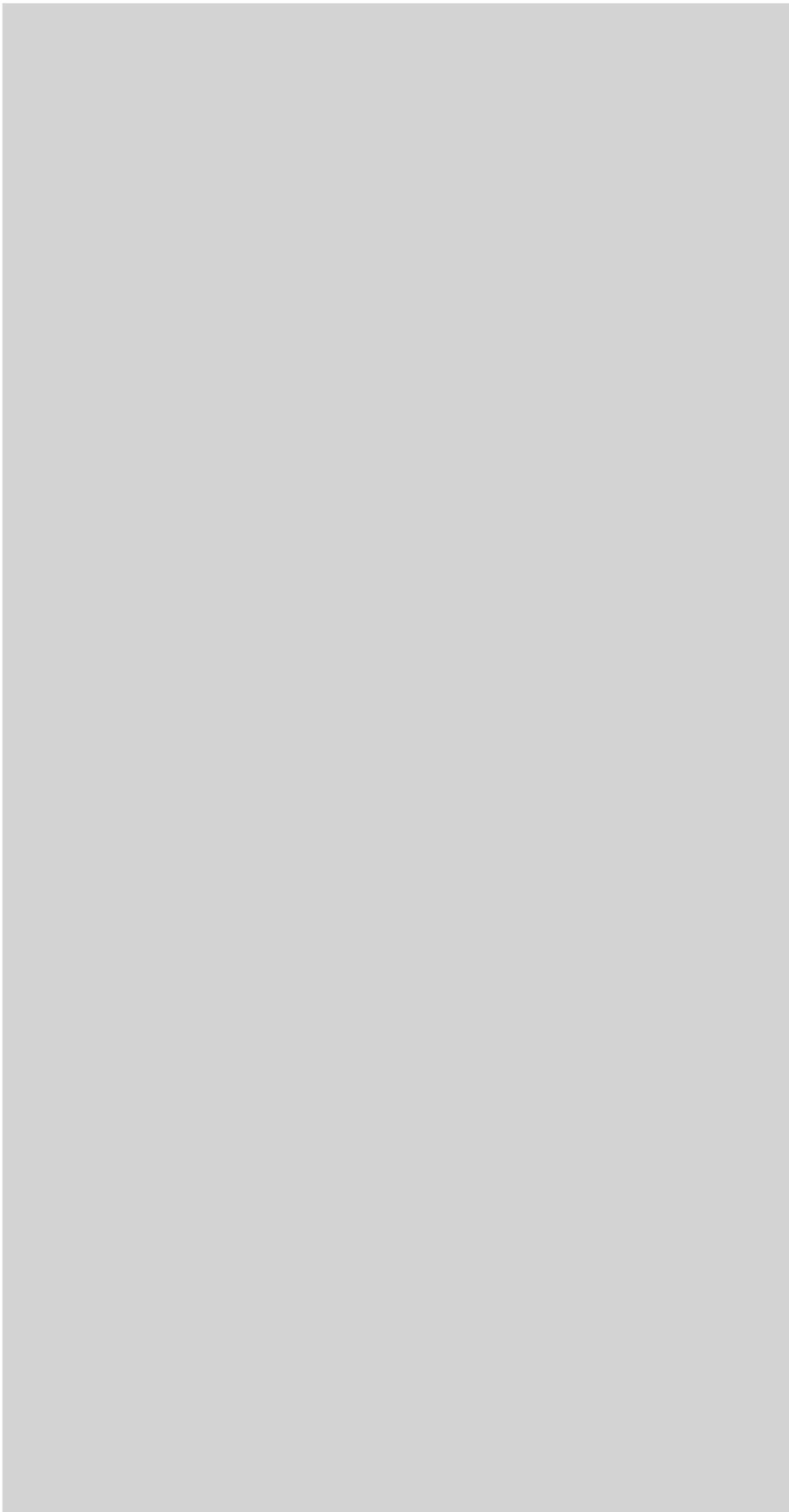


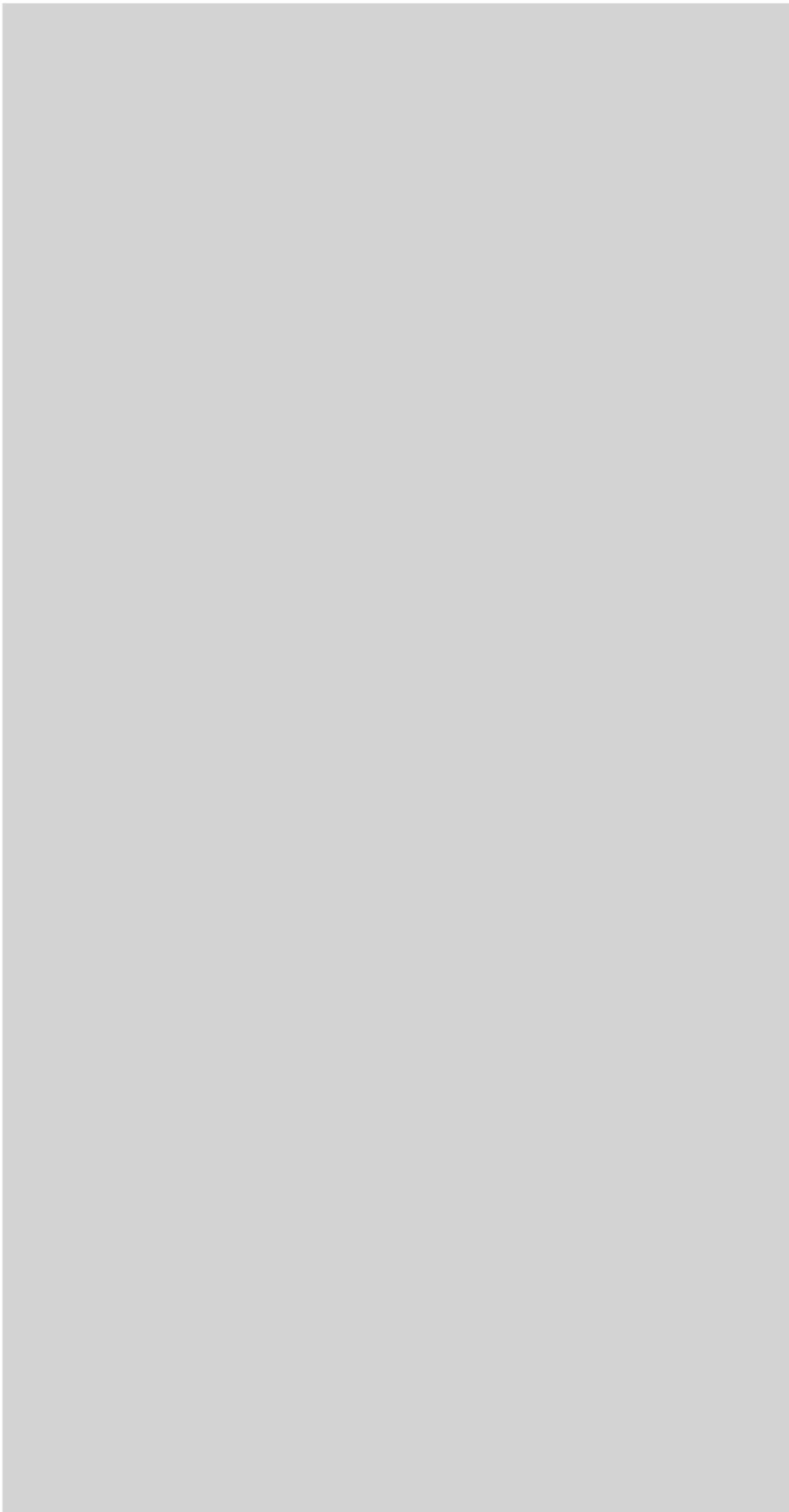


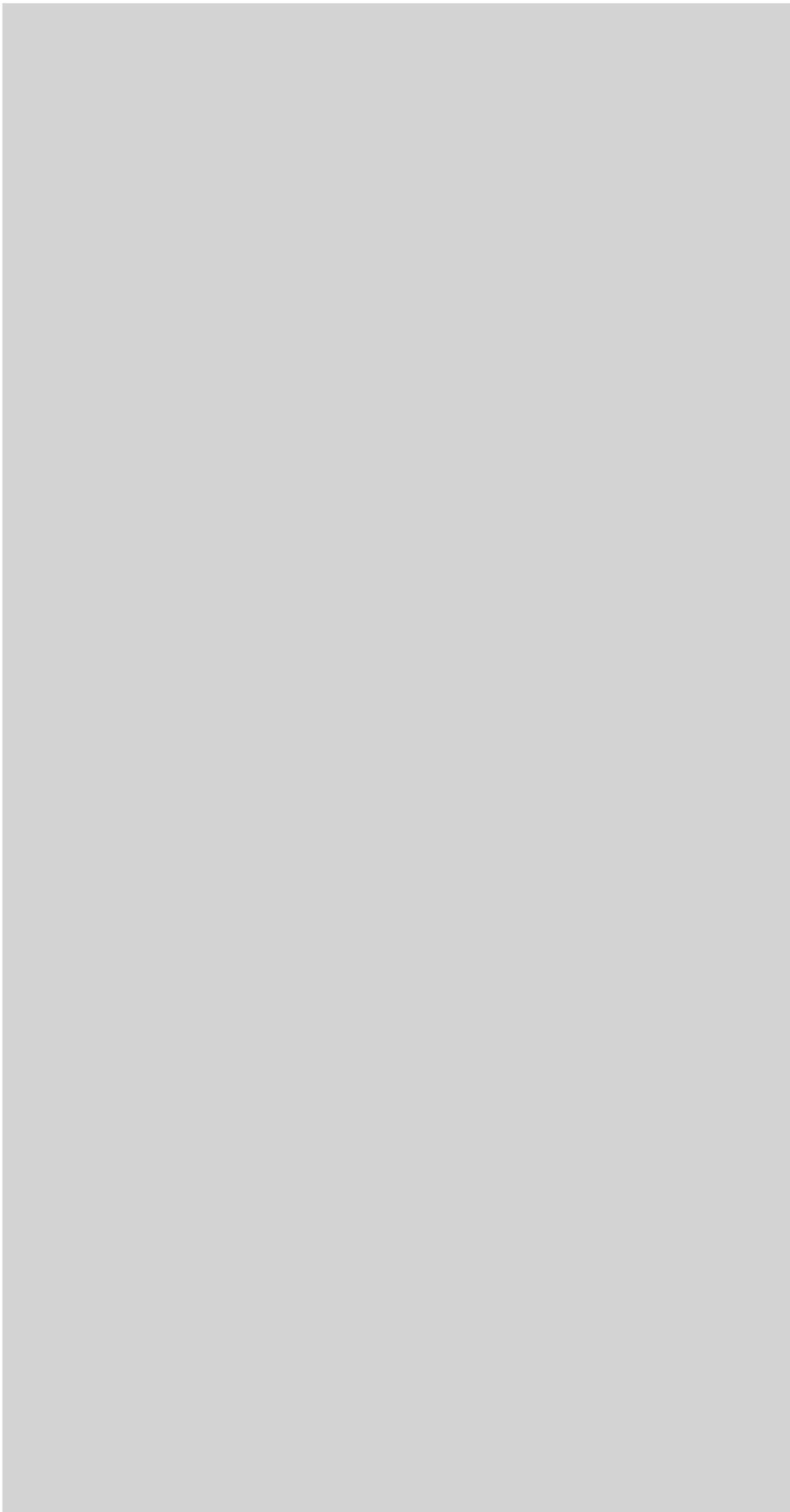


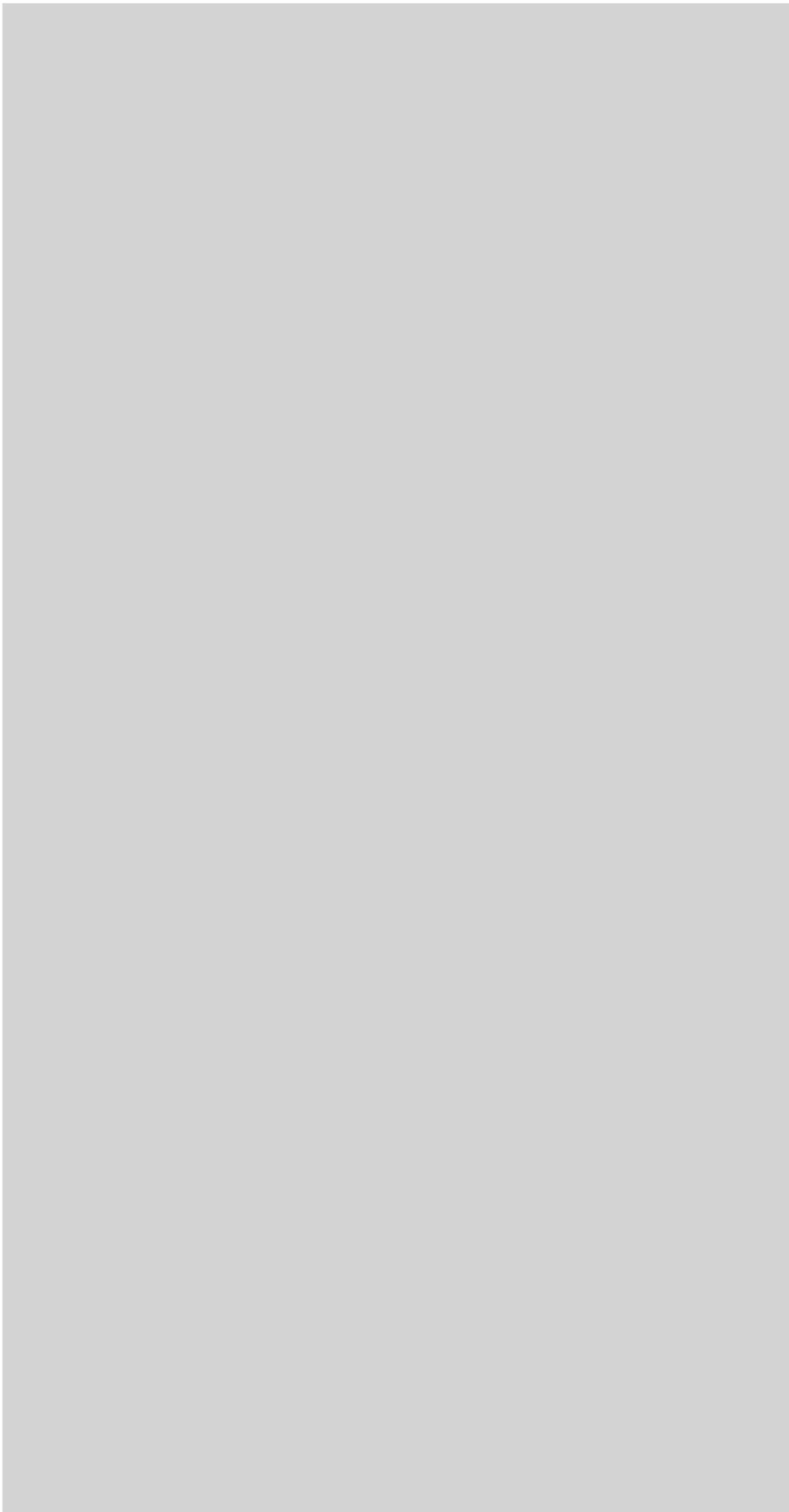


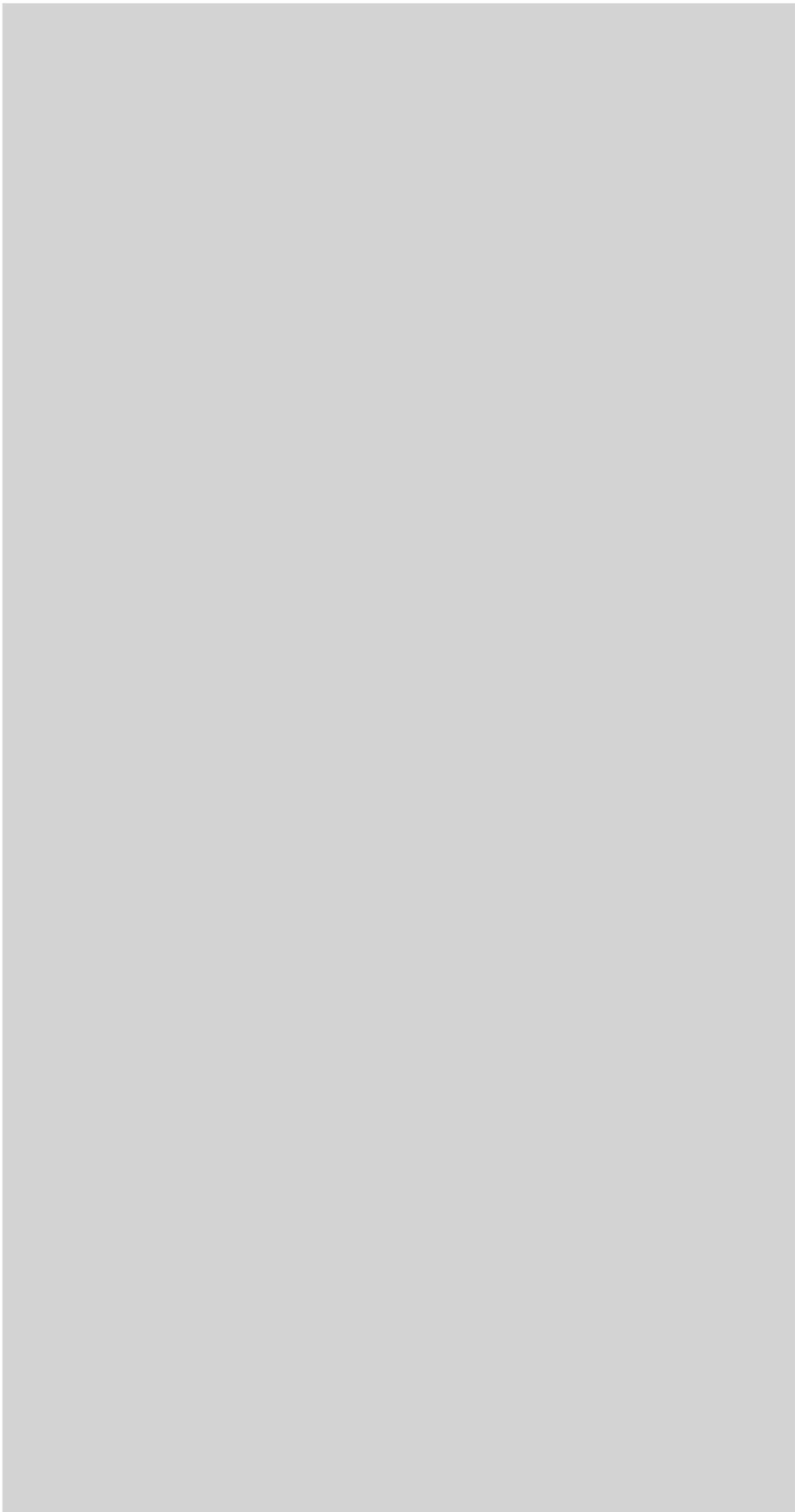


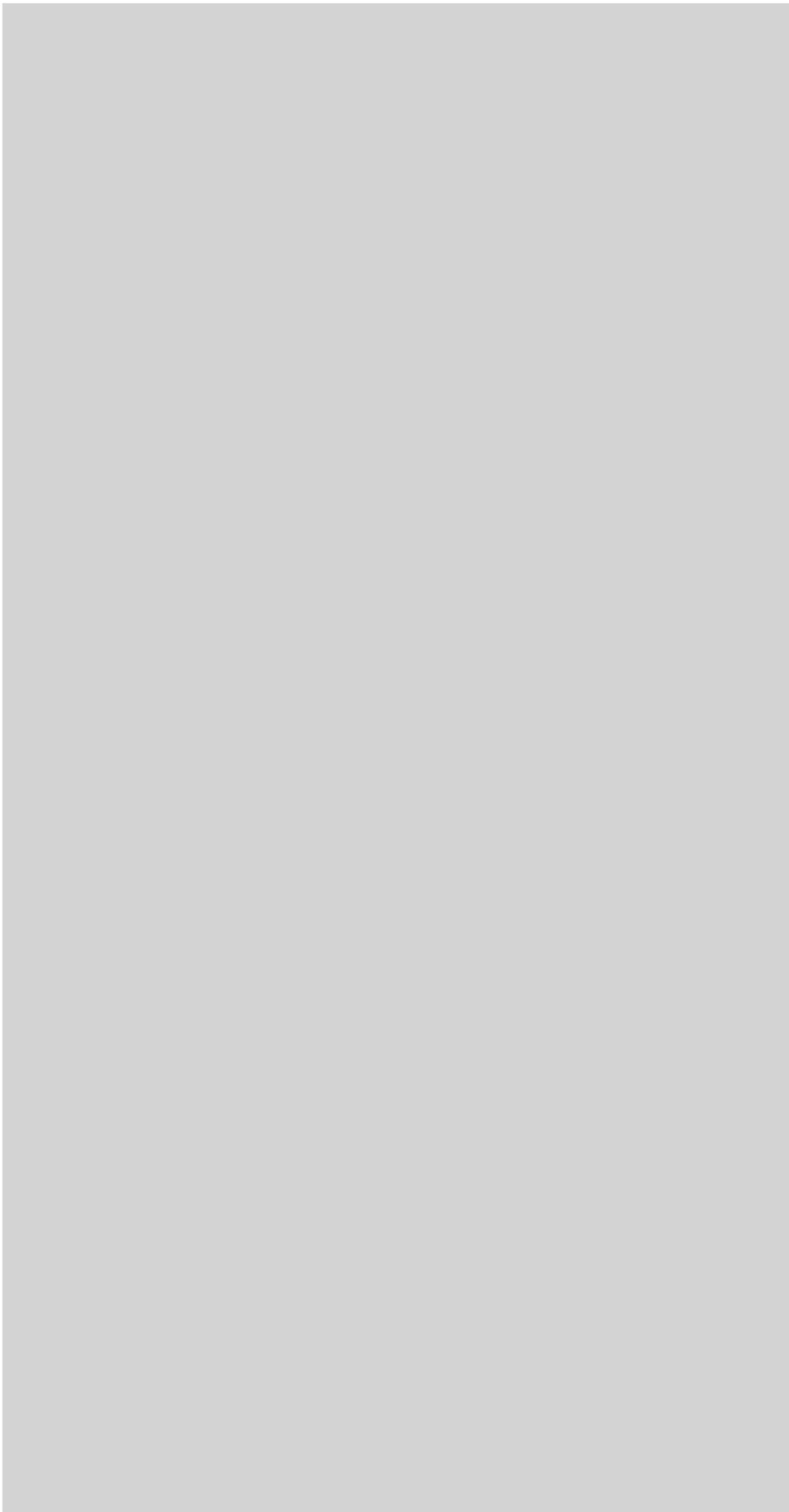


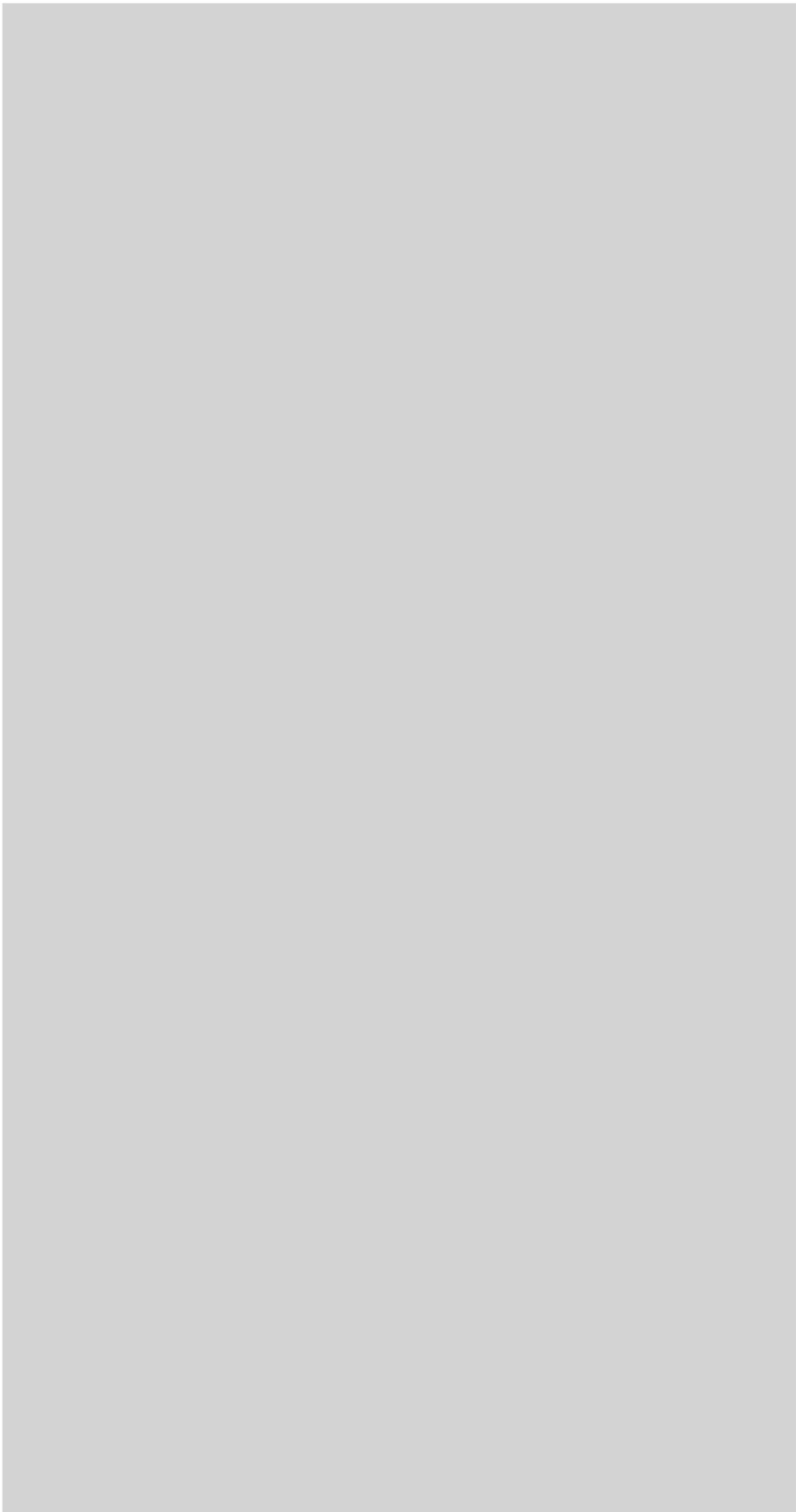


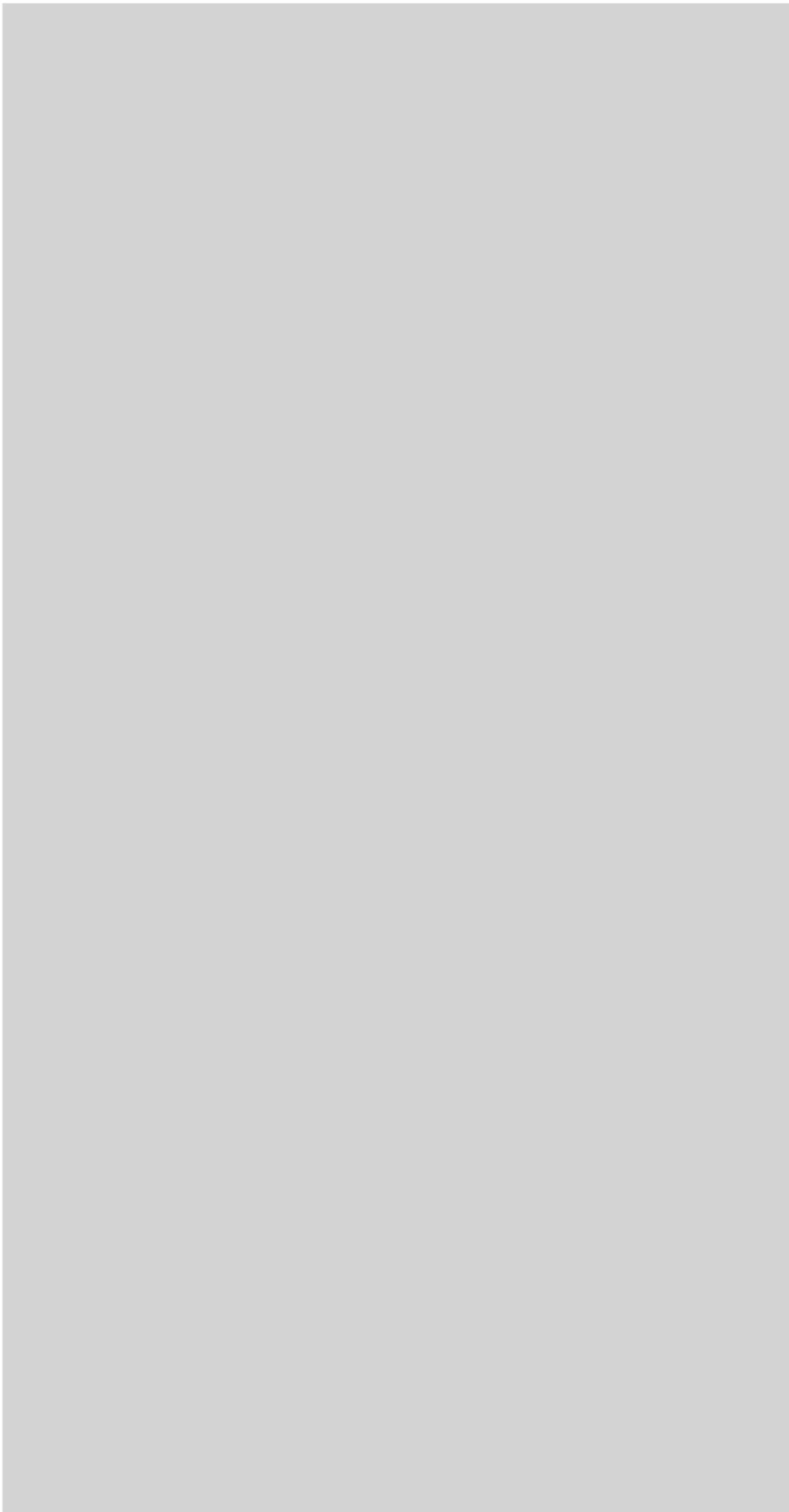


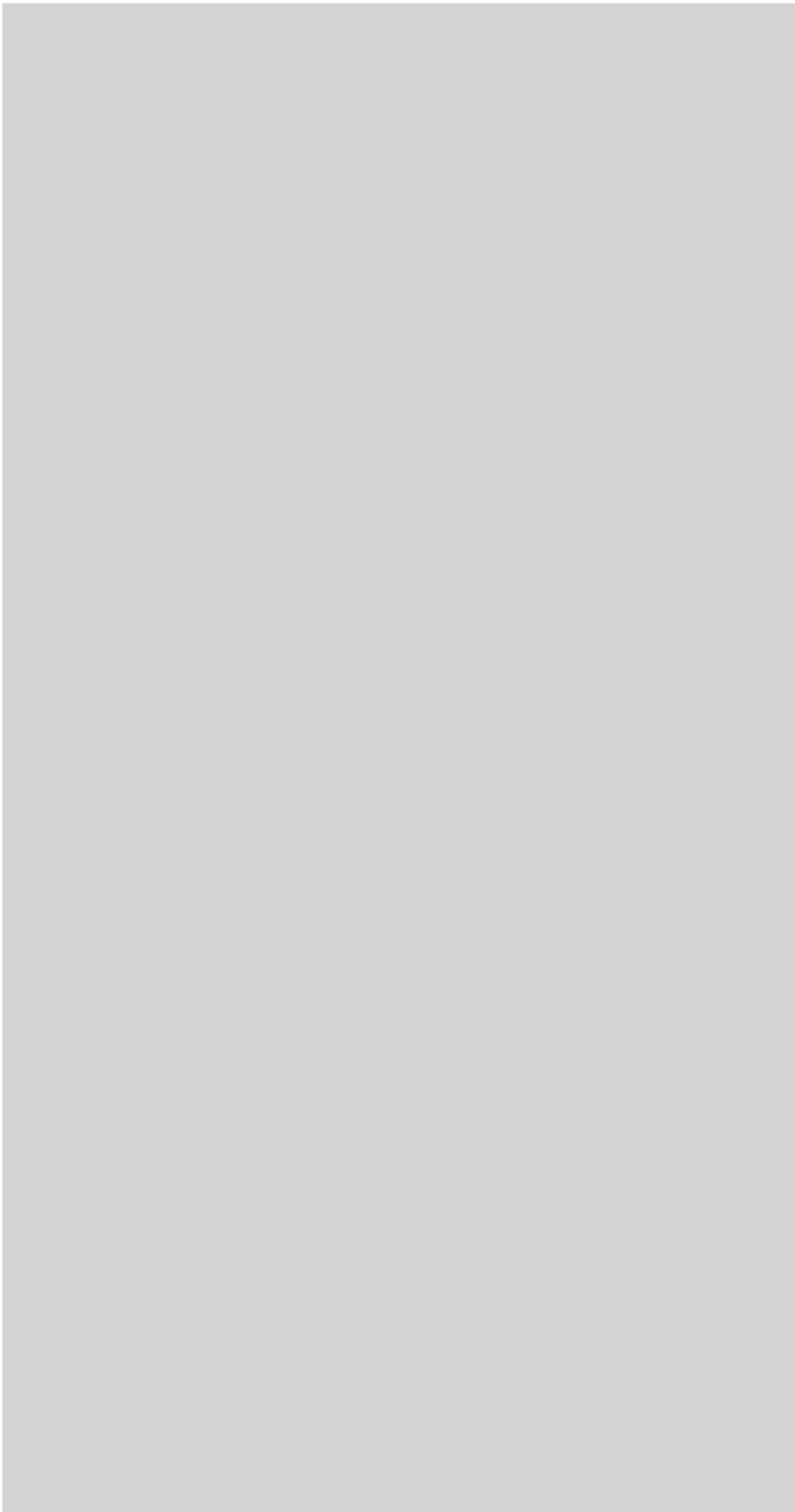


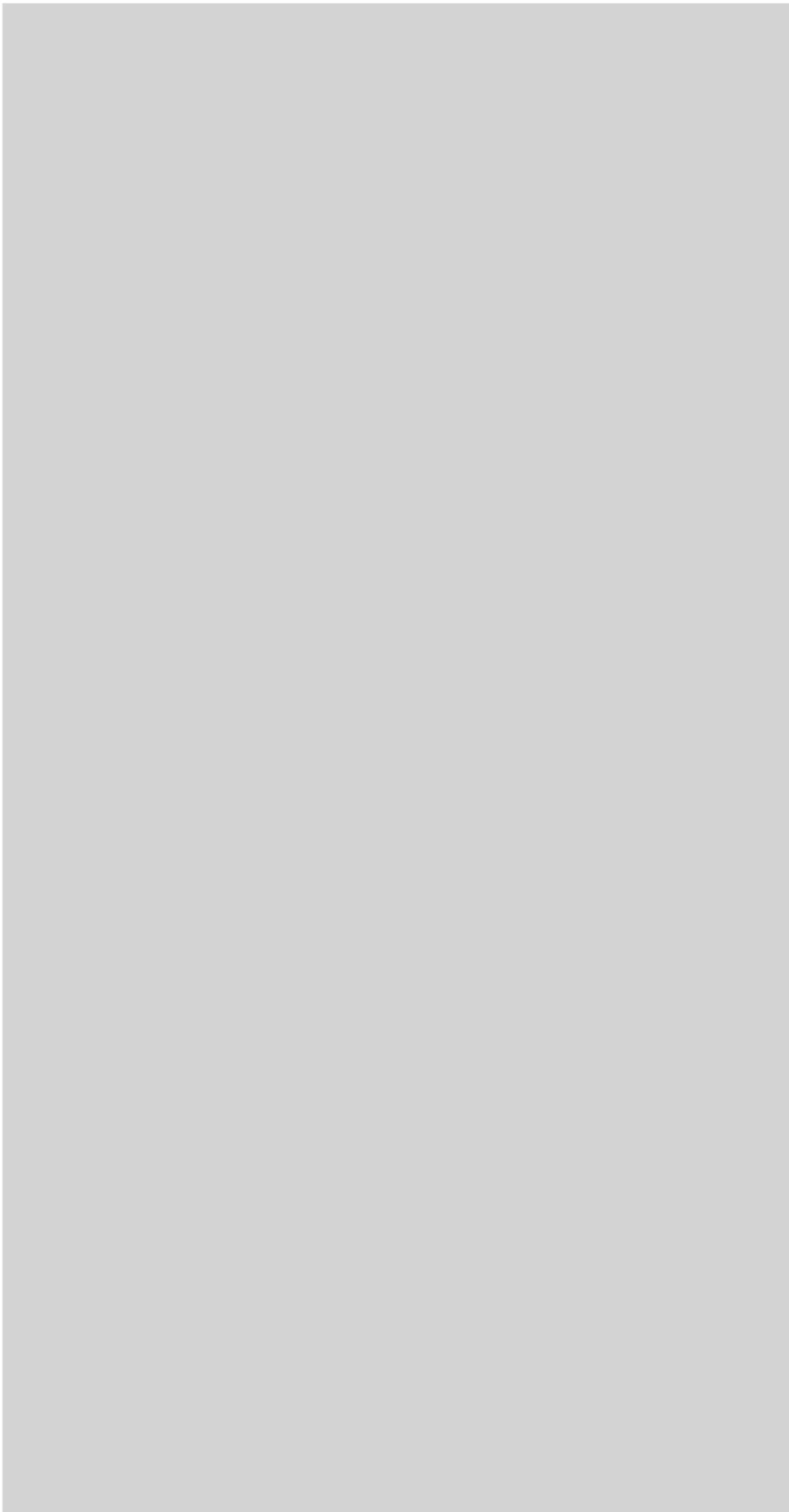


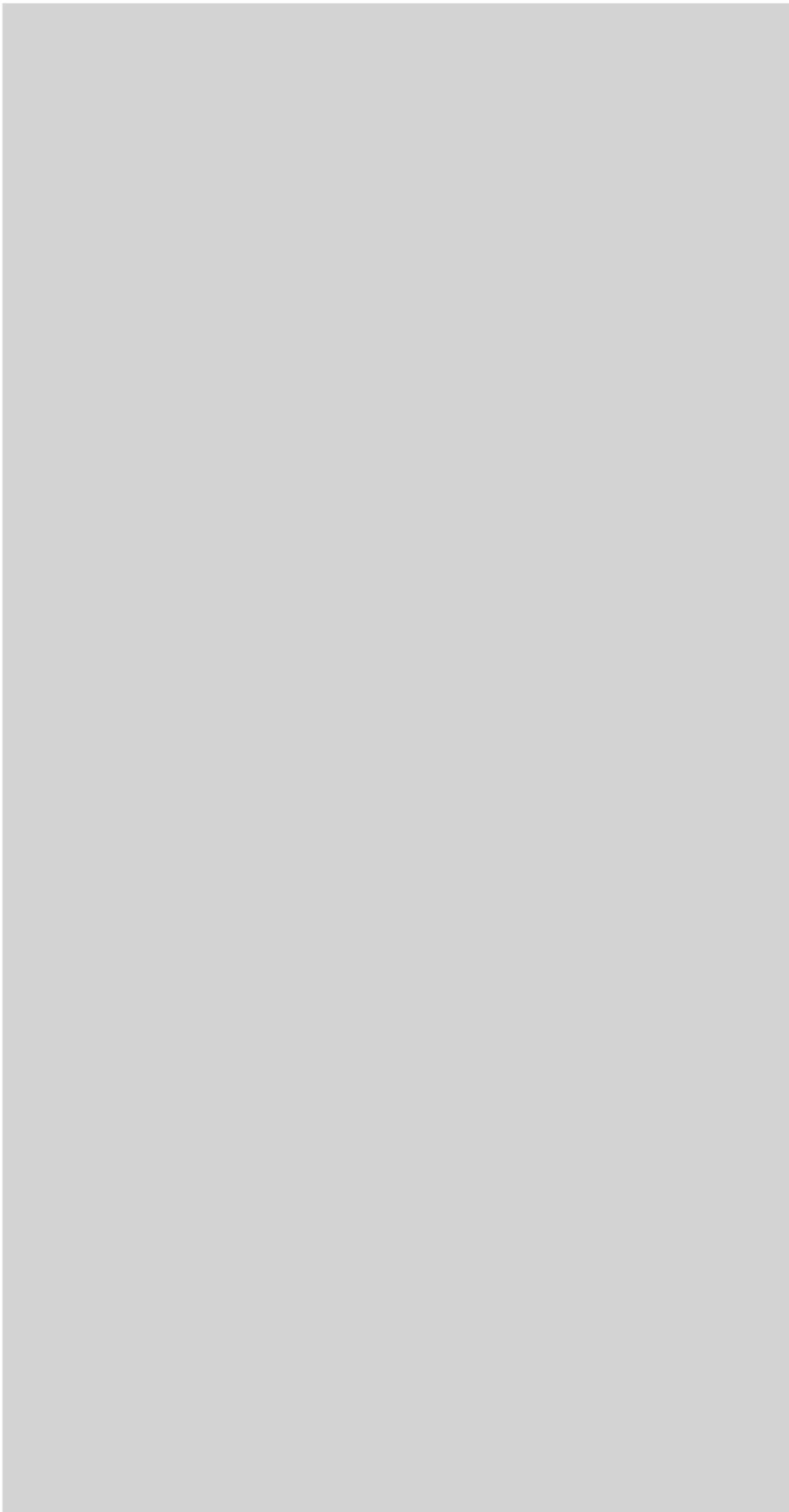


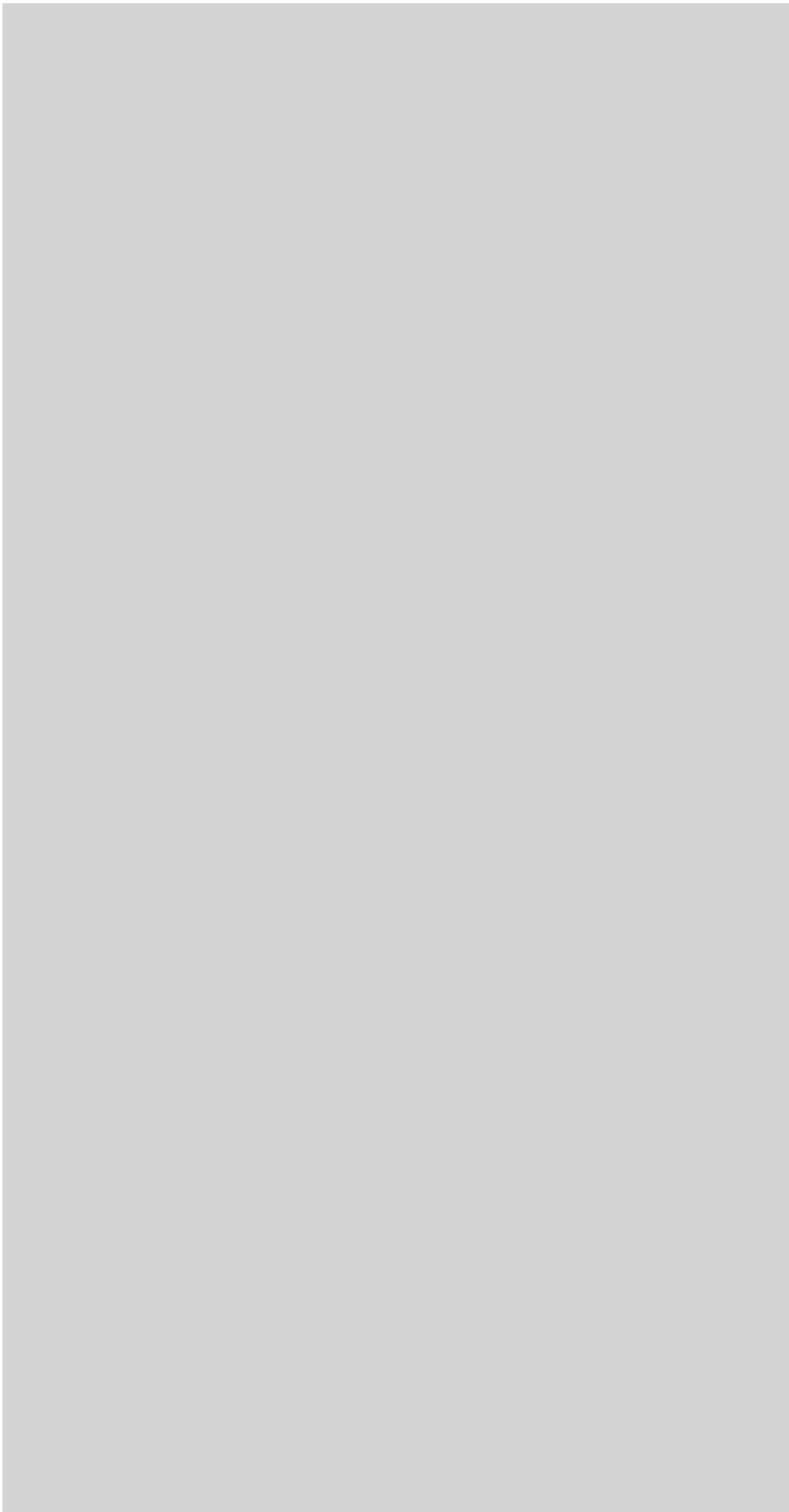


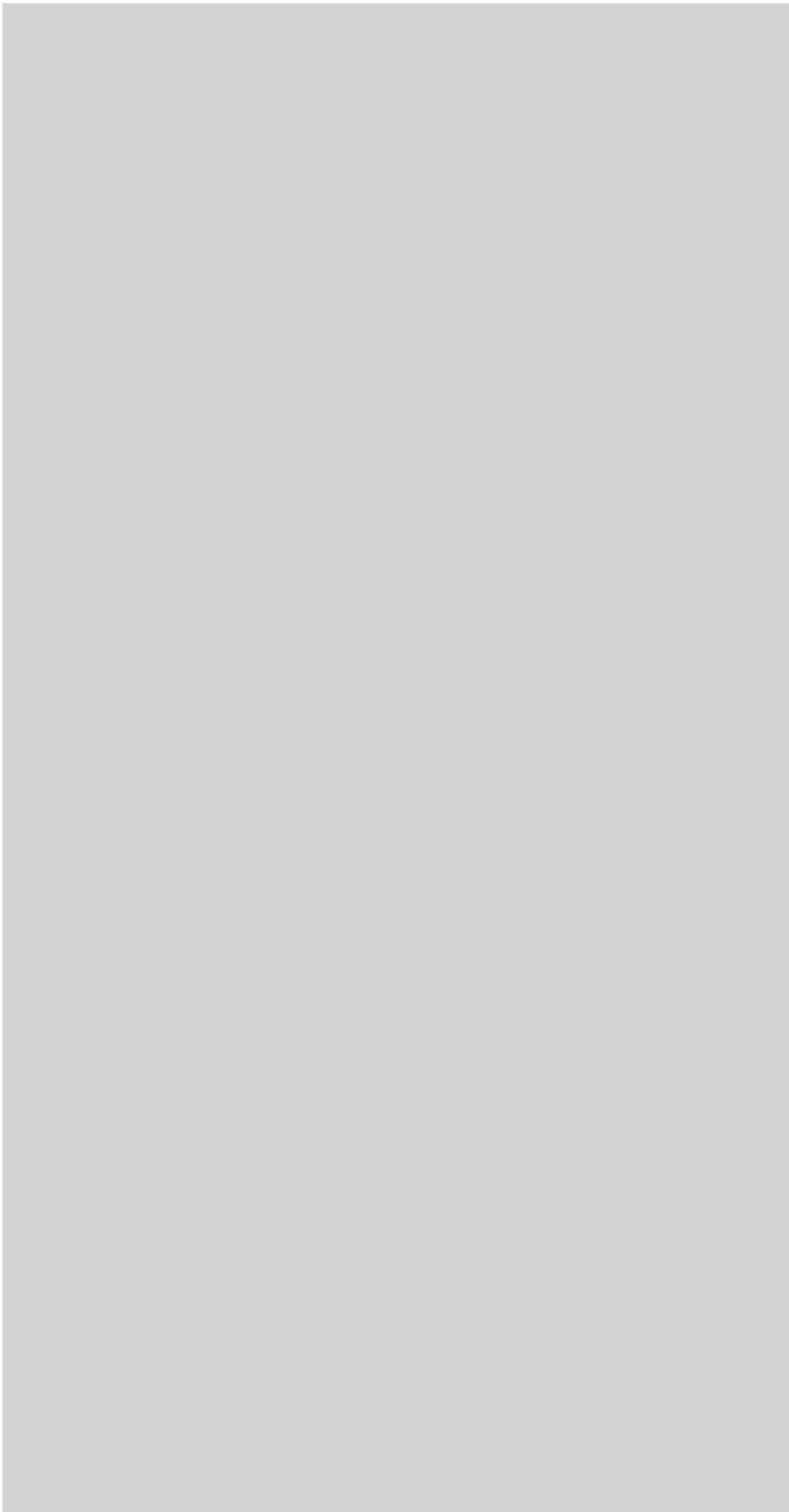


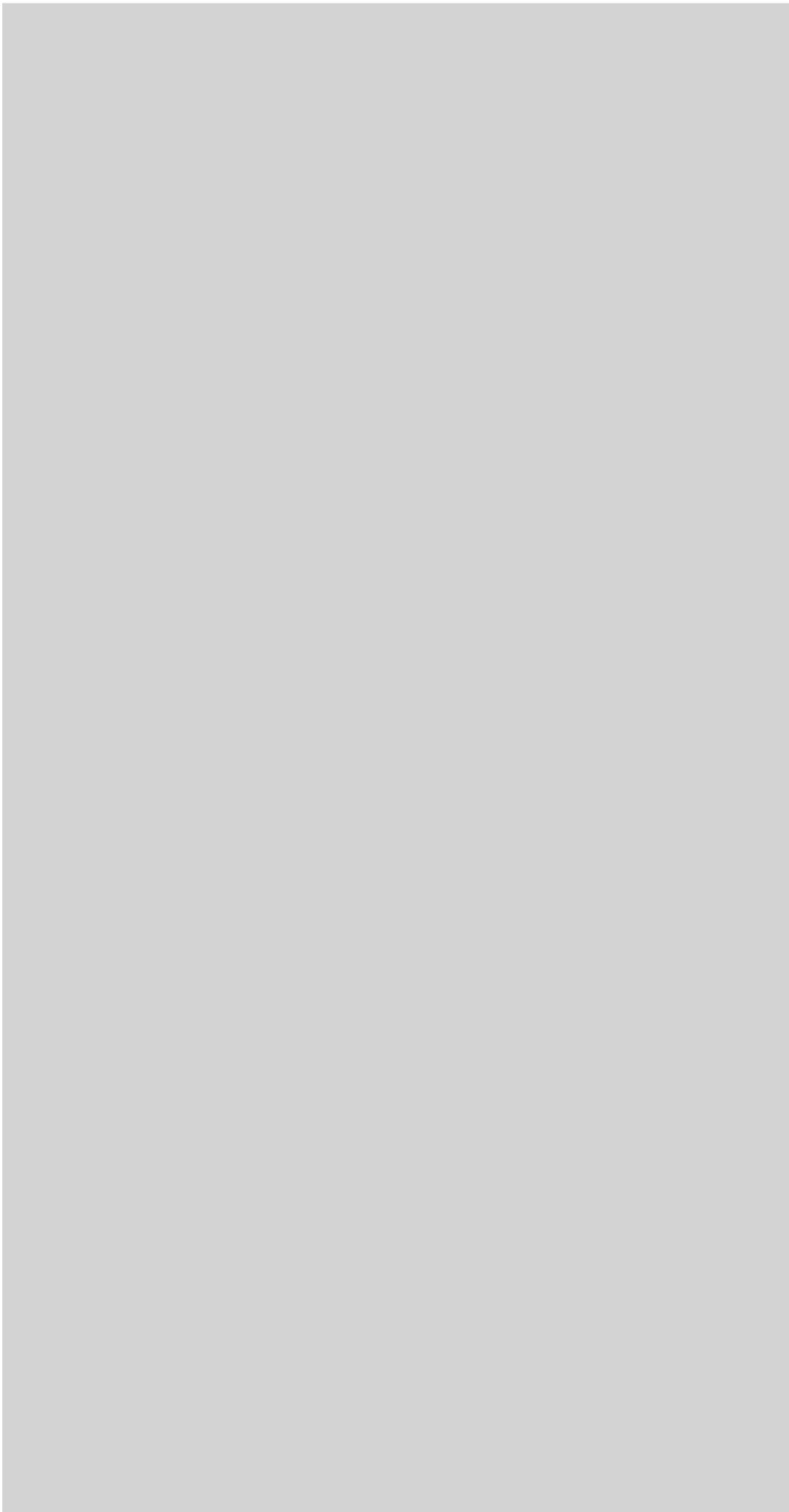


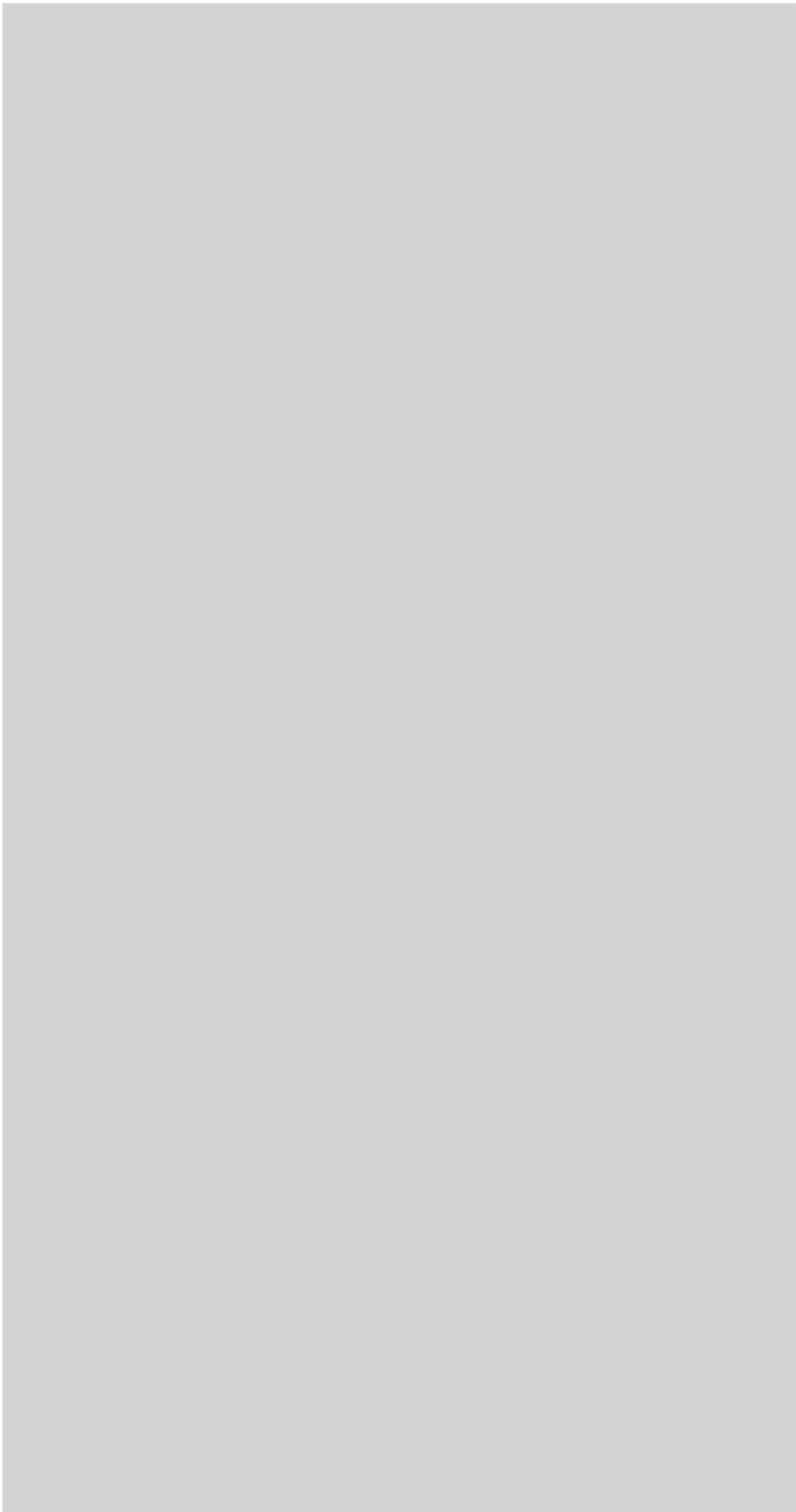


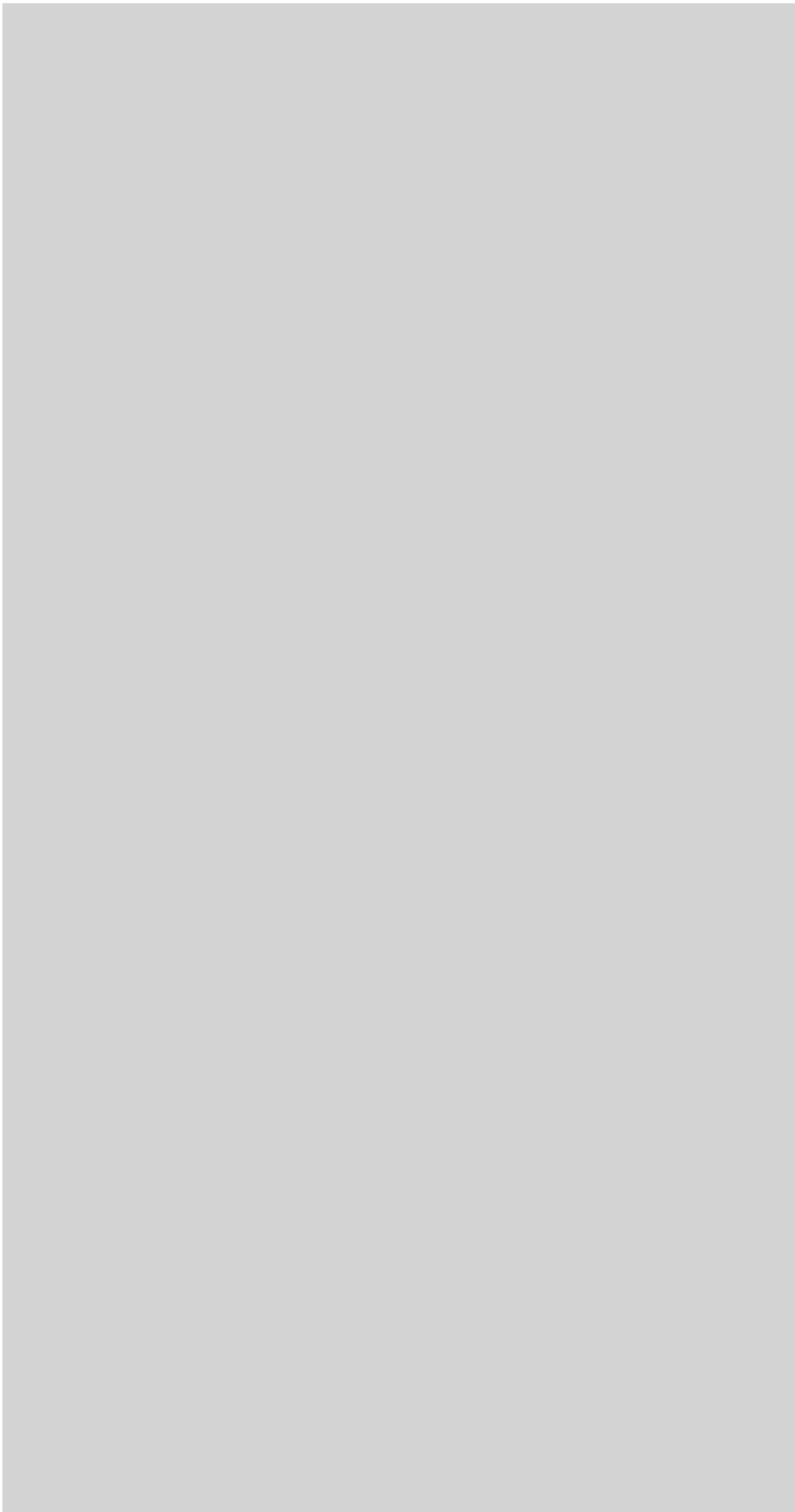


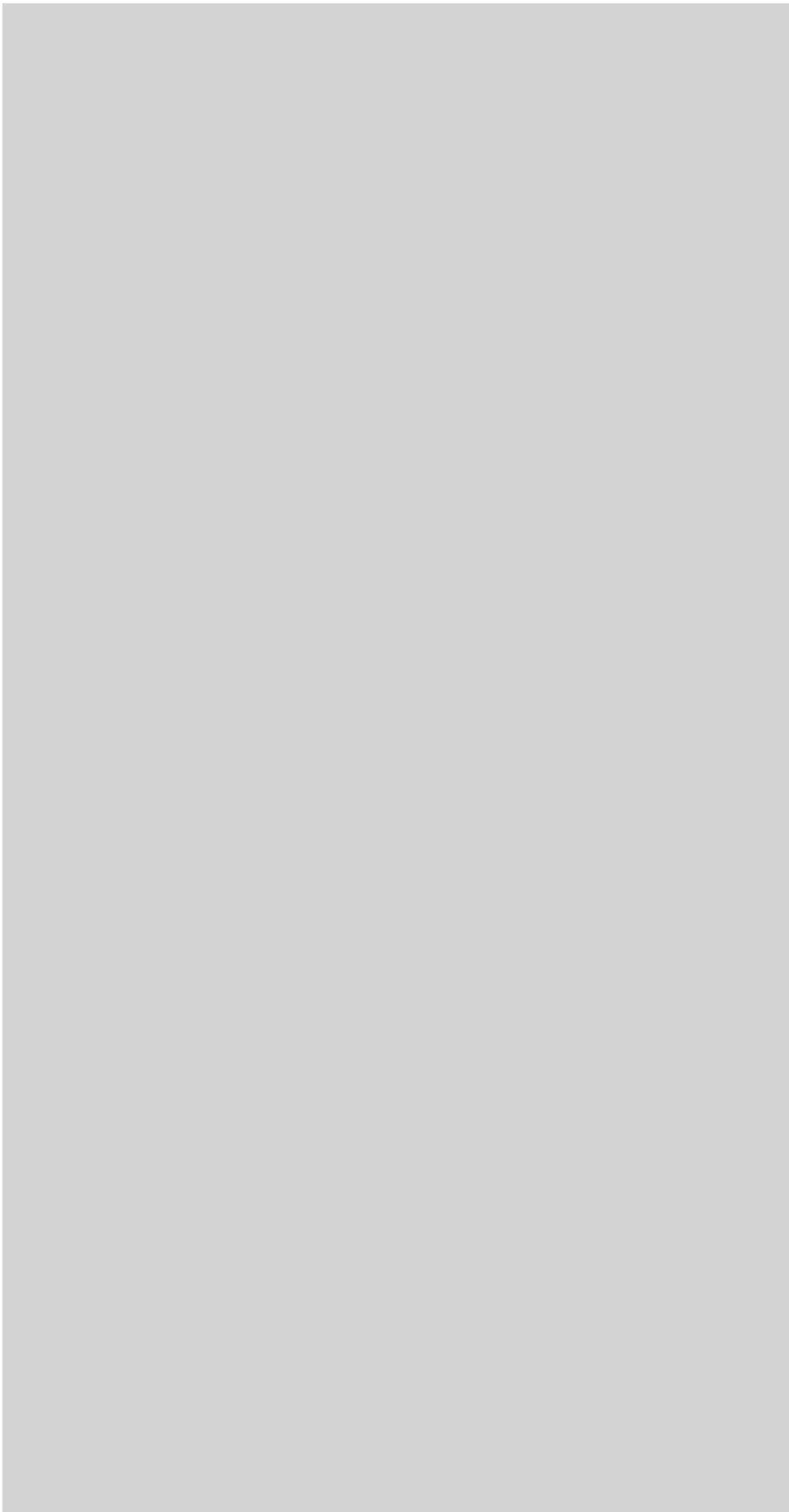


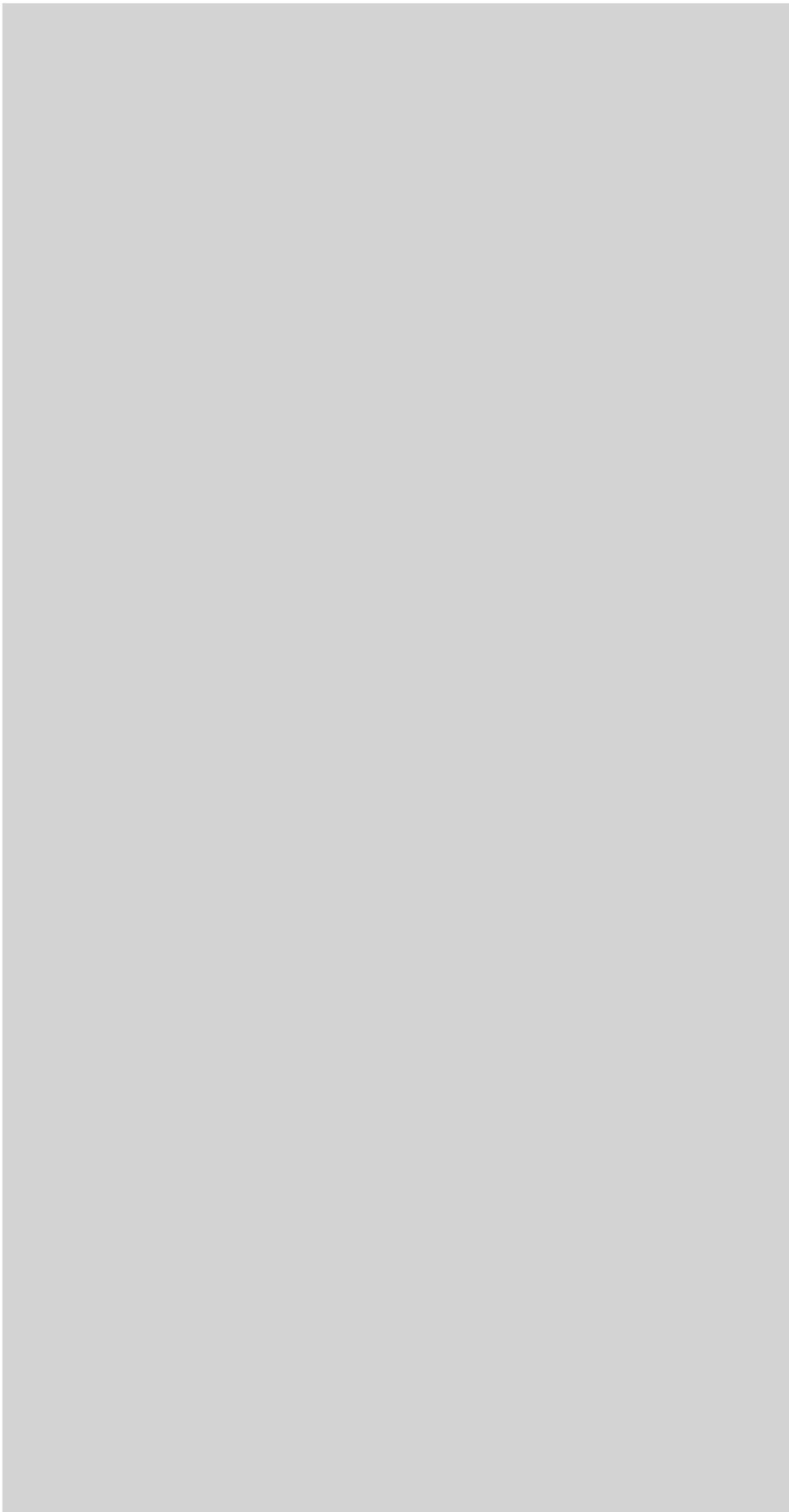


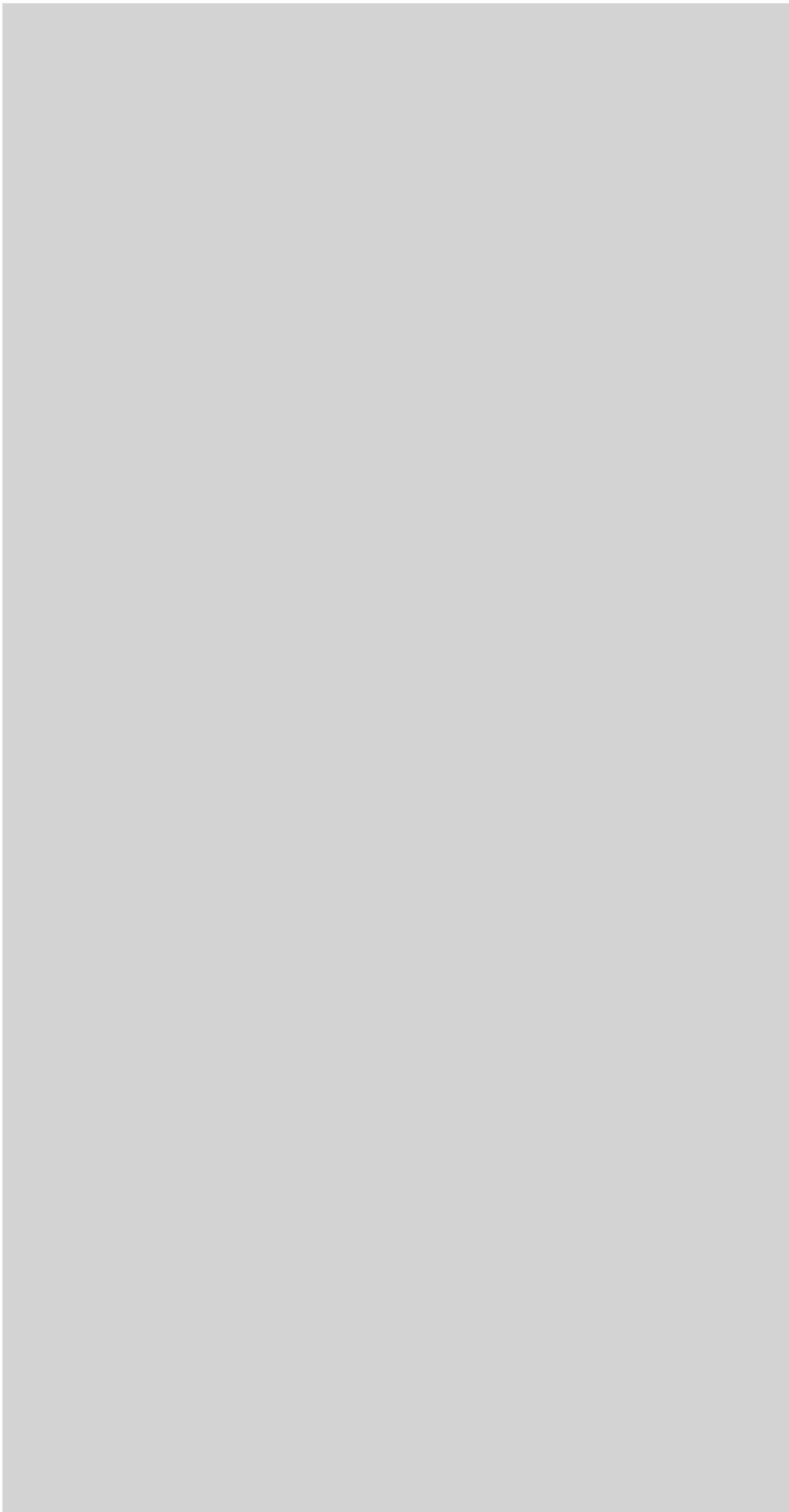


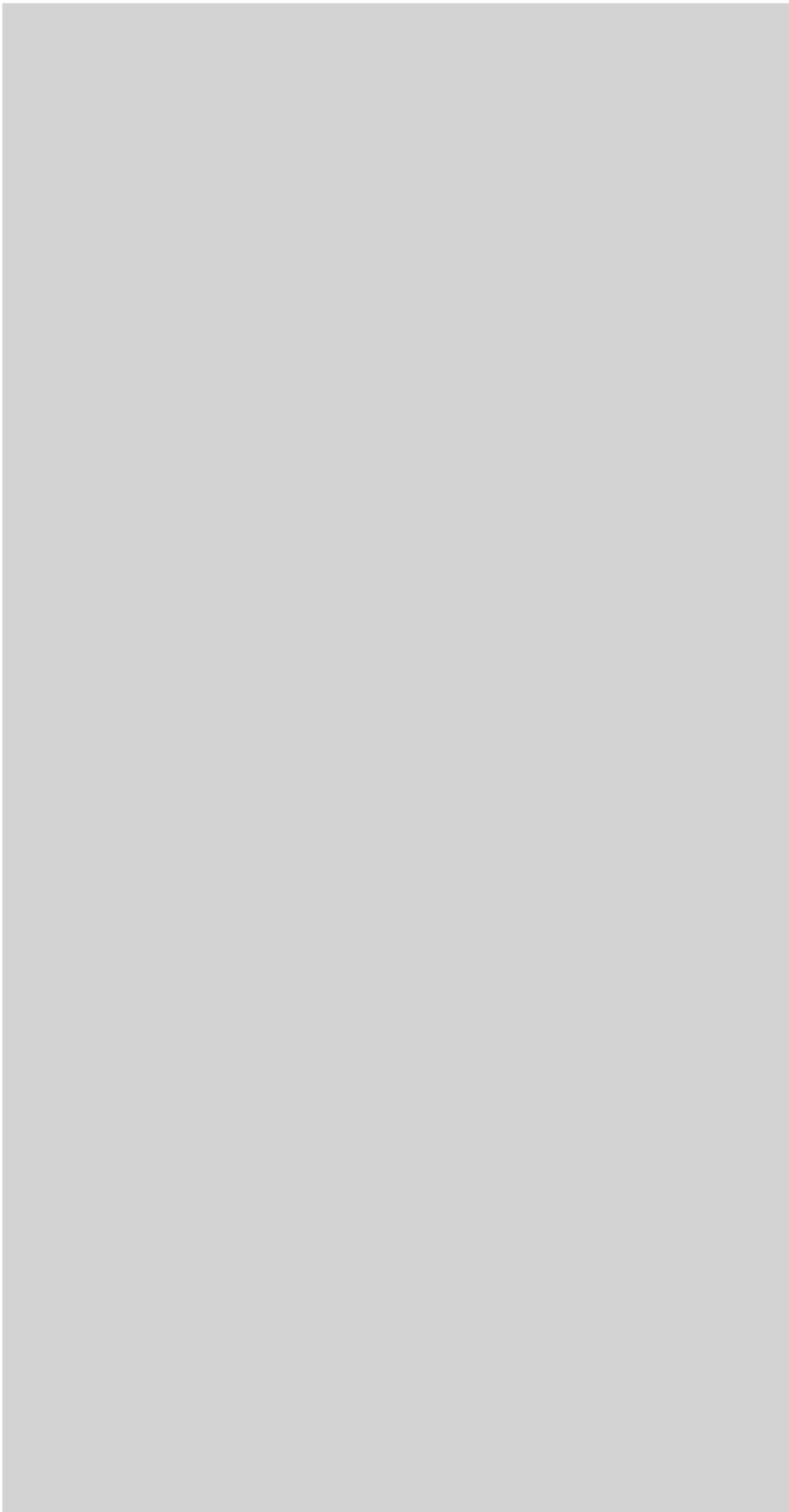


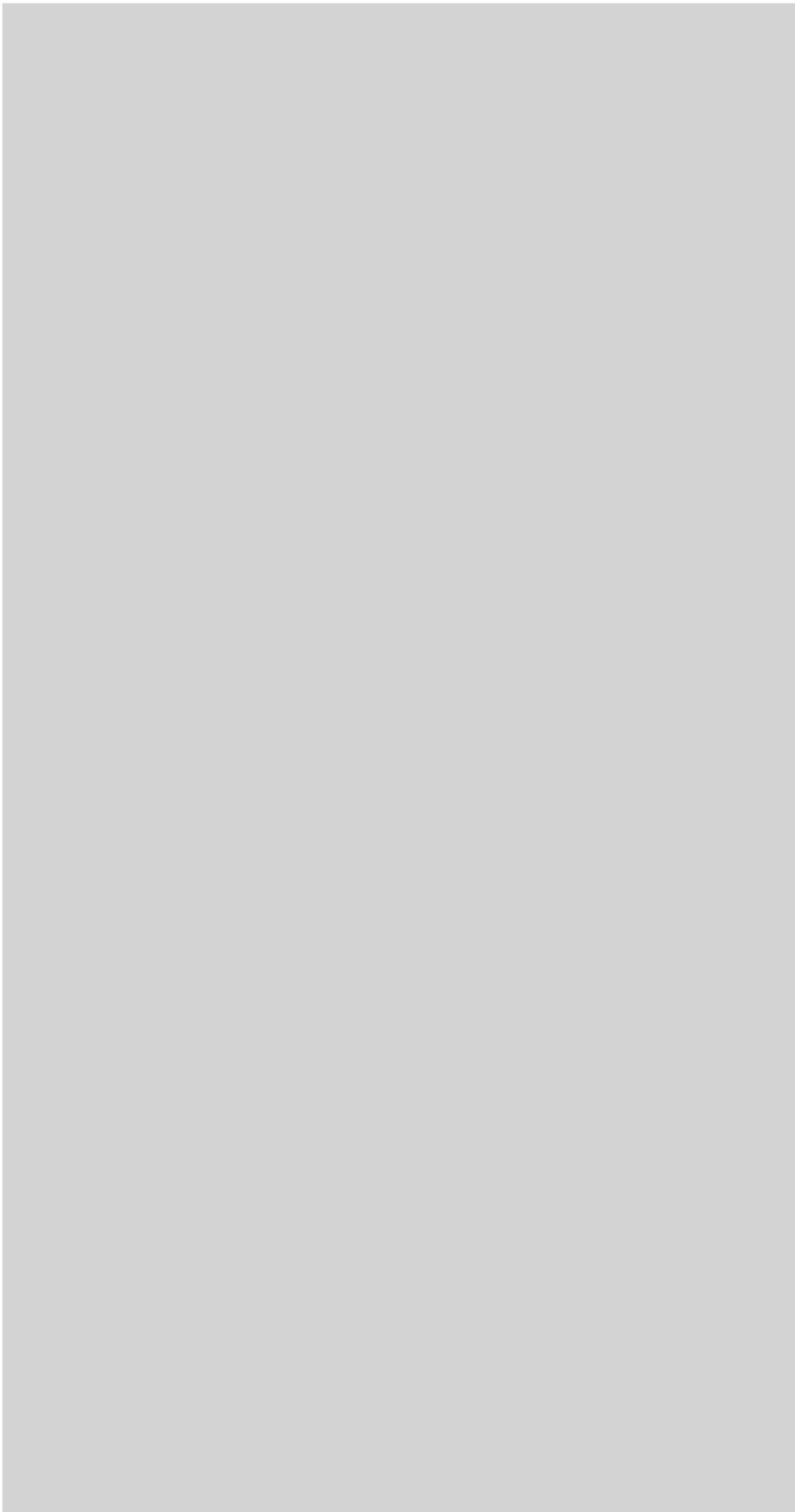


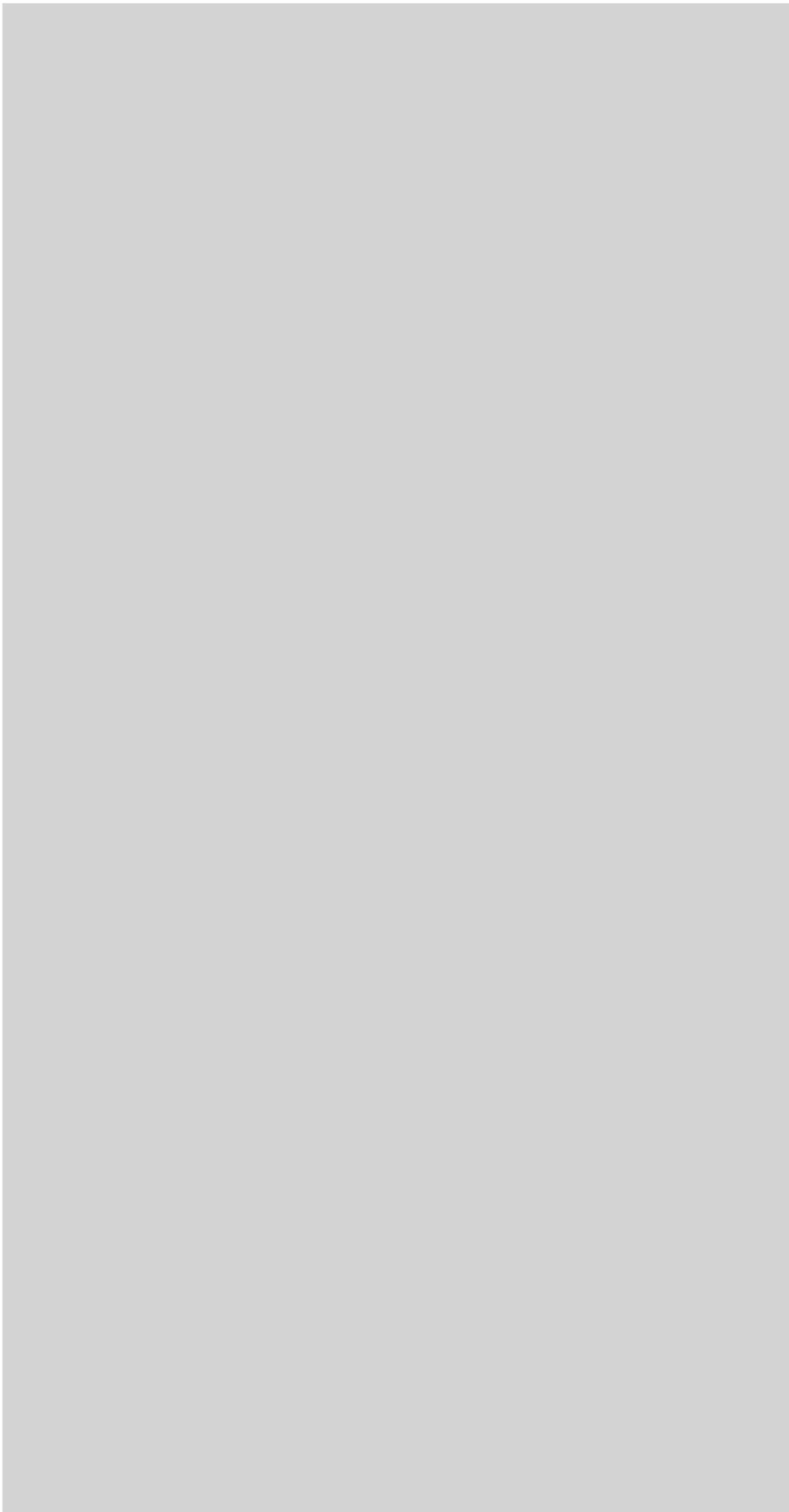


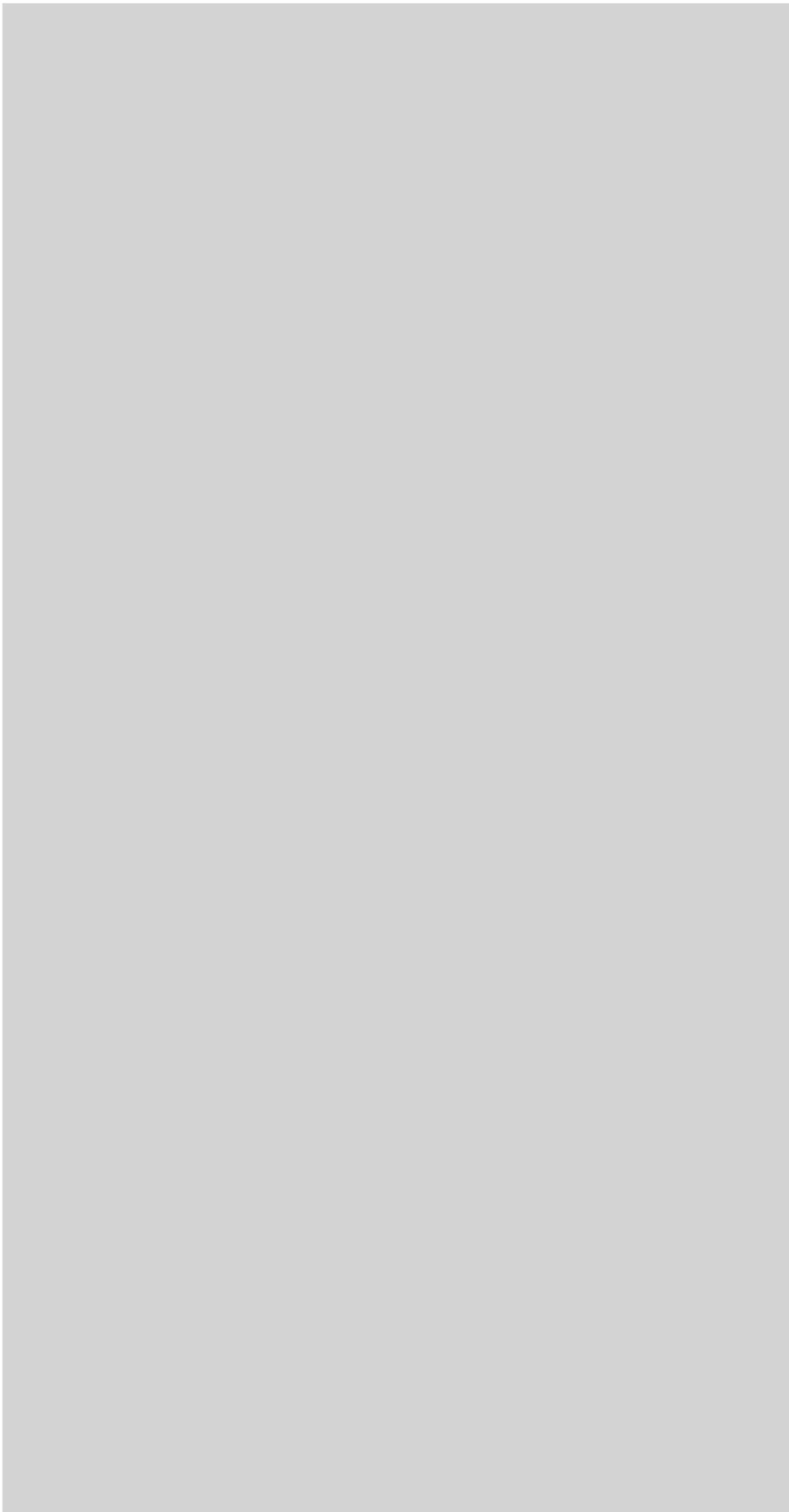


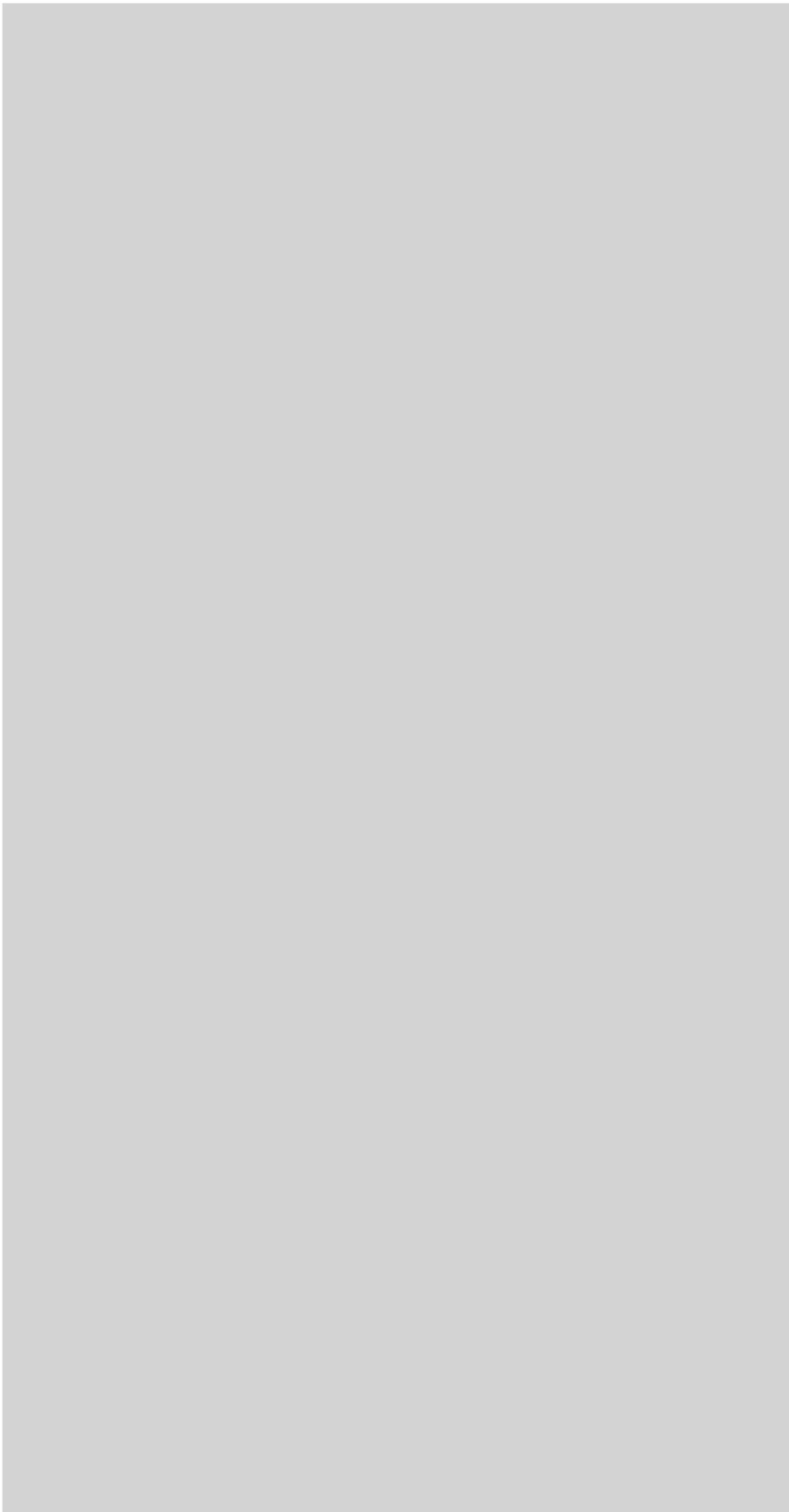


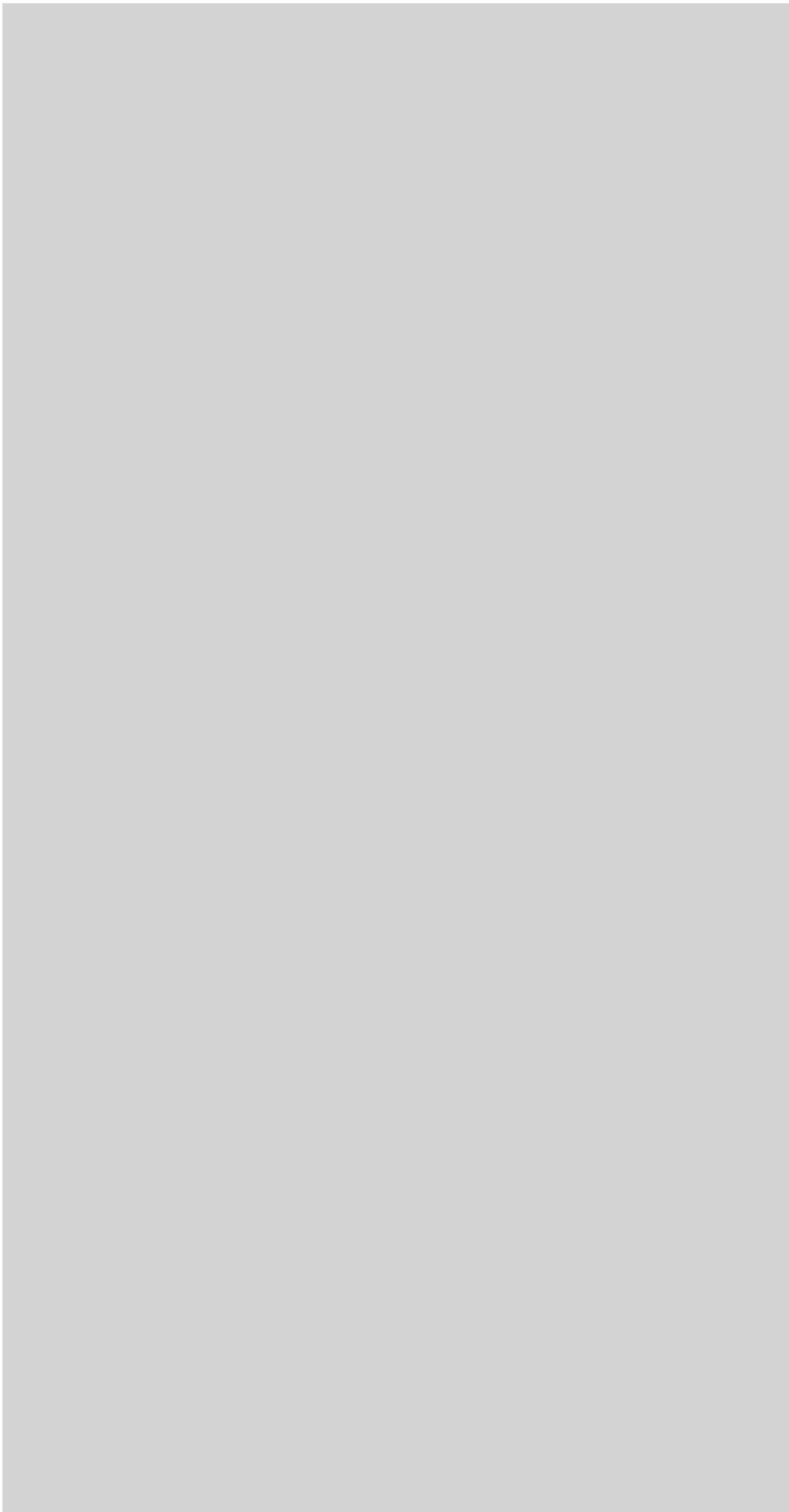


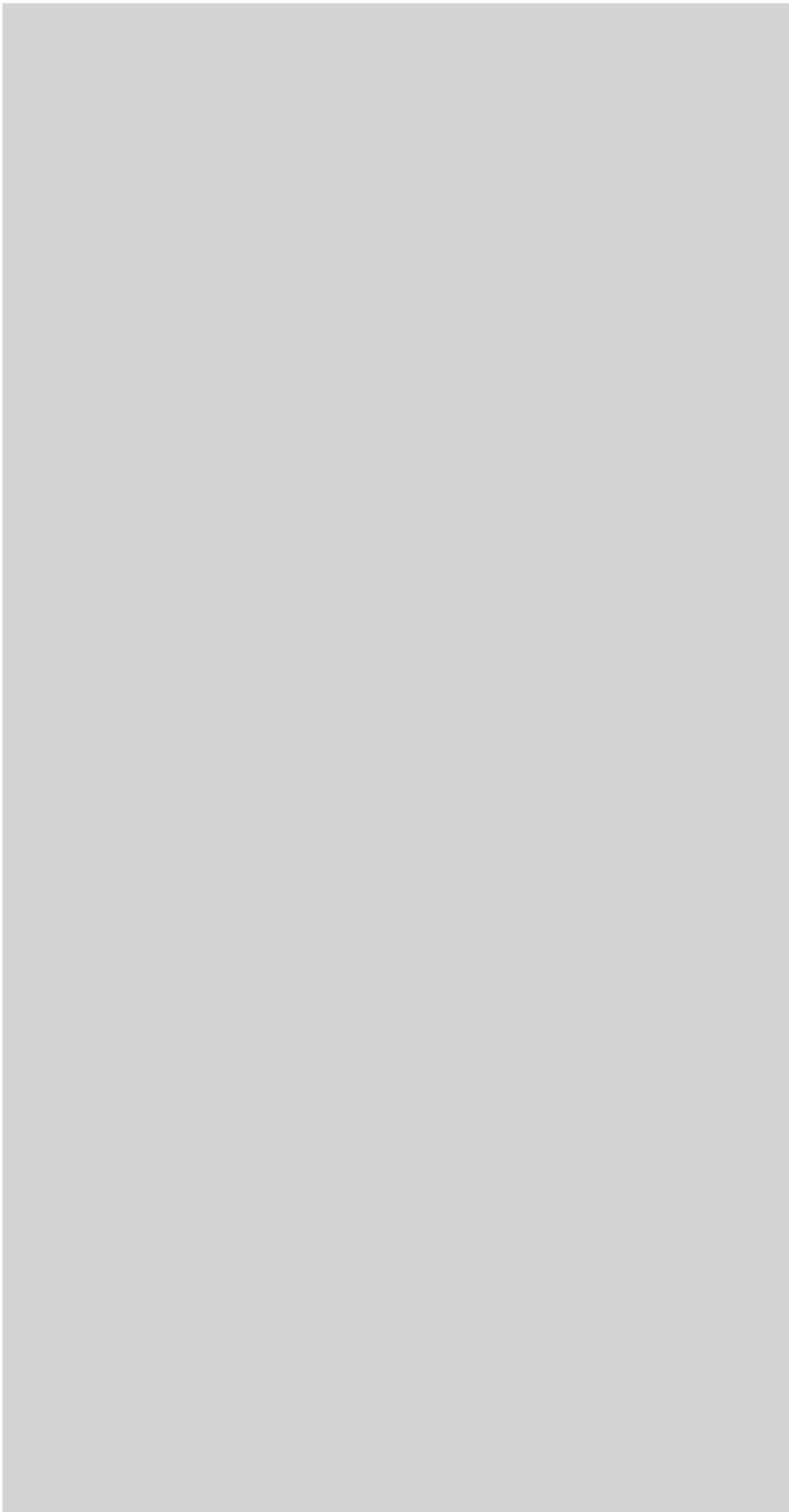


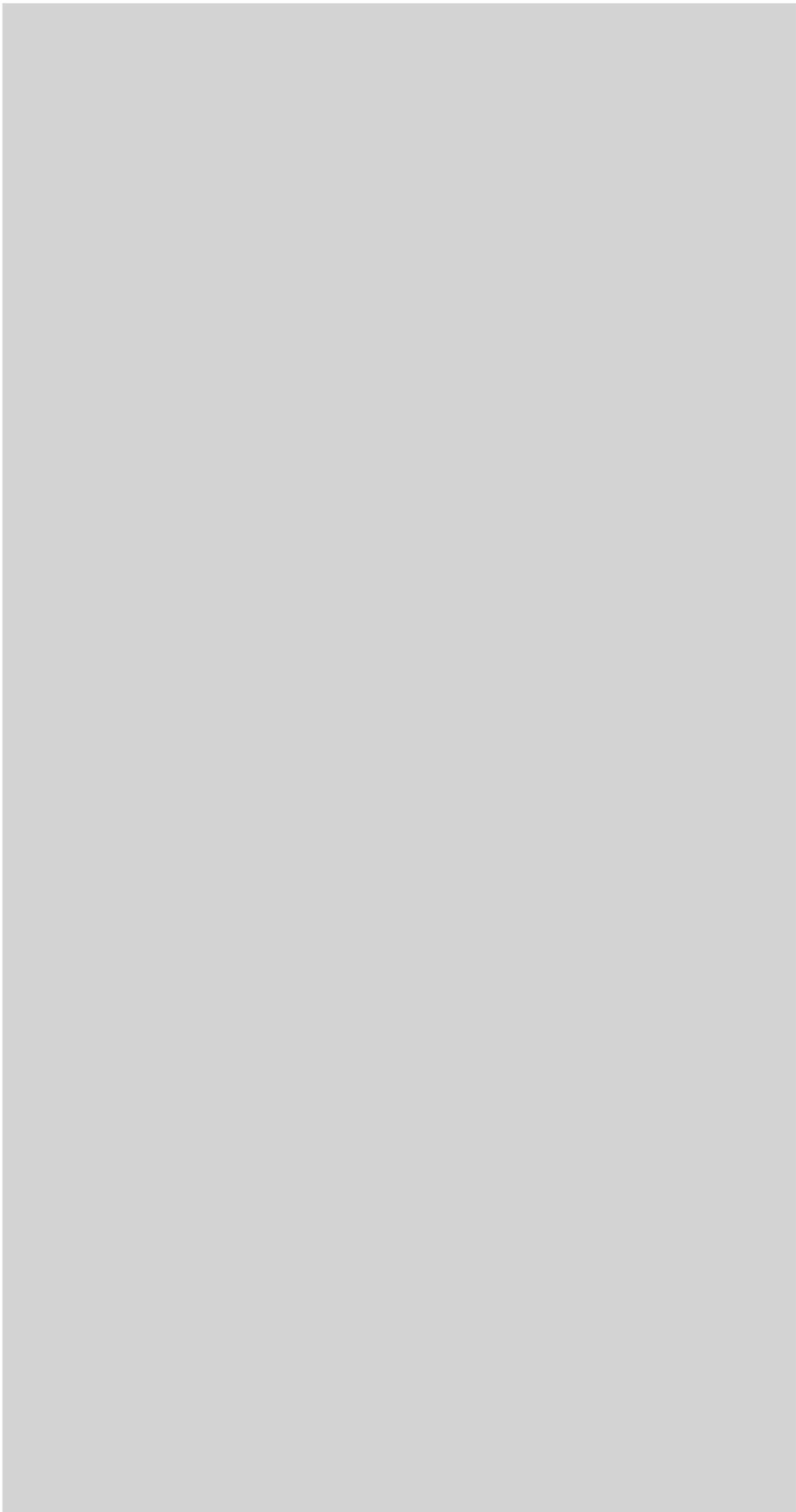


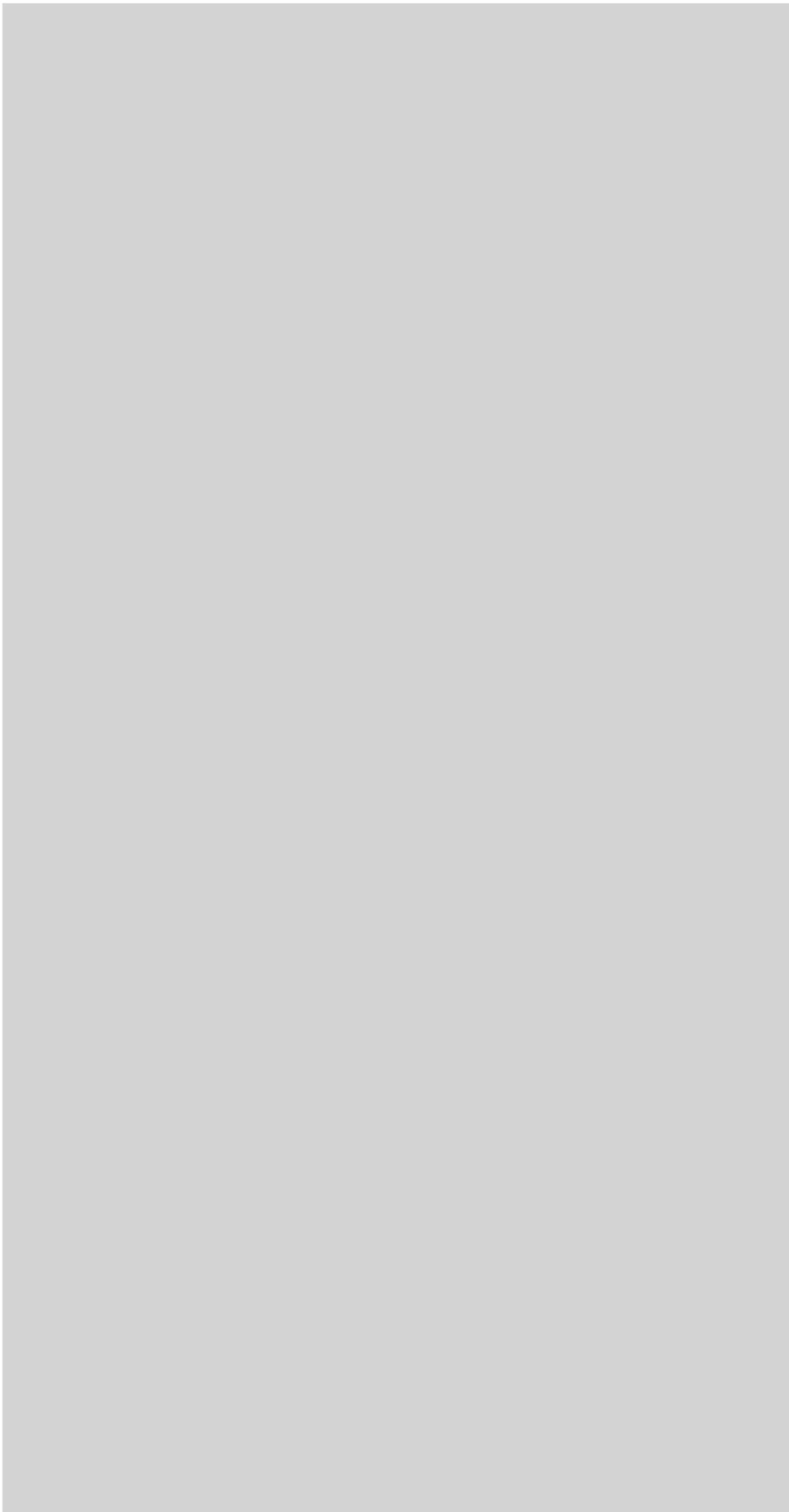


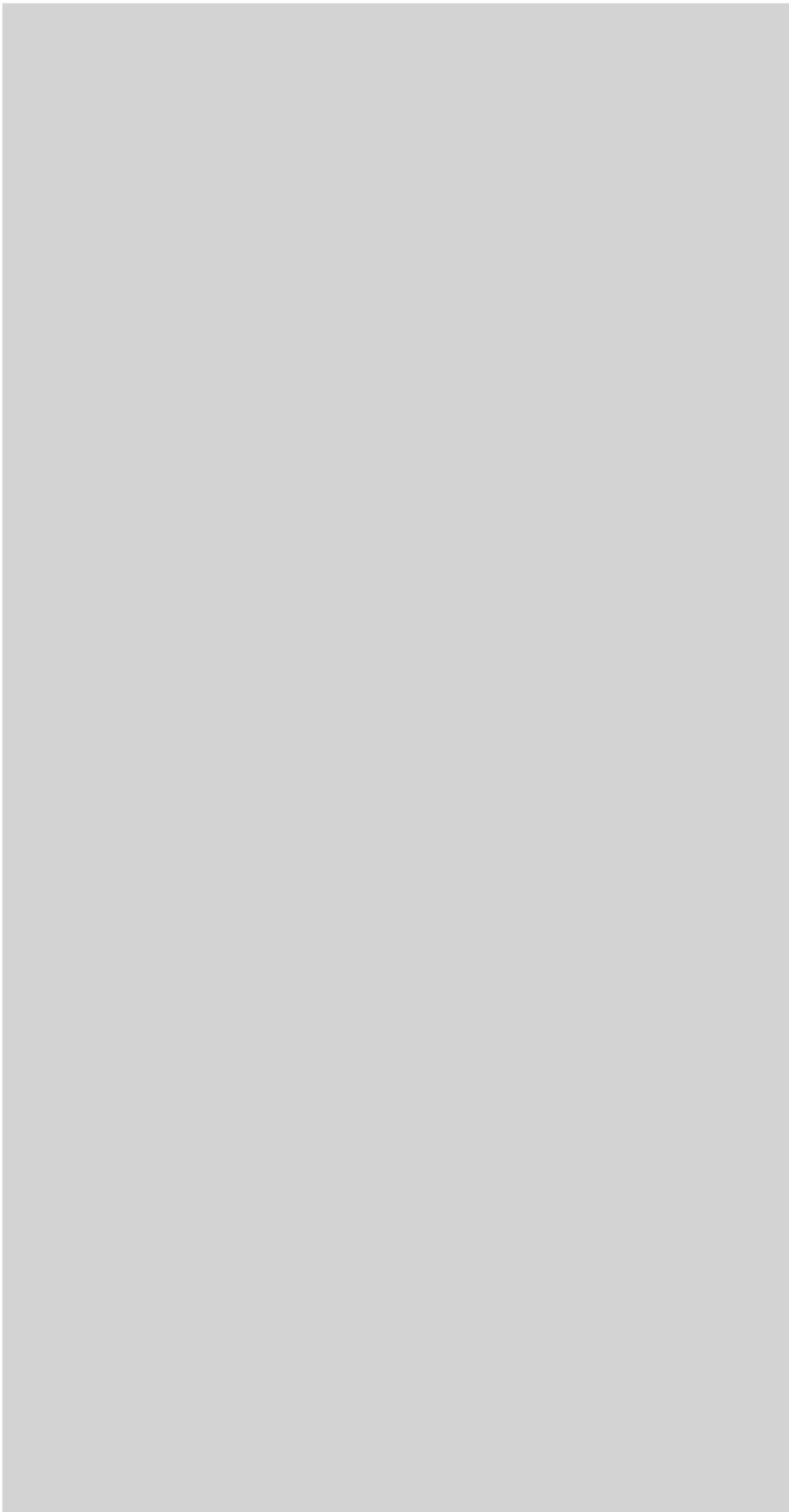


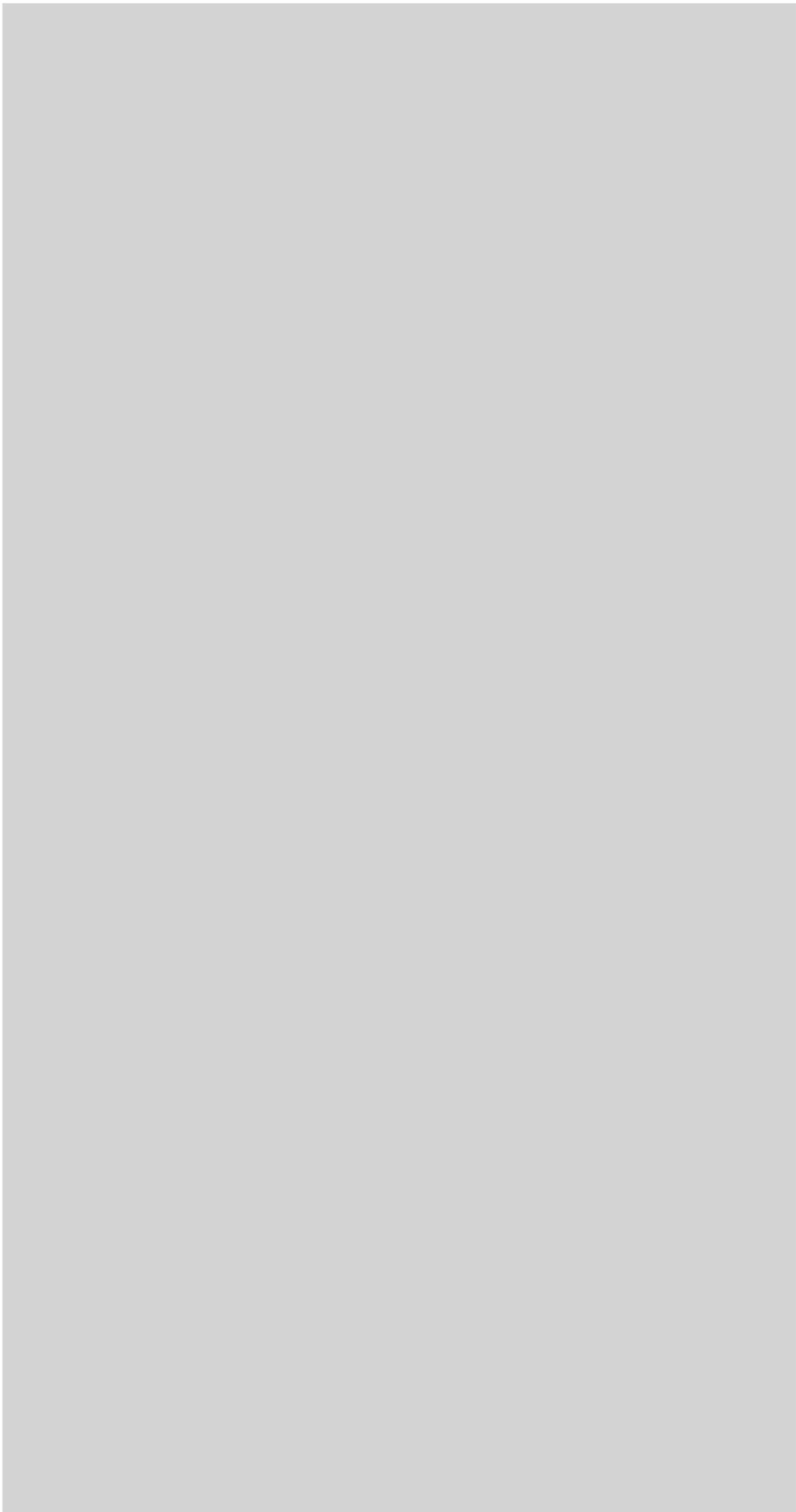


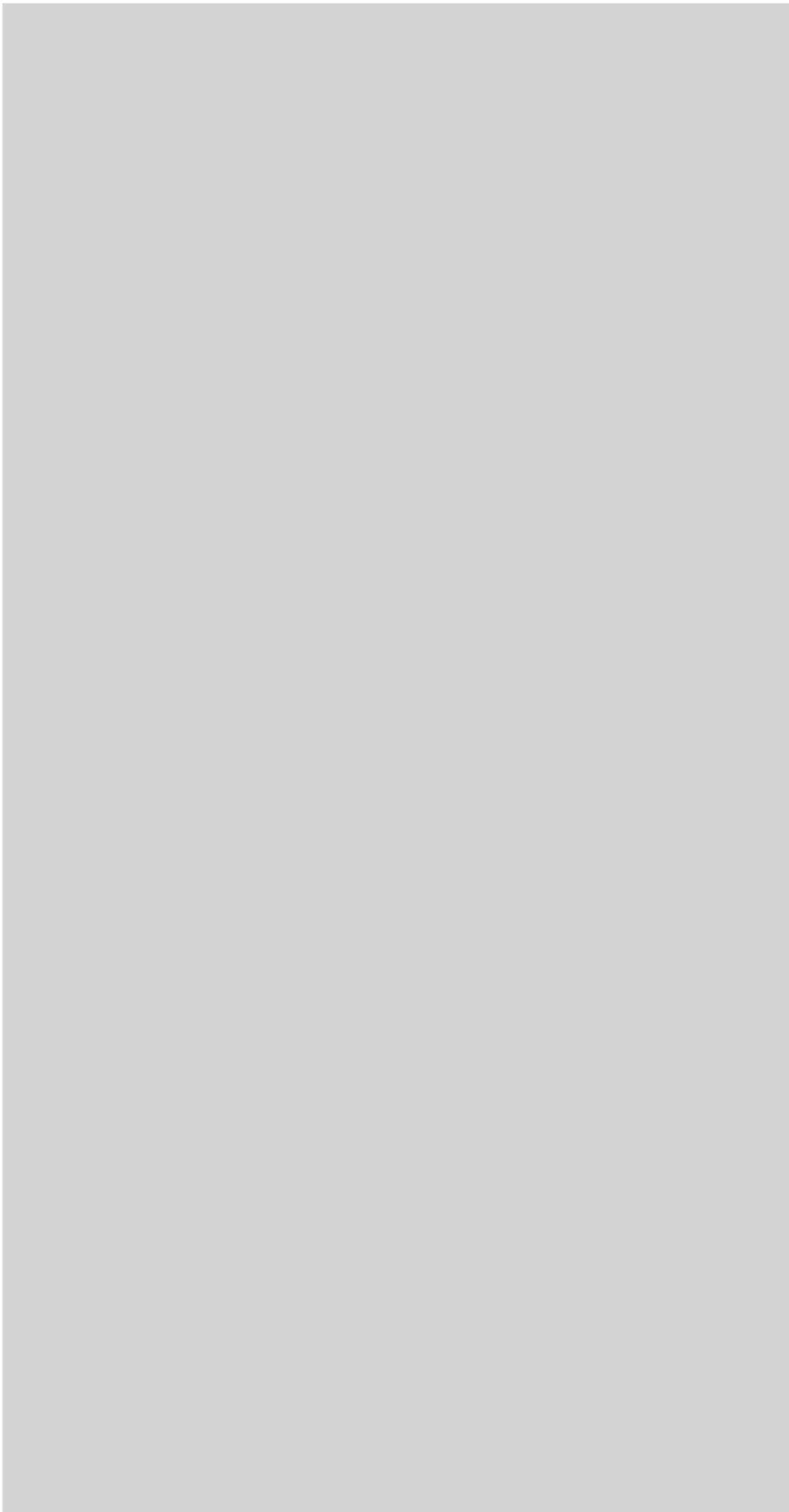


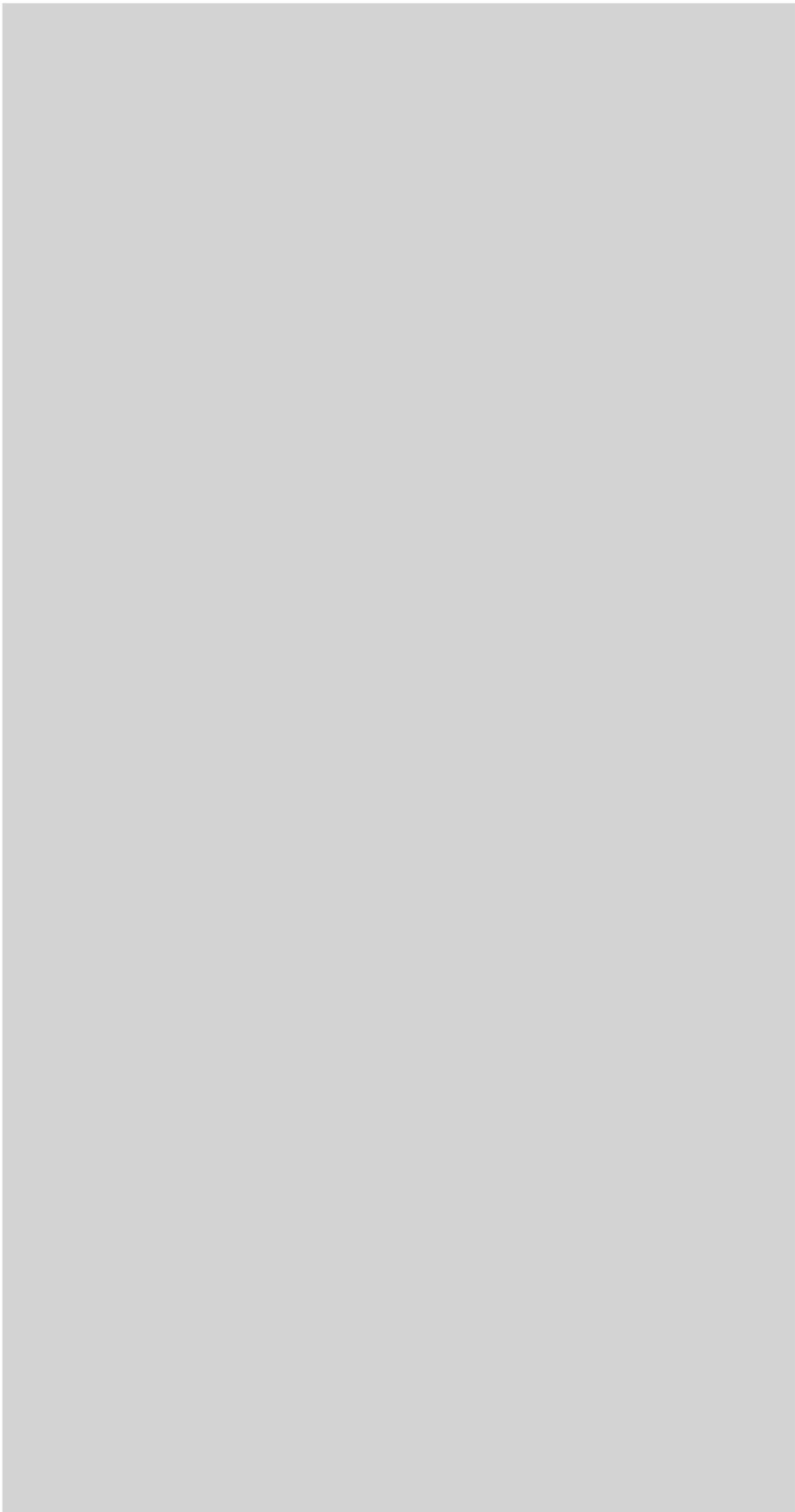


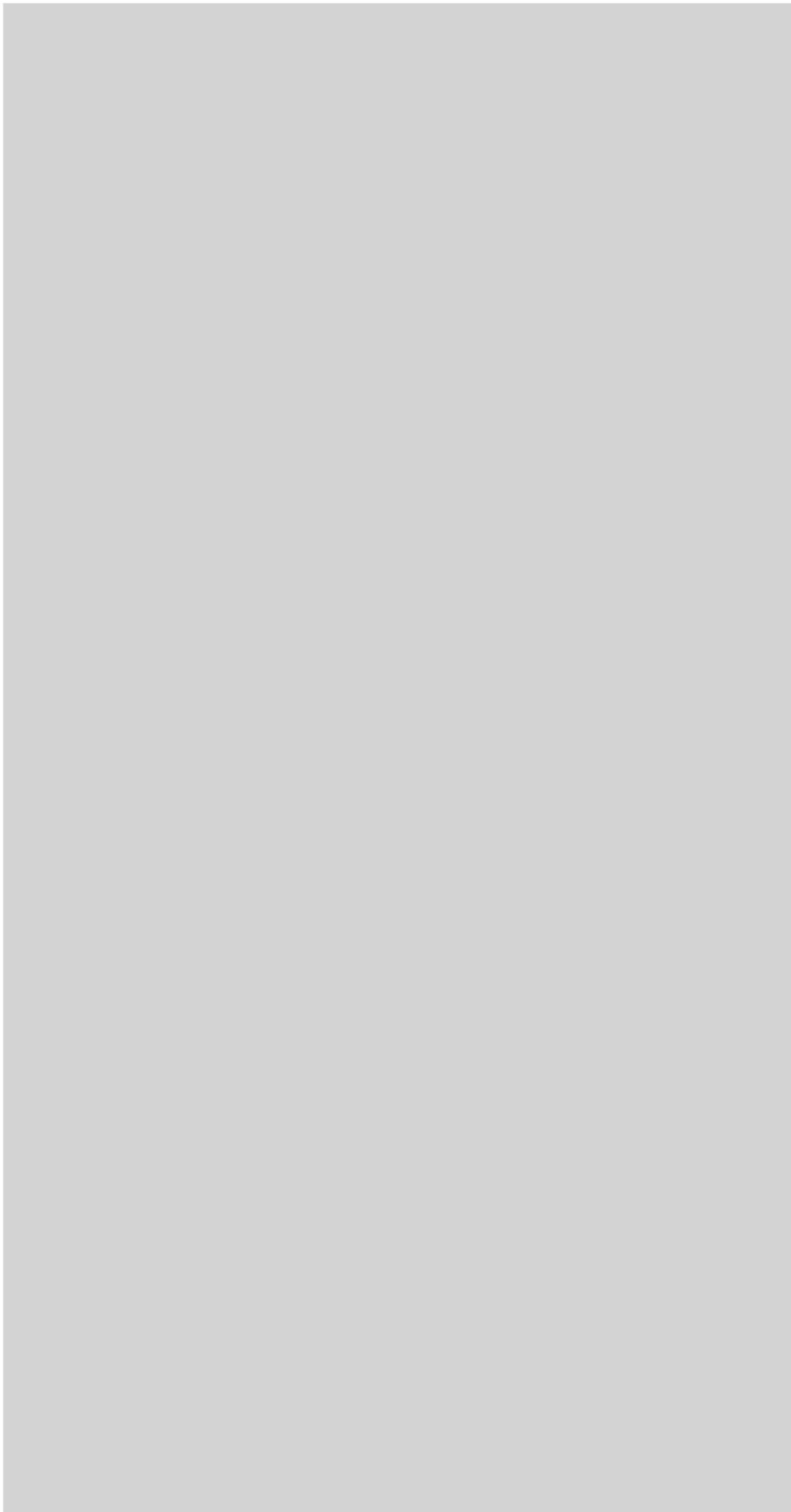


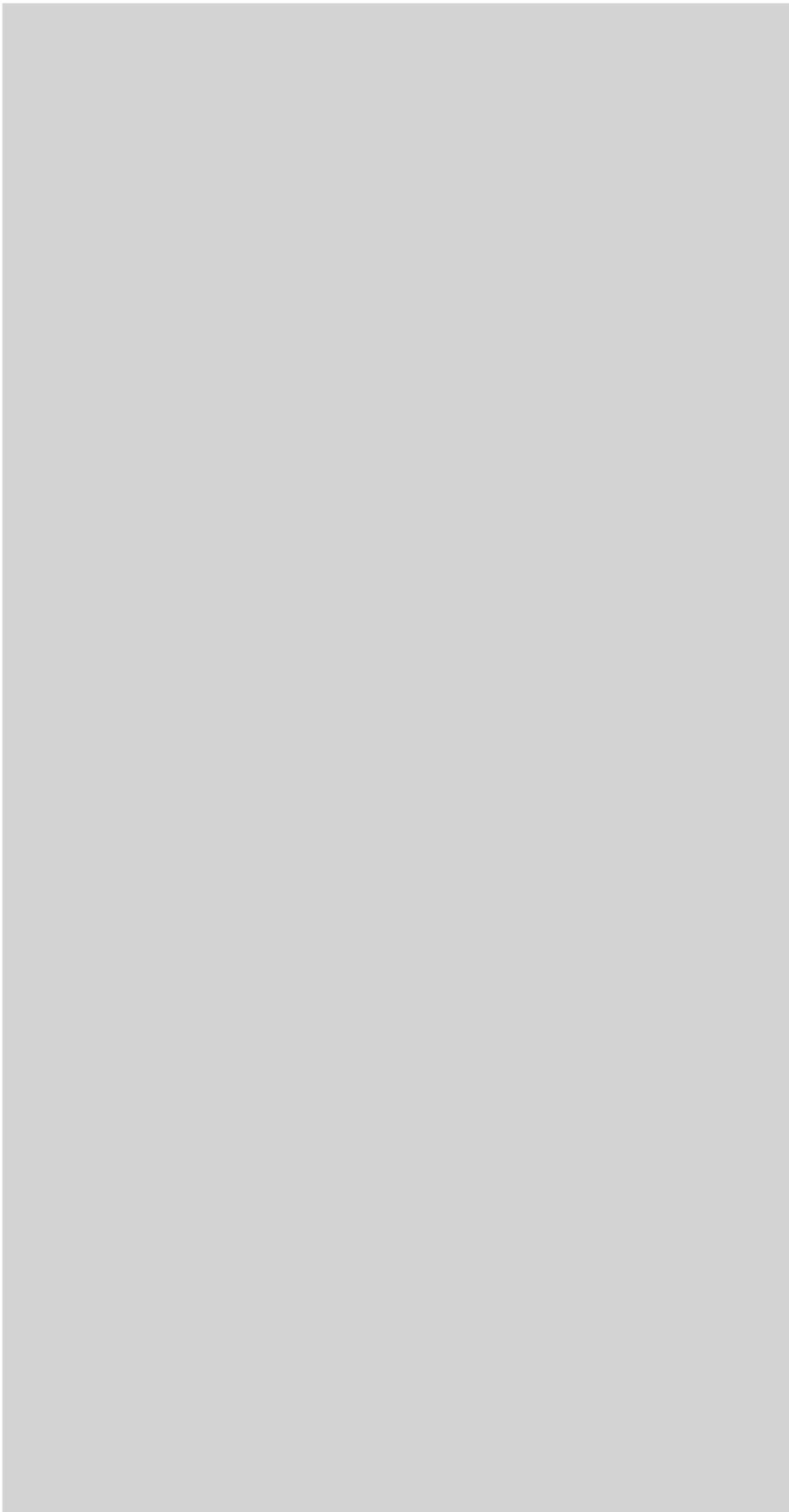


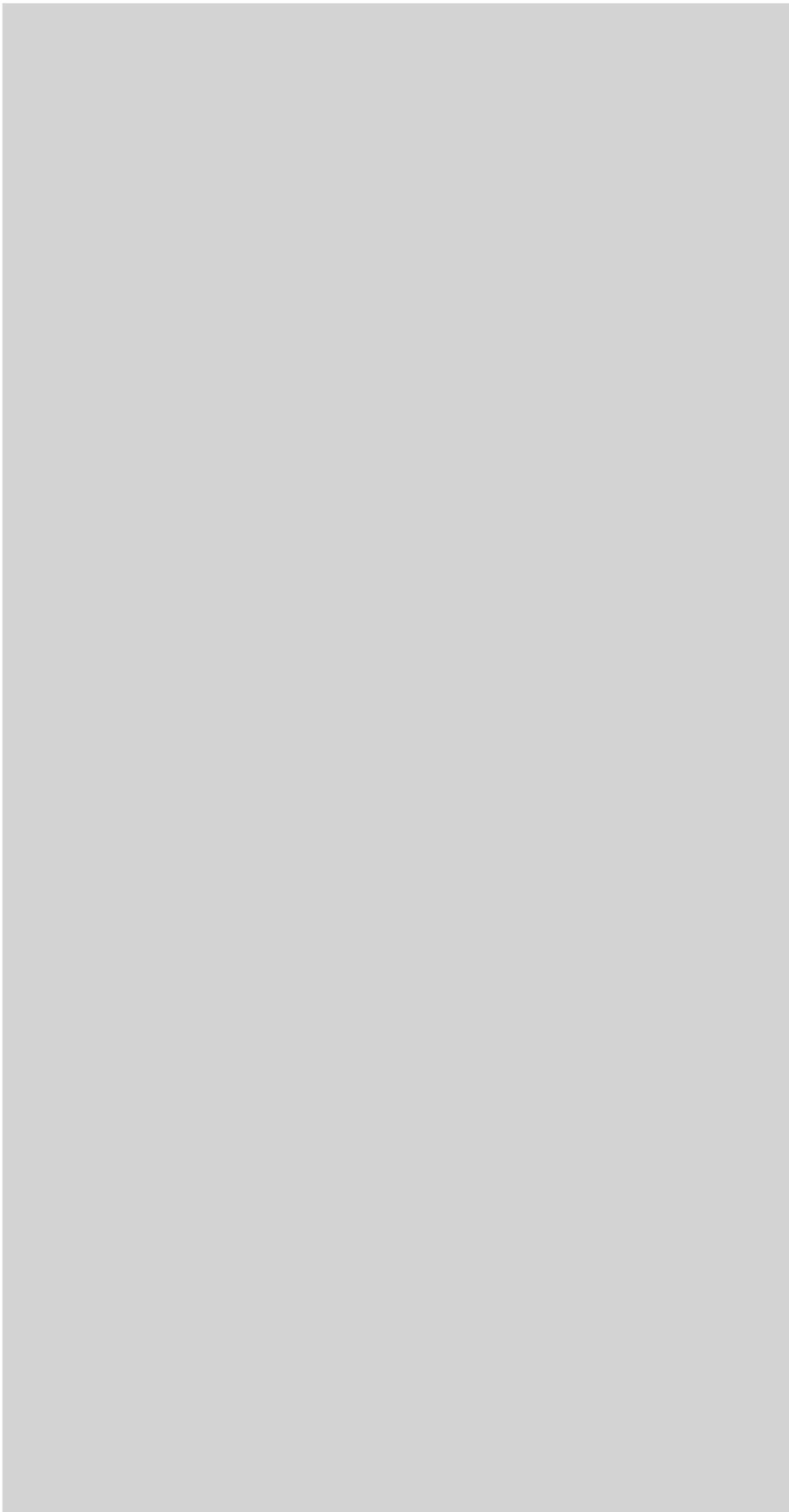


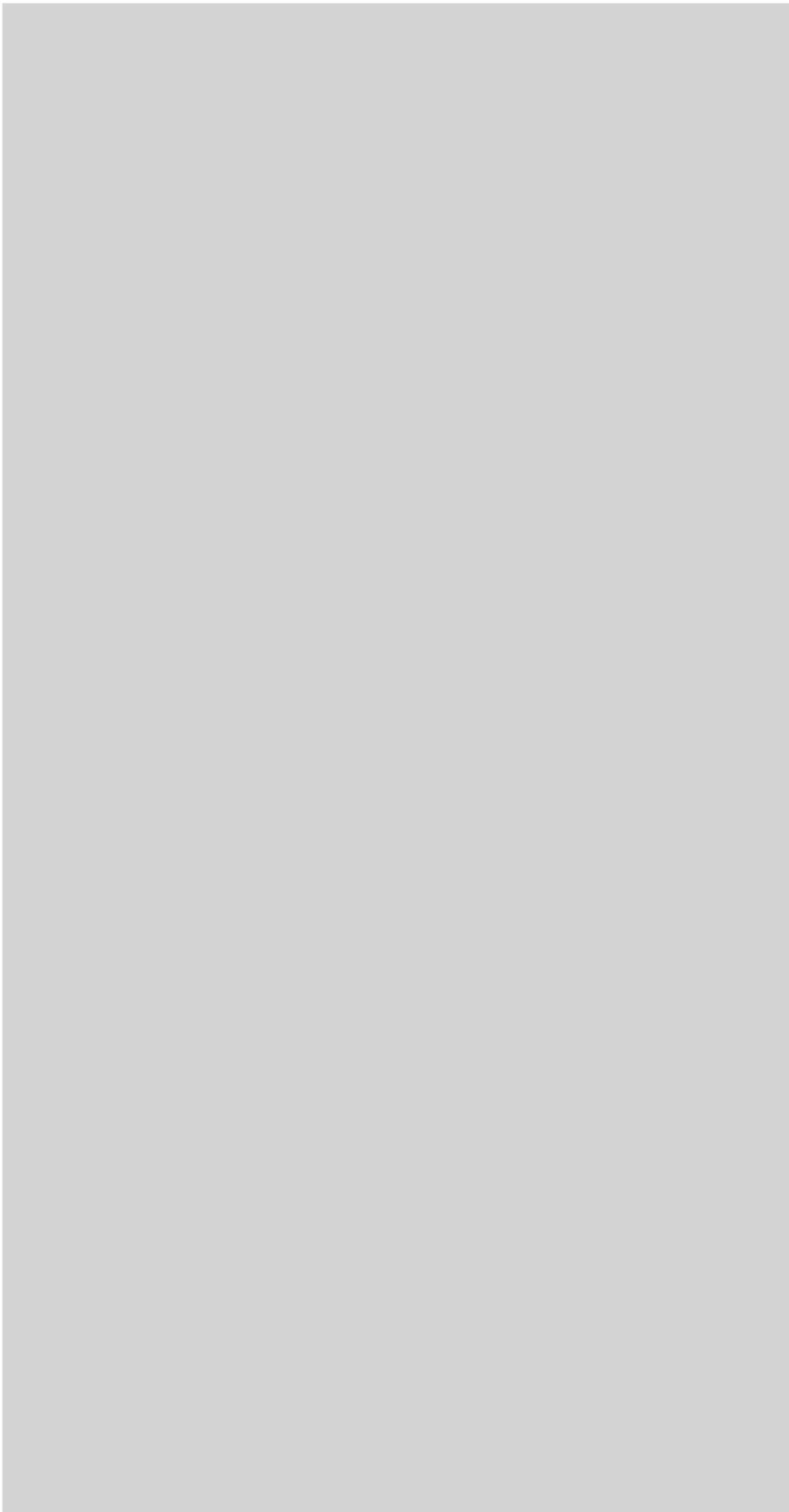


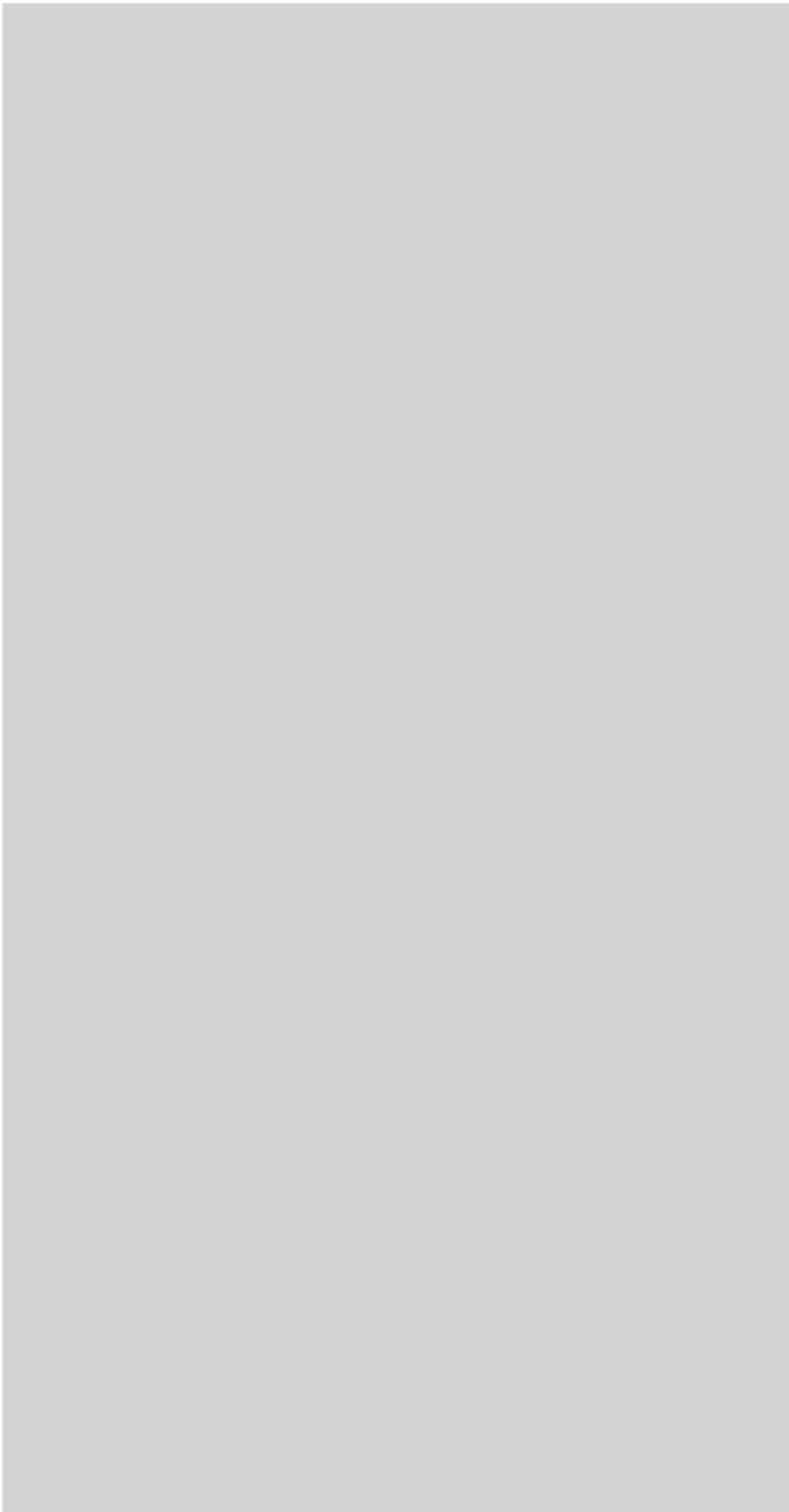












F ; tutti  
rappresentati e difesi dall' **Avv. GIUSEPPE PIO TORCICOLLO**  
(C.F.: TRC GPP 70P24 C349 V), ed elettivamente domiciliati  
presso il suo studio in Roma (RM), Via Carlo Mirabello 11,  
giusta procura in calce (Pec:  
[giuseppepiotorcicollo@ordineavvocatiroma.org](mailto:giuseppepiotorcicollo@ordineavvocatiroma.org)).

- RICORRENTI -

Contro: **ROMA CAPITALE**, in persona del Commissario straordinario *pro-tempore*, C.F.: 02438750586, con sede in Piazza del Campidoglio n. 1 - **RESISTENTE** -

**Per: 1) l'accertamento della illegittimità del “silenzio-rifiuto” dell'Amministrazione rispetto agli obblighi di provvedere: rifiuto perfezionatosi in data 12.04.2015 (decorsi 30 giorni dal ricevimento dell'istanza-diffida avvenuto in data 13.03.2015); 2) contestualmente, *ex art. 31, comma 3, ed art. 34, comma 1, lettera c) del c.p.a.*, per l'accertamento della fondatezza della pretesa dei ricorrenti e, per l'effetto, la condanna dell'amministrazione ad adempiere agli obblighi di cui all'*art. 29 del CCNL Enti Locali del 14.09.2000*; 3) in via subordinata, *ex art. 31 c.p.a.*, per la condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno per lesione dell'interesse legittimo al tempestivo inquadramento in categoria D, da attuarsi in forma specifica mediante attribuzione del livello economico D6 ai signori di cui agli allegati “A” e “B” (oppure solo a quelli di cui all'allegato A) e del livello economico D4 ai signori di cui all'allegato “C”, e condanna al pagamento delle differenze retributive conseguenti, ovvero per equivalente mediante indennizzo forfetario pari al 50% del maturato economico spettante in caso di tempestivo e corretto inquadramento in categoria D.**

## FATTO

Gli odierni ricorrenti sono attualmente **Funzionari (cat. D) e Istruttori (cat. C) di Polizia Locale di Roma Capitale**, assunti in ruolo da codesta amministrazione dagli anni '70 fino al concorso del 1990, nella vigenza del vecchio ordinamento professionale dei dipendenti degli enti locali articolato in “qualifiche funzionali”: e cioè, prima il DPR n. 347 del 25.06.1983 (**doc. n. 1**); poi il DPR n. 268 del 13.05.1987 (**doc. n. 2**).

In particolare, i ricorrenti di cui all'**Allegato A** sono stati assunti negli anni '70 come “Vigili Urbani”, V livello, per poi acquisire il VI livello dal 1984; i ricorrenti di cui all'**Allegato B** sono stati assunti negli anni '80 come “Vigili Urbani”, V livello, per poi acquisire il VI livello dal 1988; i ricorrenti di cui all'**Allegato C** sono invece stati assunti negli anni '90 come “vigili Urbani”, per poi acquisire il VI livello dal 1997. Quindi, i ricorrenti di cui agli Allegati A e B hanno occupato posti di VI qualifica istituiti prima dell'entrata in vigore del DPR n. 268 del 1987. In particolare, anche coloro che avevano superato nel 1989 il “corso di formazione e aggiornamento con prova finale per il conferimento di 1.279 posti nella figura di Istruttore di Vigilanza Urbana VI qualifica funzionale”, ed erano stati quindi immessi nel VI livello con decorrenza giuridica 01.01.1988 (**doc. n. 3**), occupavano posti comunque istituiti nella vigenza del DPR n. 347 del 1983. Invece i ricorrenti di cui all'Allegato C hanno occupato posti di VI qualifica istituiti successivamente all'entrata in vigore del DPR n. 268 del 1987.

Nel 1999 entrava in vigore il nuovo ordinamento professionale articolato in categorie, che ha comportato il passaggio delle qualifiche funzionali V e VI nella categoria C (**doc. n. 4**). I ricorrenti erano tutti già in possesso della VI q.f., sia pure con

diversa anzianità, quindi transitavano in categoria C. In data 14.09.2000 veniva poi sottoscritto il CCNL integrativo (c.d. "code contrattuali"), il cui articolo 29 (**doc. n. 5**) obbligava gli enti del comparto ad effettuare, nell'area della "vigilanza", delle "**verifiche selettive**" in ordine al **pregresso ed effettivo svolgimento di compiti di coordinamento e controllo**, al fine di poter disporre il passaggio dei vecchi "istruttori di vigilanza urbana VI q.f." dalla categoria C alla categoria D. Trattavasi di fornire una "corsia speciale" di accesso alla categoria D, diversa dal concorso aperto a tutti. In particolare, ai sensi dell'ipotesi di cui alla **lettera b)** della succitata norma, i vigili urbani in possesso della ex VI q.f. su posti istituiti **prima dell'entrata in vigore del DPR 268/1987**, erano titolari di un **diritto soggettivo** pieno al riconoscimento del profilo superiore: diritto condizionato solo alla mera "*verifica selettiva*" dell'anzidetto presupposto dello svolgimento dei suddetti compiti di coordinamento e controllo. Diversamente, ai sensi dell'ipotesi di cui alla **lettera c)** della predetta norma, i vigili urbani in possesso della ex VI q.f. su posti istituiti **dopo l'entrata in vigore del DPR 268/1987**, erano titolari di un **interesse legittimo** a partecipare a delle "*selezioni*" finalizzate ad attingere il profilo superiore.

L'amministrazione, tuttavia, **non ottemperava ad alcuno dei suddetti obblighi, né quello ex lettera b) né quello ex lettera c)**, ed invece si limitava a bandire, prima nel 2000 poi nel 2003, dei "corsi-concorsi per titoli ed esami".

In particolare, già prima dell'entrata in vigore dell'art. 29 ccnl succitato (15.09.2000), veniva sottoscritto da parte dell'amministrazione (in data 31.07.2000) il contratto collettivo decentrato integrativo il cui articolo 30 stabiliva (**doc. n. 6**): "*In prima applicazione del precedente articolo 28, terzo comma, sulla base del processo di ristrutturazione del Corpo della*

*Polizia Municipale, le parti convengono di attivare la copertura di posti in categoria D1 attraverso un percorso selettivo un tantum, consistente in un **corso di aggiornamento professionale con valutazione finale**, che verrà attivato entro 90 giorni dalla sottoscrizione del C.C.D.I. Al corso possono accedere tutti i dipendenti della Polizia Municipale, inquadrati in prima attuazione del sistema di classificazione, **nella categoria C2** in possesso di un titolo di studio secondario superiore ovvero un titolo di qualificazione professionale triennale, ovvero che abbiano esercitato le funzioni di coordinamento e controllo nella posizione di Istruttore di Polizia Municipale (**6 q.f. led**) per almeno due anni”.*

Tale “corso-concorso”, cui potettero partecipare quindi solo i vigili urbani in possesso del “VI livello Led” (di fatto coloro che erano titolari di funzioni di coordinamento e controllo su posti istituiti prima del DPR 268/1987, non coloro che avessero svolto dette funzioni su posti istituiti dopo), venne indetto con deliberazione di Giunta del 14.11.2000. Succedeva allora che alcuni superavano detto concorso ed accedevano alla categoria D, con decorrenza dal 01.07.2001, altri non lo superavano o non vi partecipavano, restando in categoria C. La suddetta procedura, in ogni caso: a) non costituiva comunque applicazione della speciale “*verifica selettiva*” prevista per il personale in possesso dei requisiti di cui alla “*lettera b)*” dell'art. 29 succitato; b) non costituiva neppure applicazione della speciale “*selezione per titoli culturali, professionali e di servizio*” prevista invece per il personale in possesso dei requisiti di cui alla “*lettera c)*” dell'art. 29 medesimo, e comunque era a questi ultimi in ogni caso preclusa.

Nè tampoco ha dato applicazione al suddetto art. 29 la successiva “*progressione verticale*” dalla categoria C alla categoria D prevista nell'articolo 6 del Regolamento di cui alla

Delibera di Giunta n. 607 del 14.10.2003 (**doc. n. 7**). Tale nuova progressione, infatti, non aveva più nulla a che vedere con il requisito dello svolgimento di mansioni di coordinamento e controllo, costituendo ormai una progressione ordinaria a regime. Anche qui, alcuni degli odierni ricorrenti parteciparono a tale corso-concorso, accedendo alla categoria D, altri non vi parteciparono o non lo superarono, restando ancora in categoria C. Coloro che lo superarono divennero, in ogni caso, Funzionari molti anni dopo (i primi nel 2008, gli ultimi nel 2011) di quando avrebbero dovuto accedere in categoria D, se l'Ente avesse ottemperato all'articolo 29. Anche coloro che superarono il corso-concorso del 2000 divennero Funzionari in data successiva a quella prevista dall'articolo 29.

Riassumendo: per via della mancata applicazione dell'articolo 29 del CCNL del 14.09.2000: 1) coloro che dovevano accedere alla categoria D, posizione economica D1, **con decorrenza dal 13.11.2000 (ricorrenti ex Allegati A e B)**, in quanto titolari di mansioni di coordinamento e controllo su posti di VI q.f. istituiti **prima** dell'entrata in vigore del DPR n. 268 del 1987 (**lettera b**), o non vi accedettero mai (per non aver superato o partecipato ai corsi-concorsi), oppure vi accedettero in seguito (dal 01.07.2001 quelli che superarono il corso-concorso del 2000; dal 2008/2011 quelli che superarono il corso-concorso del 2003-2007); 2) coloro che potevano accedere alla categoria D, posizione economica D1, **con decorrenza dal 01.07.2001 (ricorrenti ex Allegato C)**, in quanto titolari di mansioni di coordinamento e controllo su posti di VI q.f. istituiti **dopo** l'entrata in vigore del DPR n. 268 del 1987 (**lettera c**), o non vi accedettero mai (per non aver superato o partecipato al corso-concorso del 2003-2007), oppure vi accedettero in seguito (dal 2008/2011 quelli che superarono il corso-concorso). In ogni

caso a quest'ultimi fu preclusa la partecipazione al corso-concorso del 2000.

A seguito di svariate sentenze del Tribunale del lavoro che accertarono l'inadempimento del comune di Roma, nonché a seguito dell'ottemperanza di dette sentenze e della effettuata ricostruzione giuridica ed economica di altri ricorrenti, **gli odierni ricorrenti avviarono anche loro, previo tentativo di conciliazione, dei ricorsi presso il giudice ordinario. In tal modo essi, comunque, hanno interrotto la prescrizione.**

Tutti i suddetti ricorsi, tuttavia, si sono conclusi con la pronuncia da parte del Tribunale di Roma del “difetto di giurisdizione”: dalla sentenza n. 4115 del 01.03.2007 (**doc. n. 8**) alla sentenza n. 11422 del 11.06.2007 (**doc. n. 9**); fino alle sentenze n. 7882 e 7884 del 02.05.2012 (**doc. n. 10**); finché anche la Corte di Appello non ha ribadito il difetto di giurisdizione (cfr, *ex multis*, CdA Roma, sentenza n. 7989 del 31.10.2012: **doc. n. 11**).

Oltre ai ricorsi al giudice del lavoro (proposti fra il 2005 e il 2010), gli odierni ricorrenti hanno inoltrato alla resistente amministrazione plurimi atti di diffida e di messa in mora, da ultimo nel 2012 (**doc. n. 12**).

A seguito delle suddette diffide, l'Amministrazione di Roma Capitale decideva finalmente di inserire nell'ambito degli impegni da portare avanti quello dell'attivazione dello speciale “percorso selettivo” previsto nell'articolo 29 delle code contrattuali: v. determinazione dirigenziale n. 890 del 18.04.2013 (**doc. n. 13**) e Deliberazione di Giunta Capitolina n. 299 del 05.06.2013 (**doc. n. 14**). **Con il chè Roma Capitale riconosceva di essere inadempiente!**

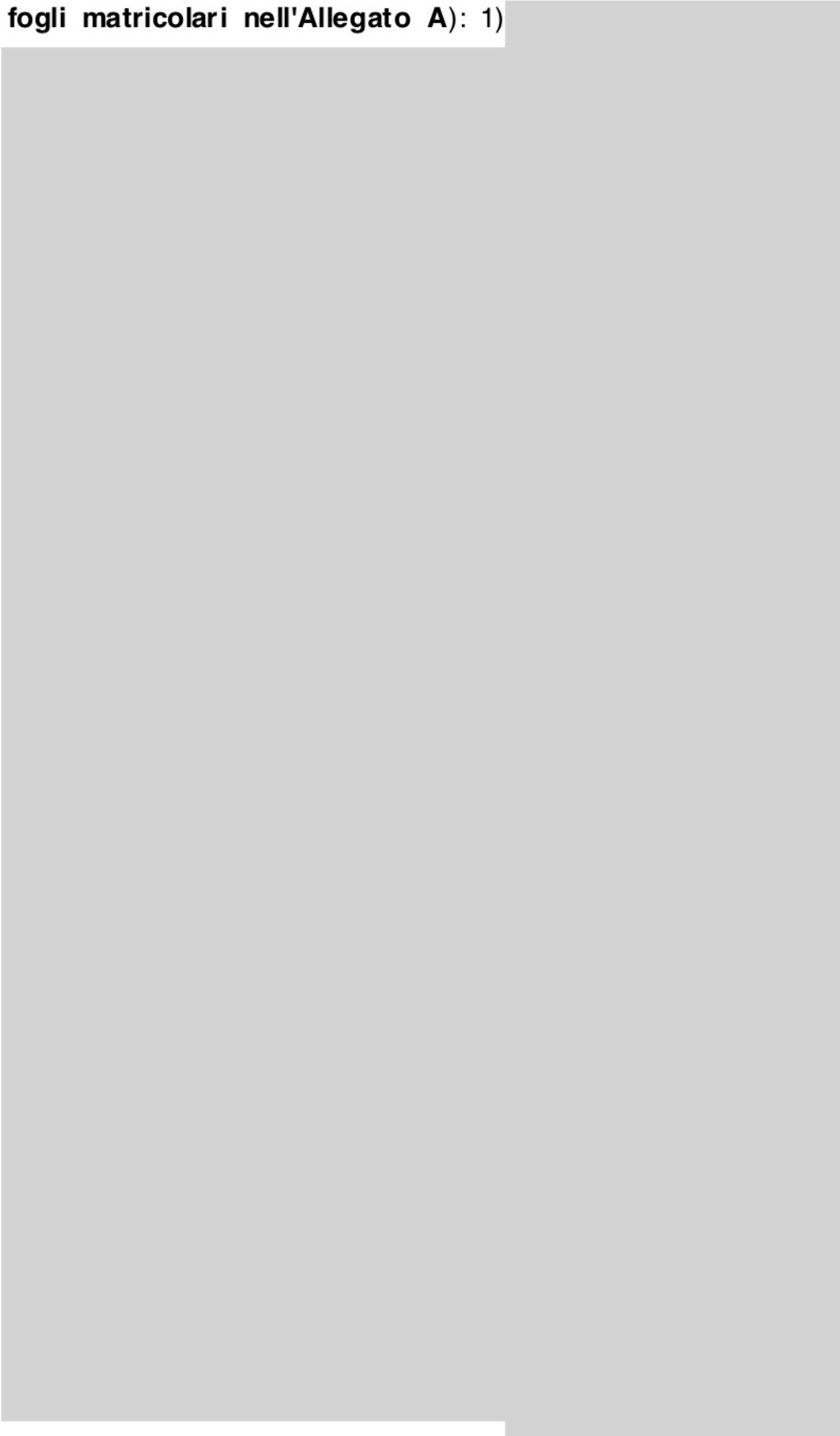
Nonostante l'impegno assunto, l'amministrazione è rimasta tuttavia inadempiente.

Con **atto di significazione e diffida** ricevuto dall'Amministrazione in data **13.03.2015 (doc. n. 15)**, tutti gli odierni ricorrenti diffidavano l'Amministrazione ad ottemperare agli obblighi ex art. 29 del CCNL 14.09.2000. Veniva all'uopo assegnato il termine ordinario di **30 giorni** per l'avvio del procedimento finalizzato alla selezione degli aventi diritto e alla ricostruzione della carriera. Tale termine scadeva dunque il giorno **12.04.2015**. Da allora, è decorso infruttuosamente **un anno**, senza che l'Amministrazione NE' ABBIA ADOTTATO ALCUN PROVVEDIMENTO NE' ABBIA FORNITO ALCUNA RISPOSTA. Pertanto i ricorrenti agiscono per l'accertamento dell'illegittimità del "**SILENZIO-RIFIUTO**": azione il cui termine scade il giorno **13.05.2016**.

Come si è detto, i ricorrenti vanno distinti in 3 categorie: **1)** quelli assunti dal Comune di Roma come Vigili urbani negli anni dal 1971 al 1979 (Allegato "A"); **2)** quelli assunti dal Comune di Roma come Vigili urbani negli anni dal 1983 al 1986 (Allegato "B"); **3)** quelli assunti dal Comune di Roma come Vigili urbani negli anni dal 1990 al 1994 (Allegato "C"). Ebbene: i ricorrenti di cui agli allegati "A" e "B" potevano attingere la categoria D, posizione economica D1, già a decorrere dal 13.11.2000, e dunque oggi sarebbero stati inquadrabili nella posizione economica D6, con effetti a decorrere dal 01.12.2009: come di recente avvenuto con determinazione del Commissario ad acta (doc. n. 16) nominato nell'ambito del giudizio di ottemperanza n. 3322/2011, con sentenza n. 6400/2011 (doc. n. 17); i ricorrenti di cui all'allegato "C", invece, potevano accedere alla categoria D, posizione economica D1, a decorrere dal 01.07.2001, in ogni caso entro il 2001, e dunque oggi sarebbero stati inquadrabili nella posizione economica D4, con effetti a decorrere dal

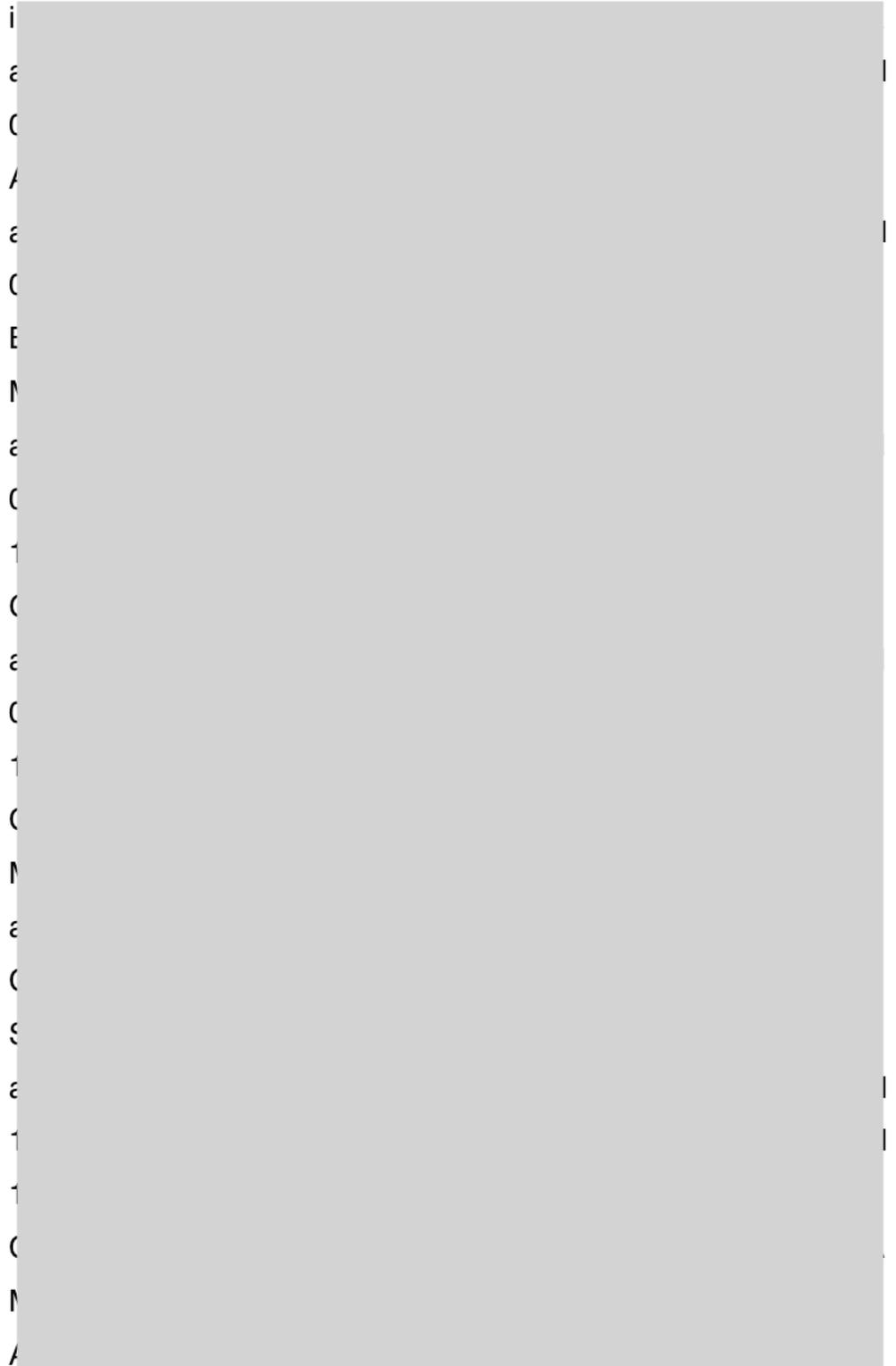
01.12.2009: come in effetti è avvenuto per coloro che hanno partecipato e superato il corso-concorso del 2000.

1) Appartengono alla prima categoria i seguenti ricorrenti (v. i fogli matricolari nell'Allegato A): 1)



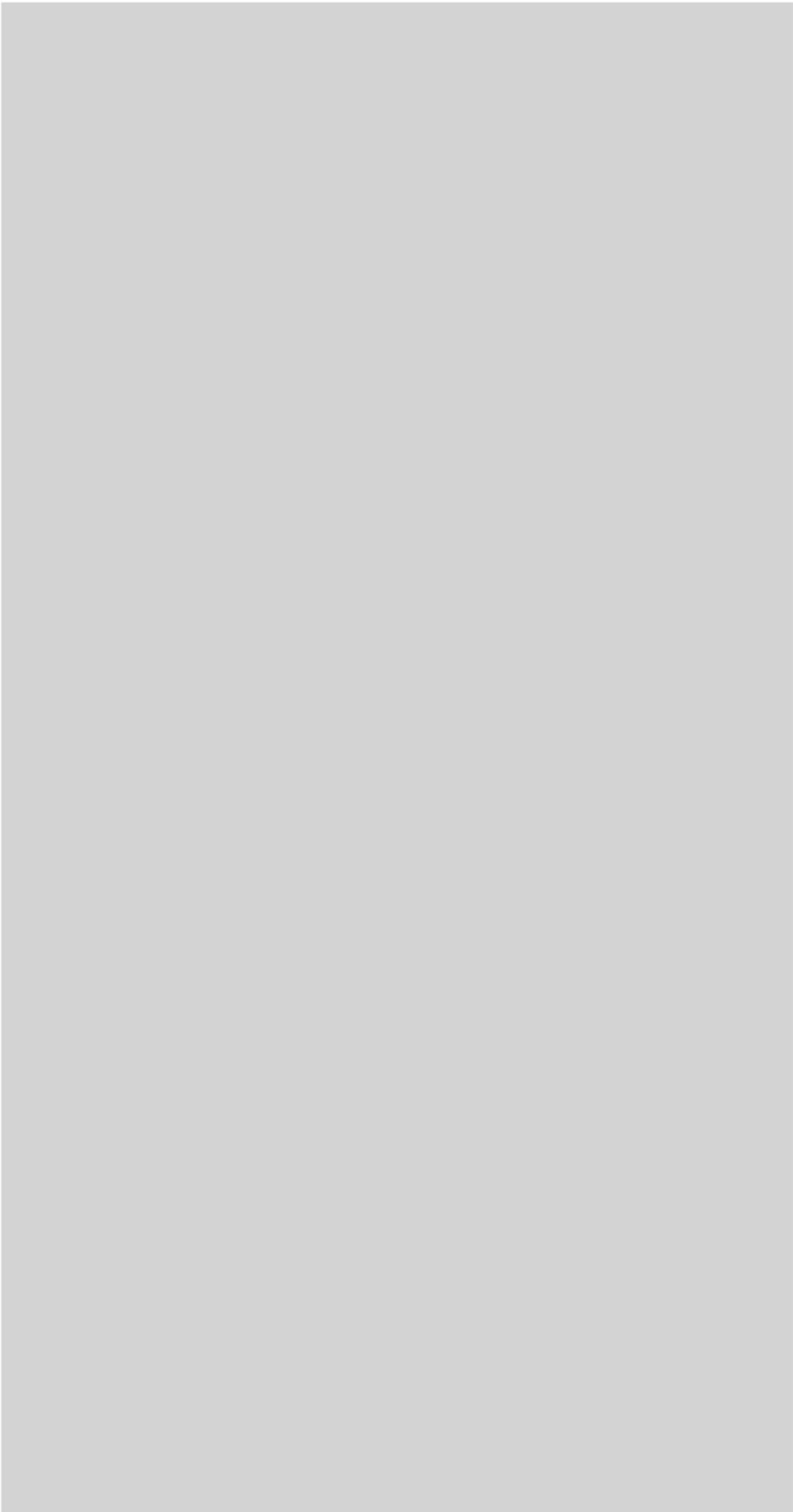


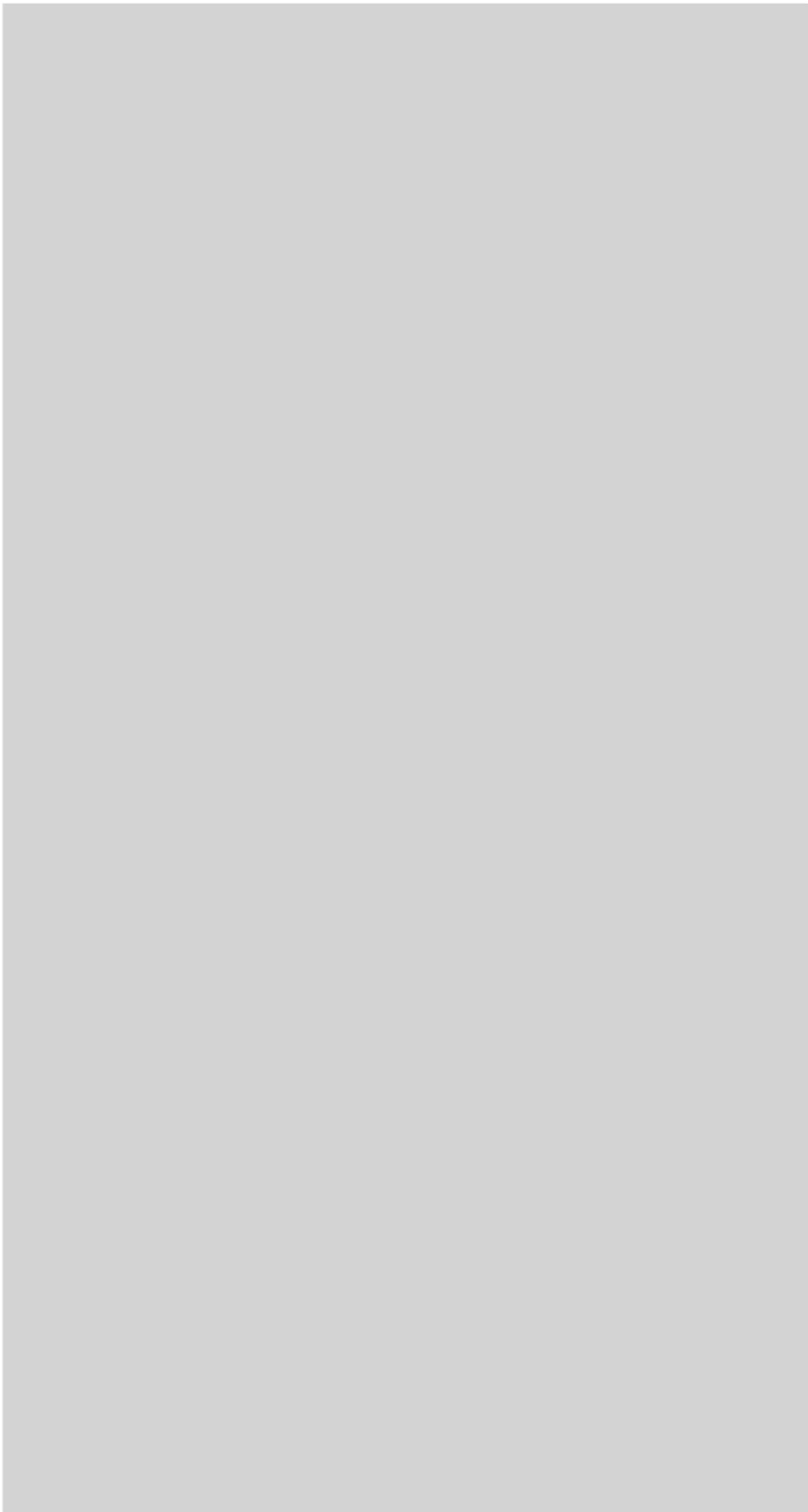
**2) Appartengono alla seconda categoria i seguenti ricorrenti (v.**

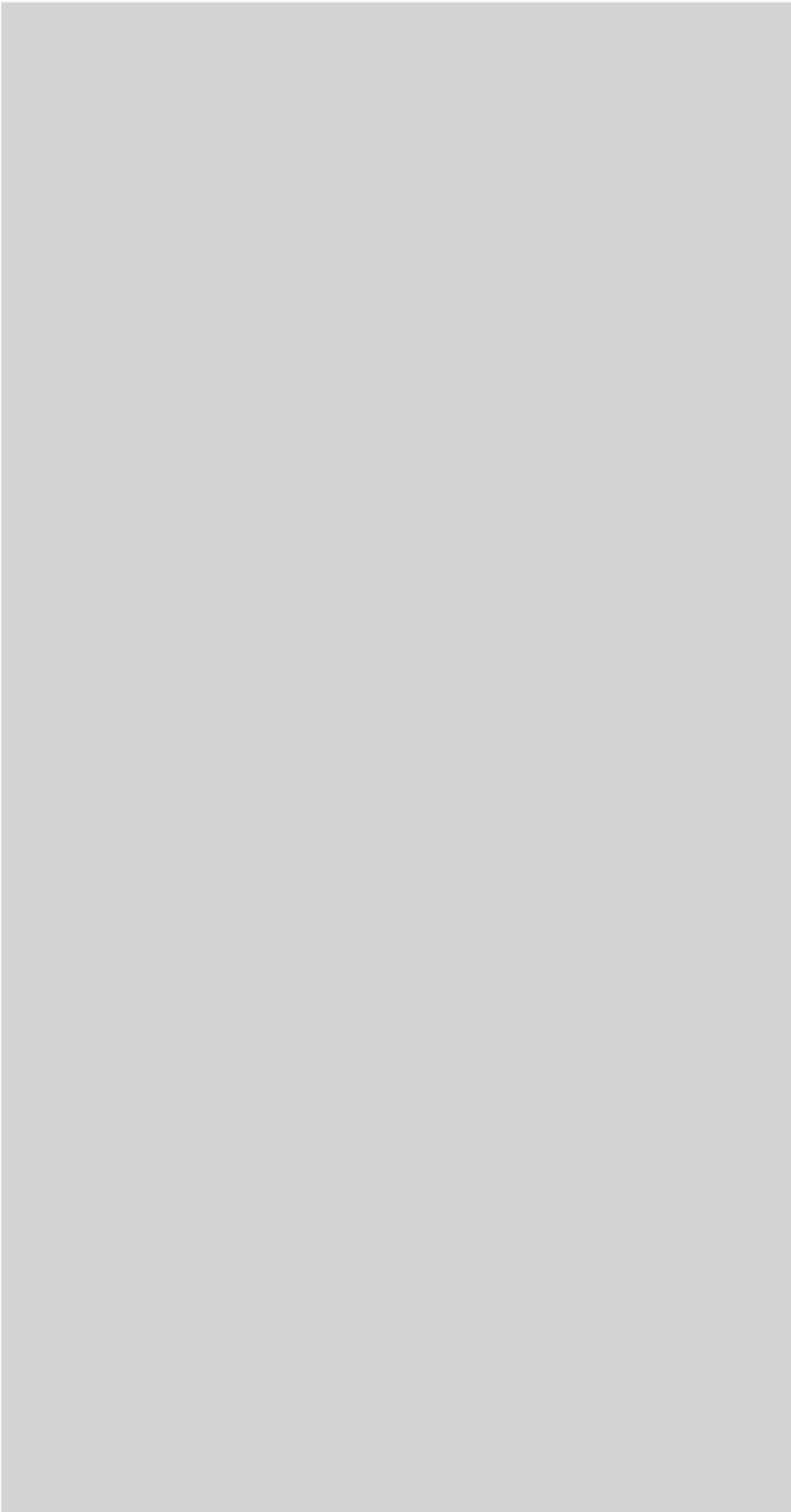


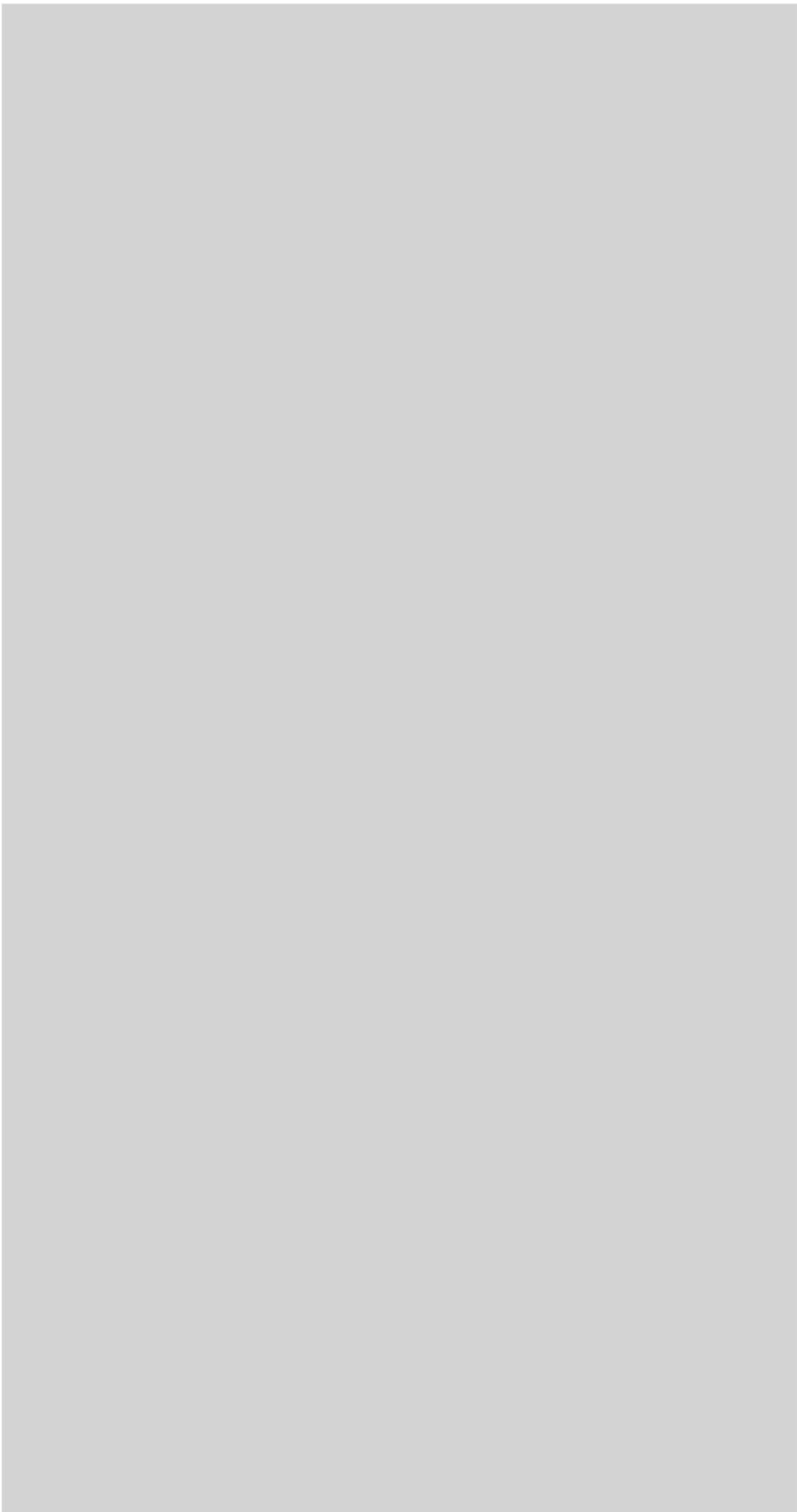


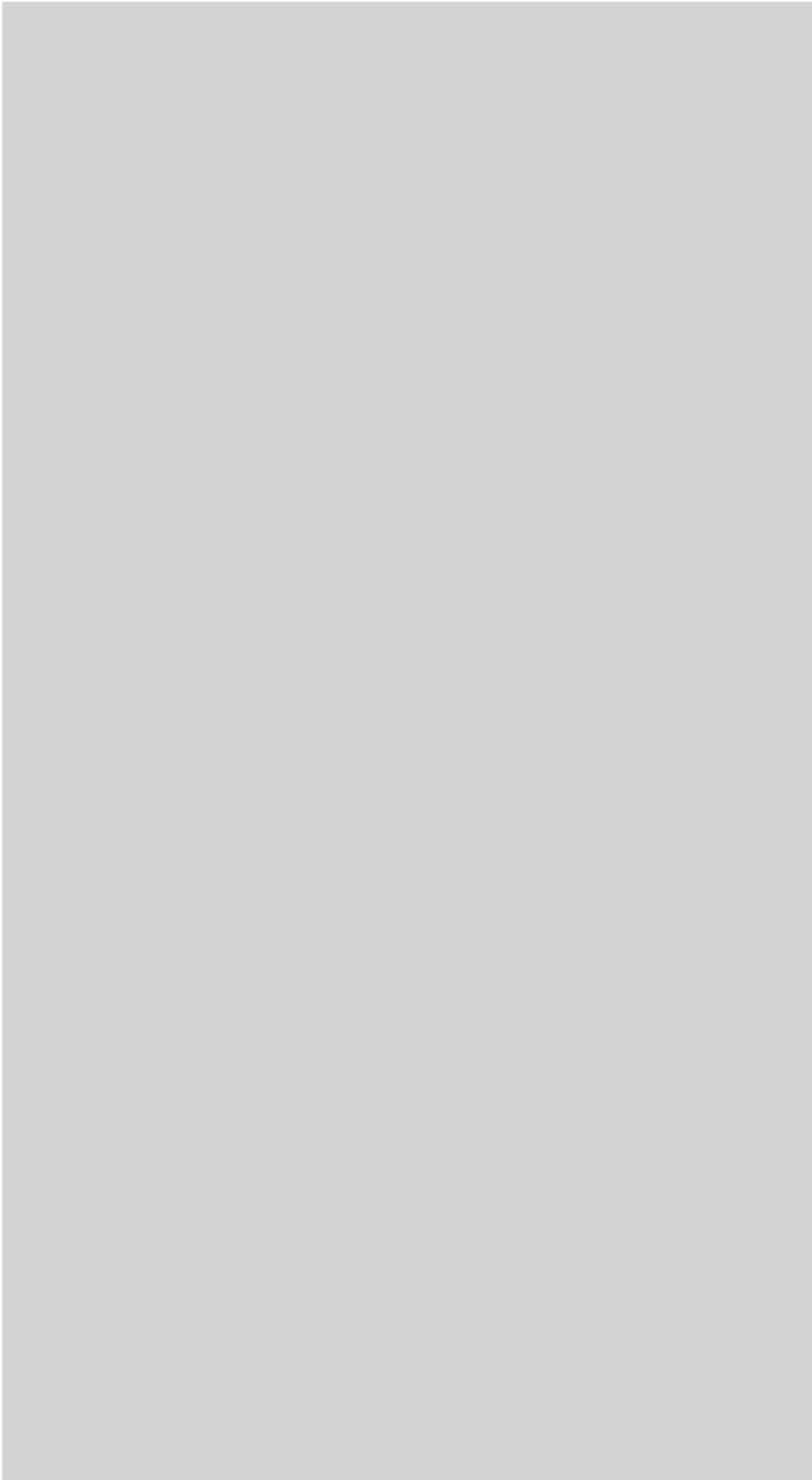
3) Appartengono, invece, alla terza categoria tutti questi rimanenti ricorrenti (v. i **fogli matricolari e i contratti di VI q.f. nell'Allegato C**): 1) /

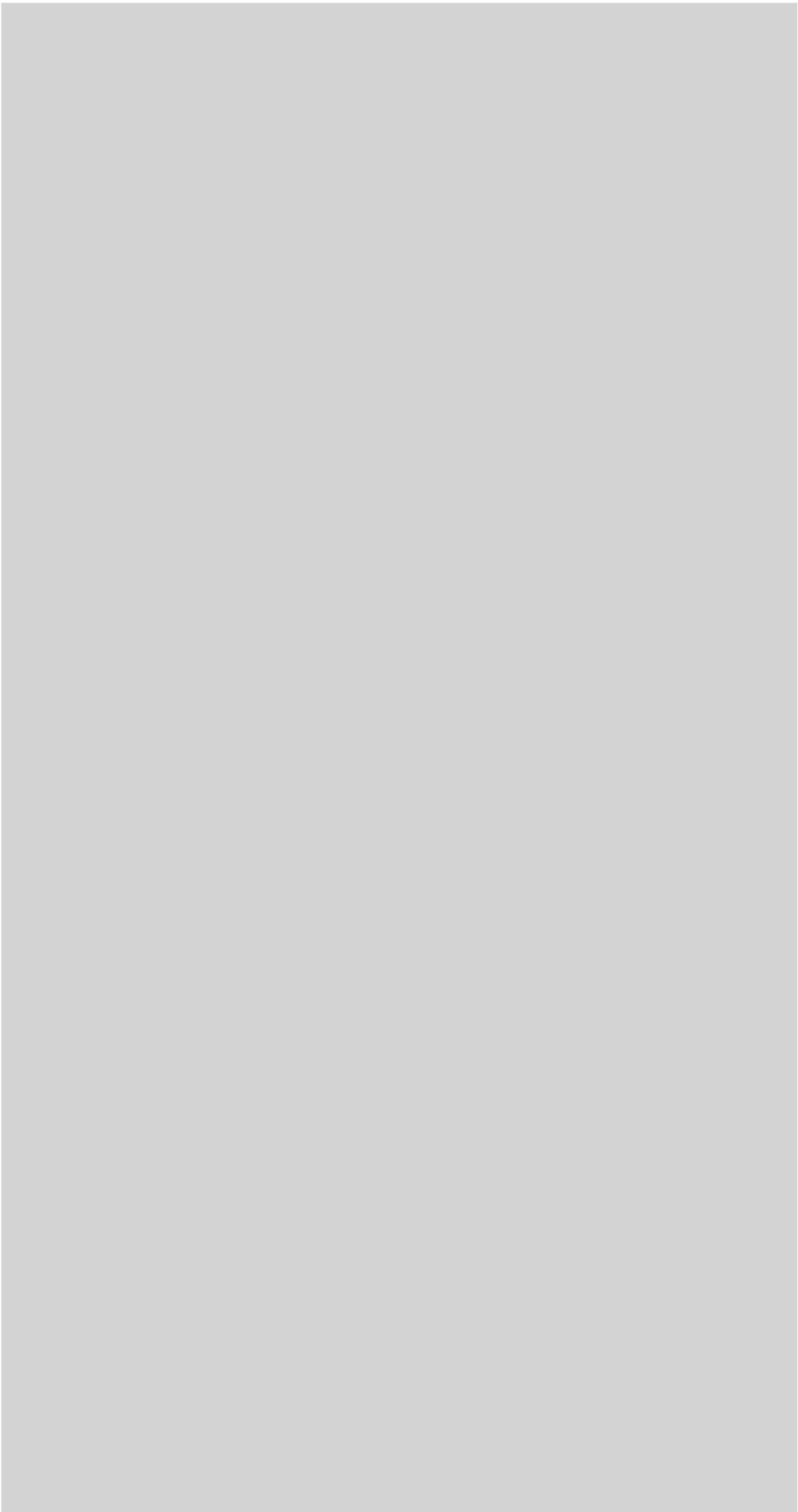


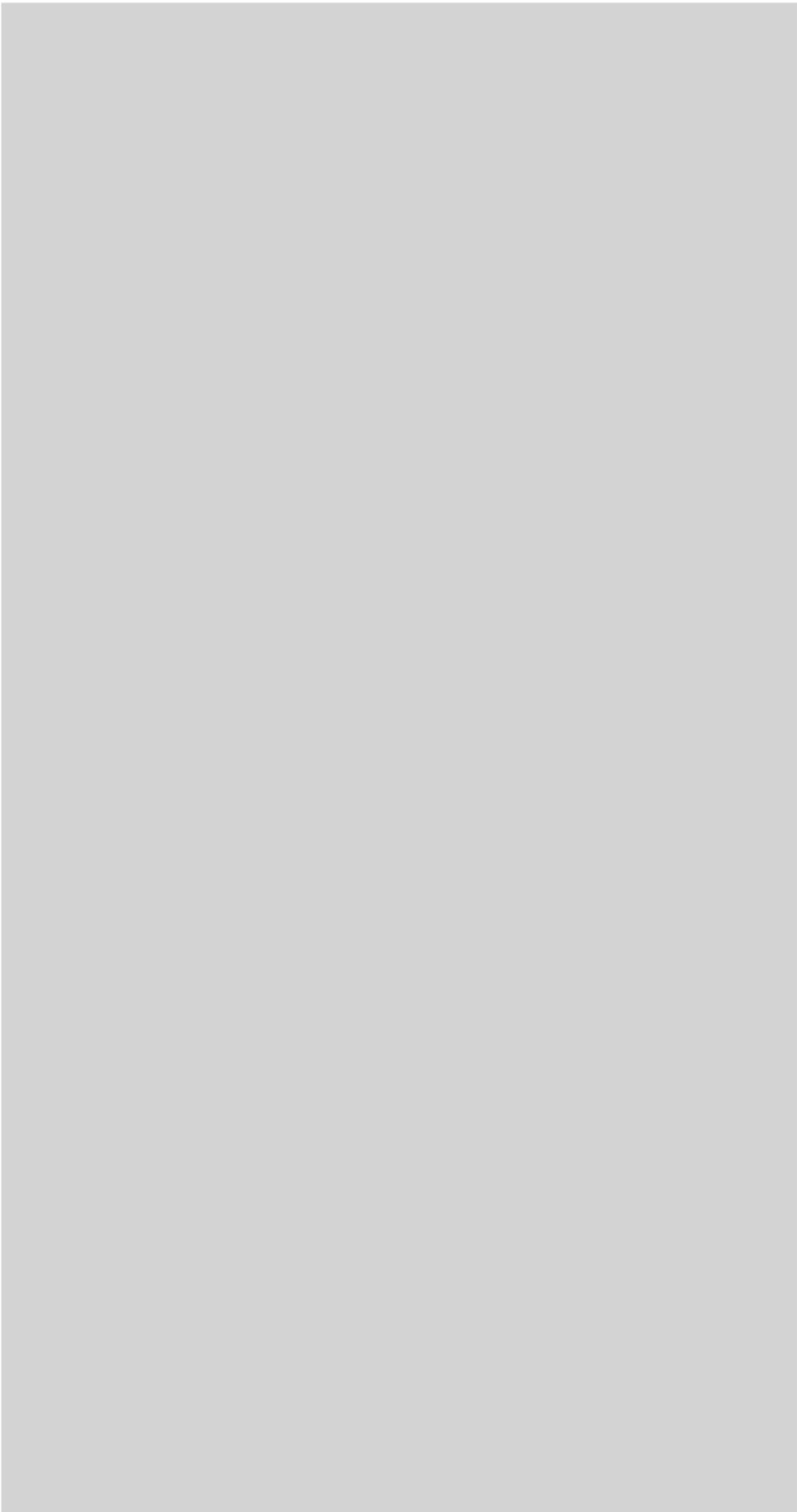


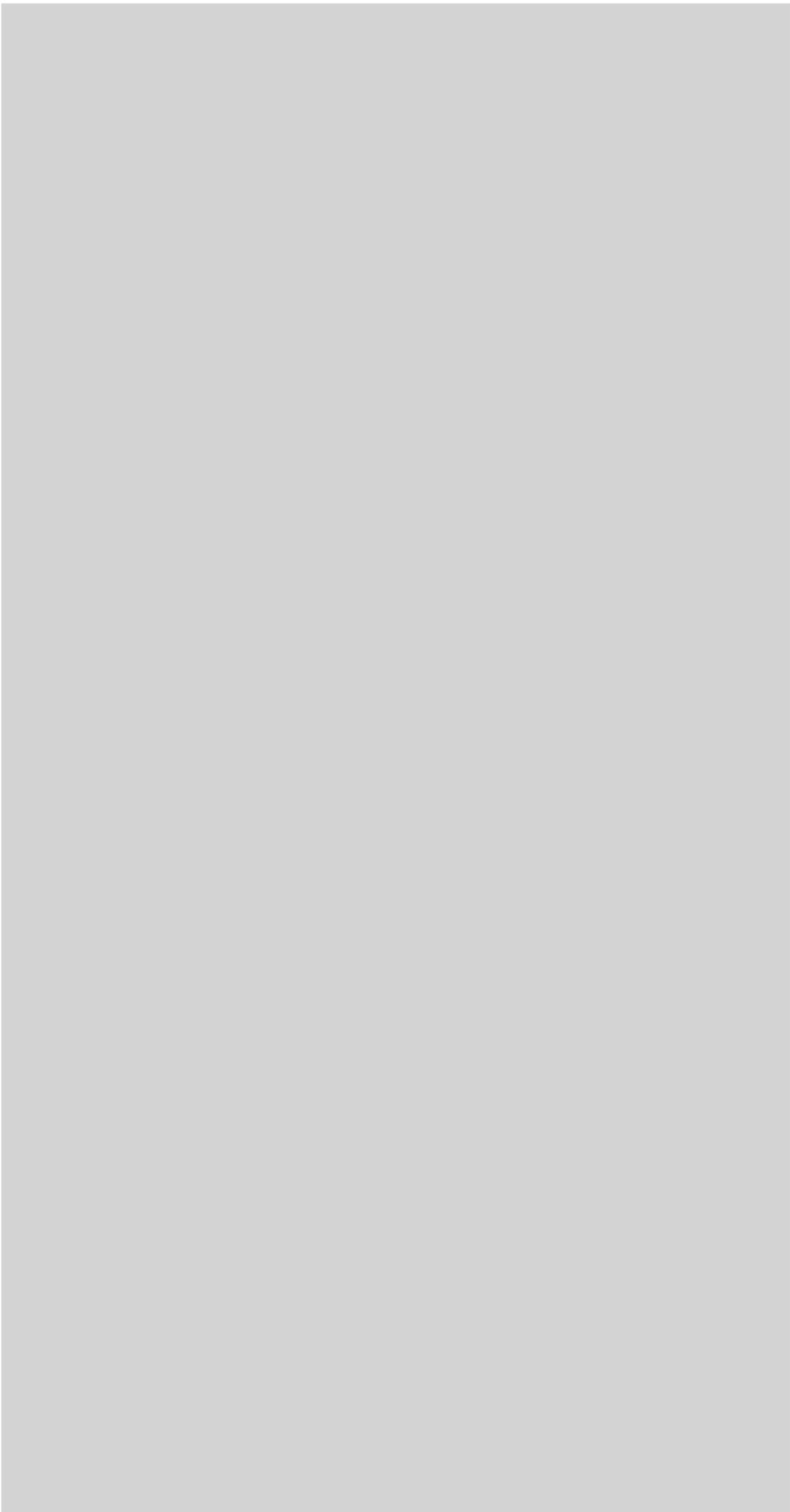


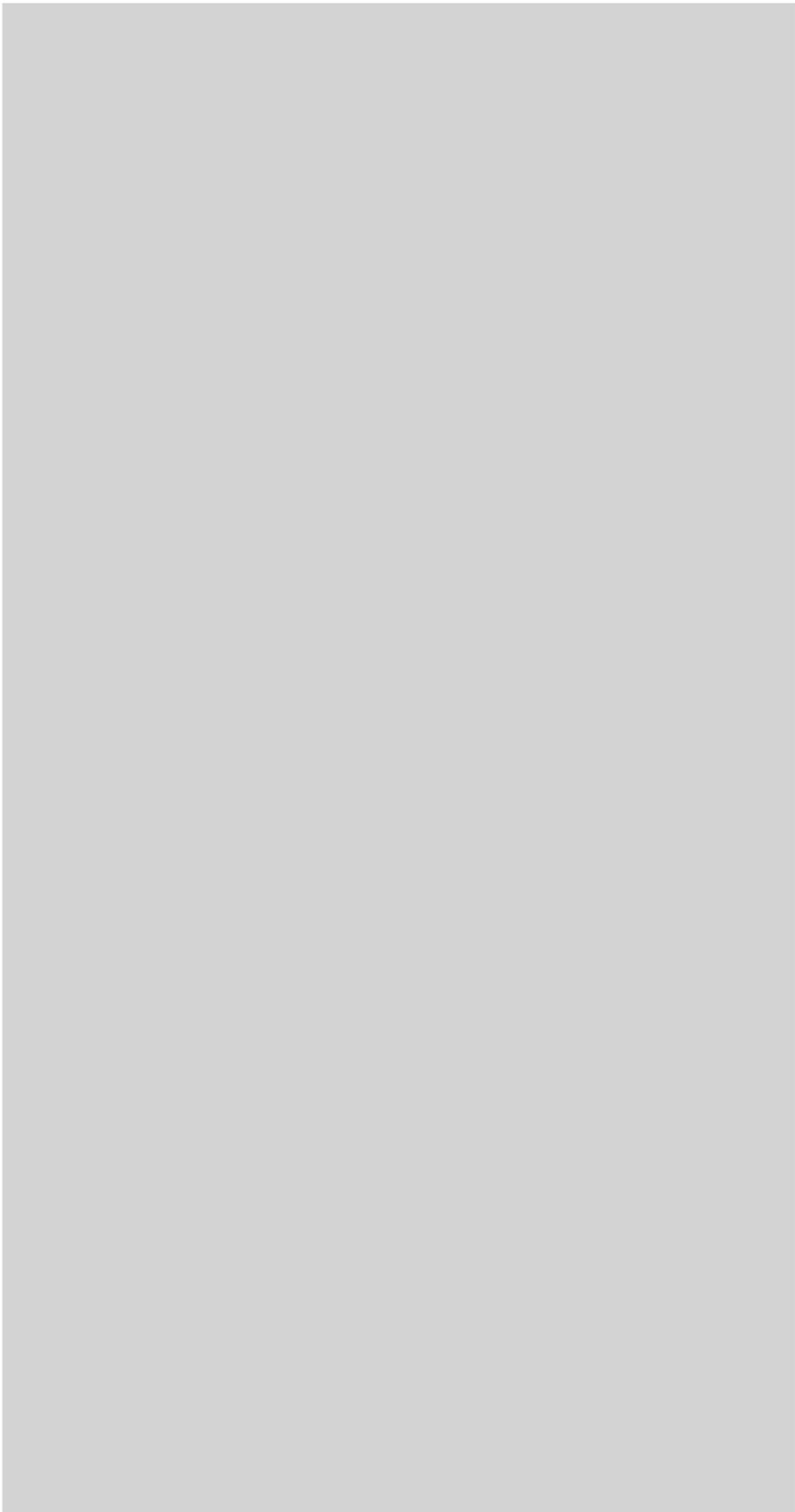


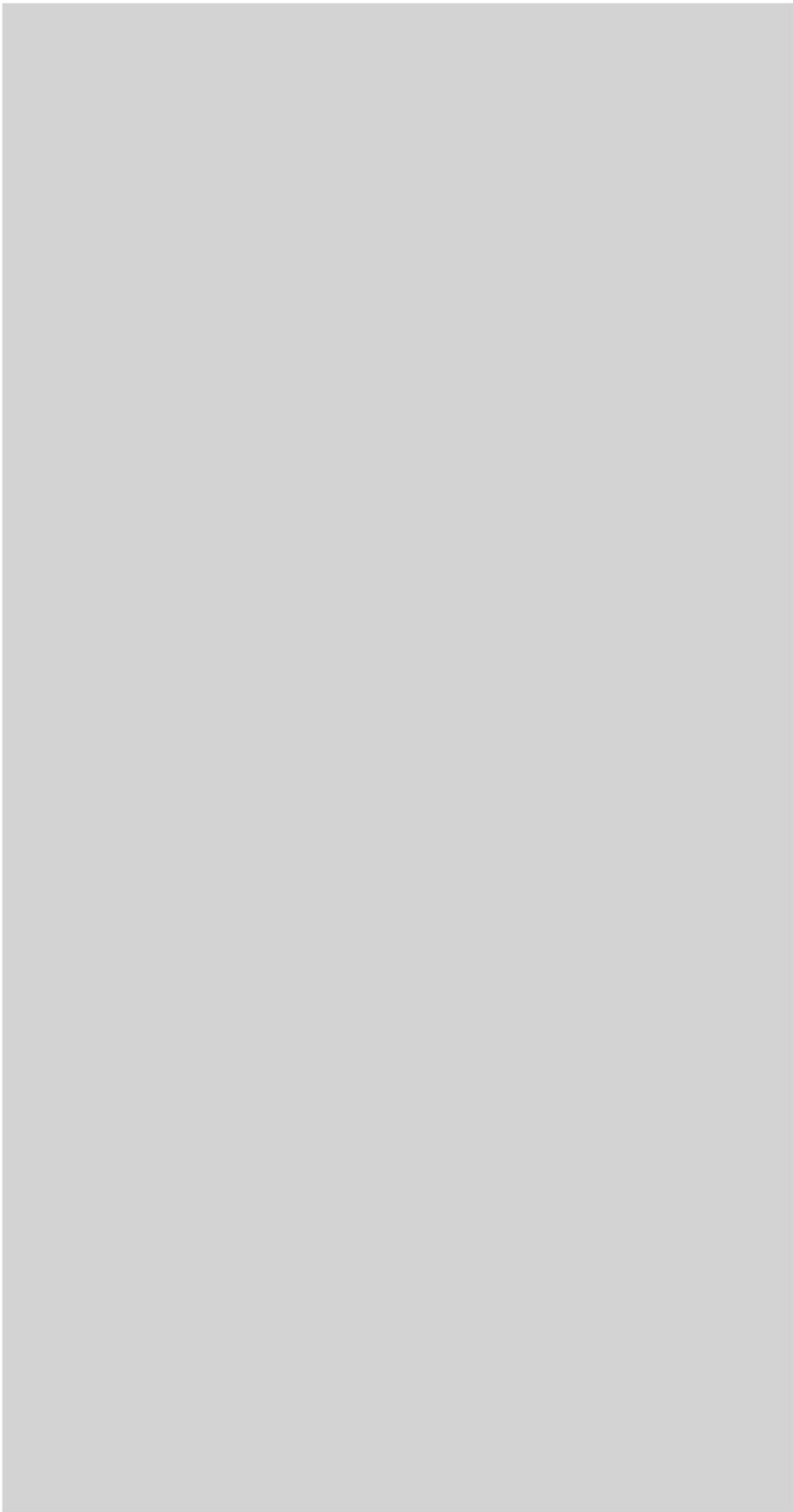


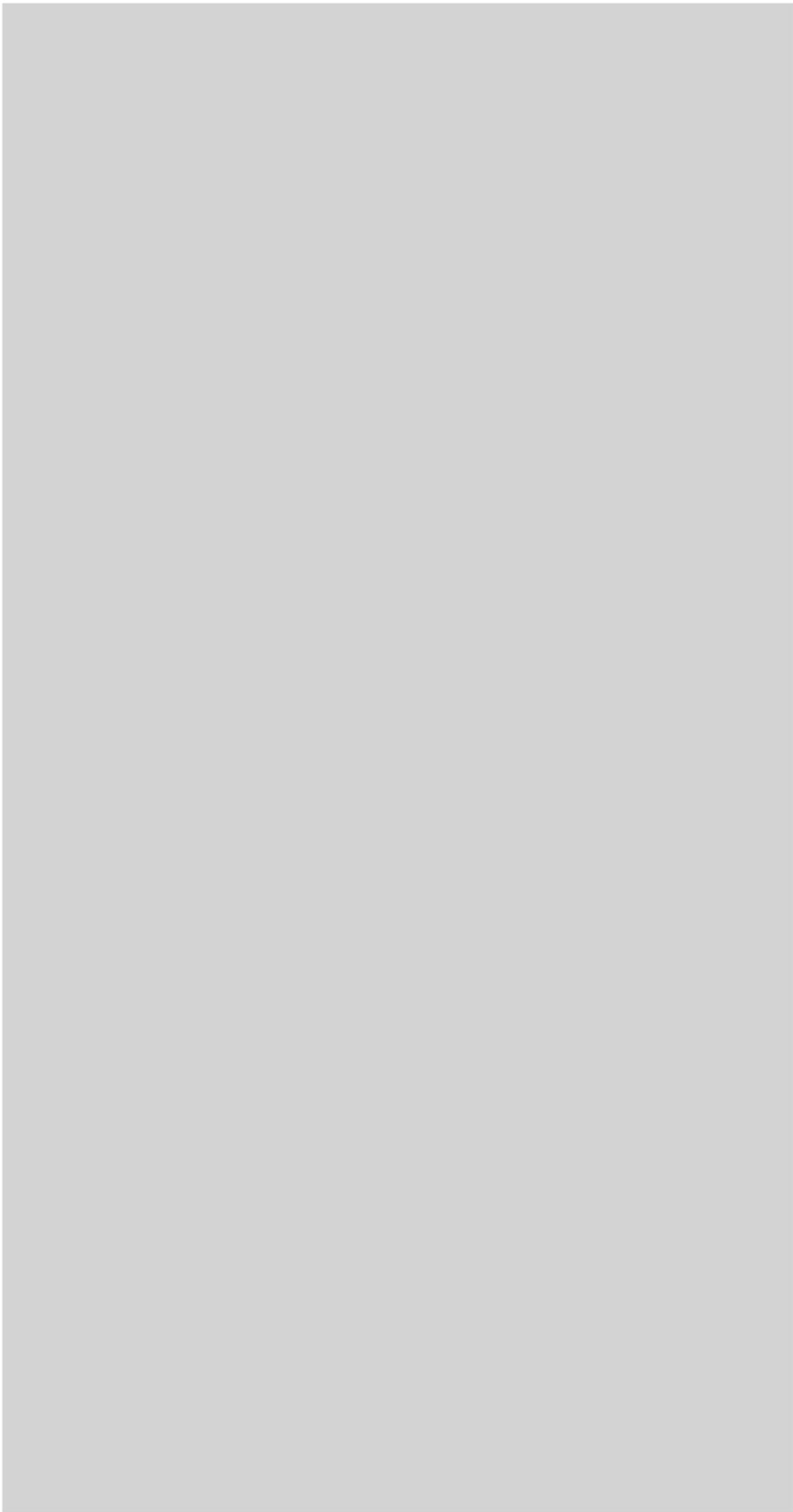










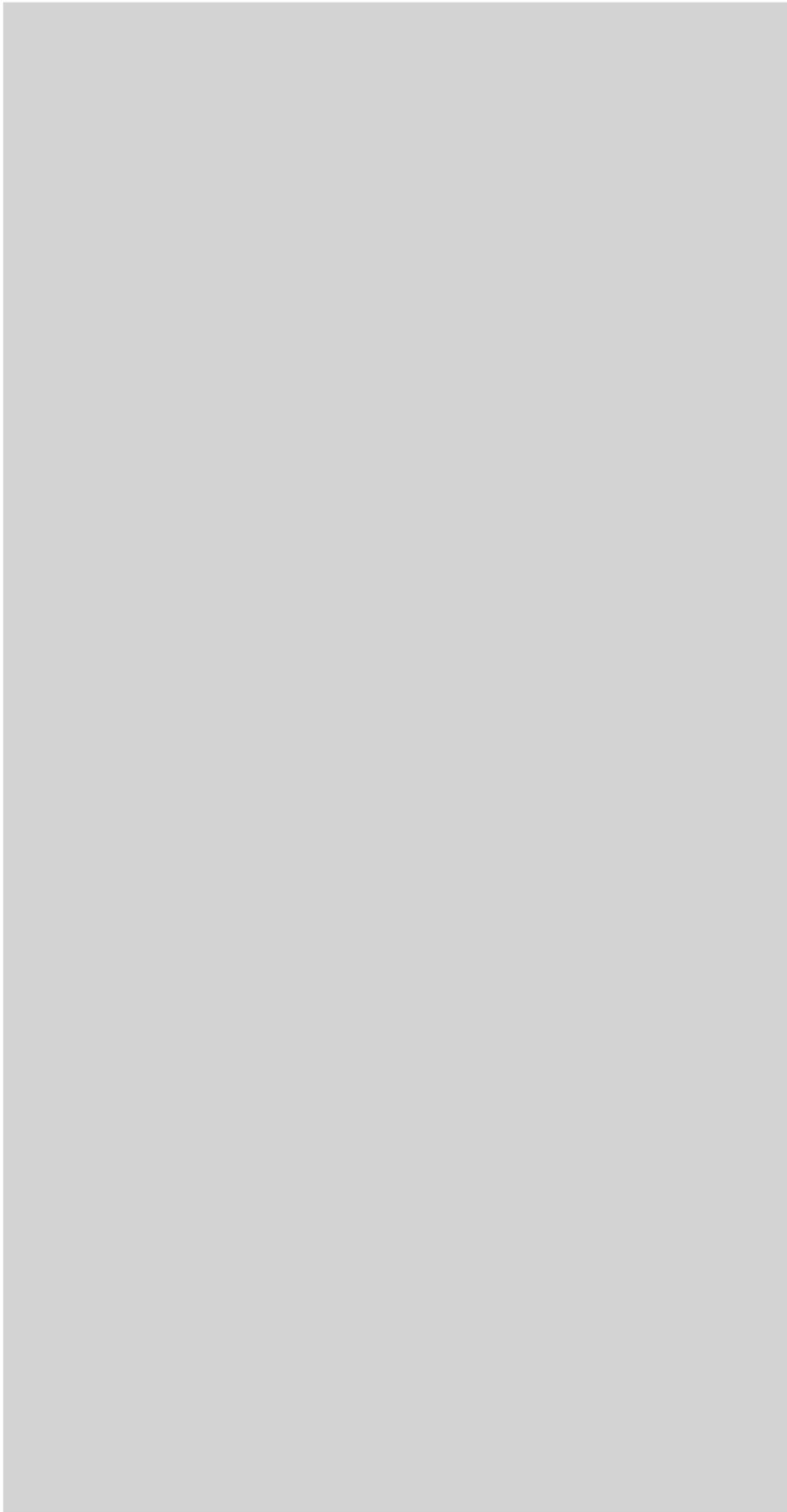


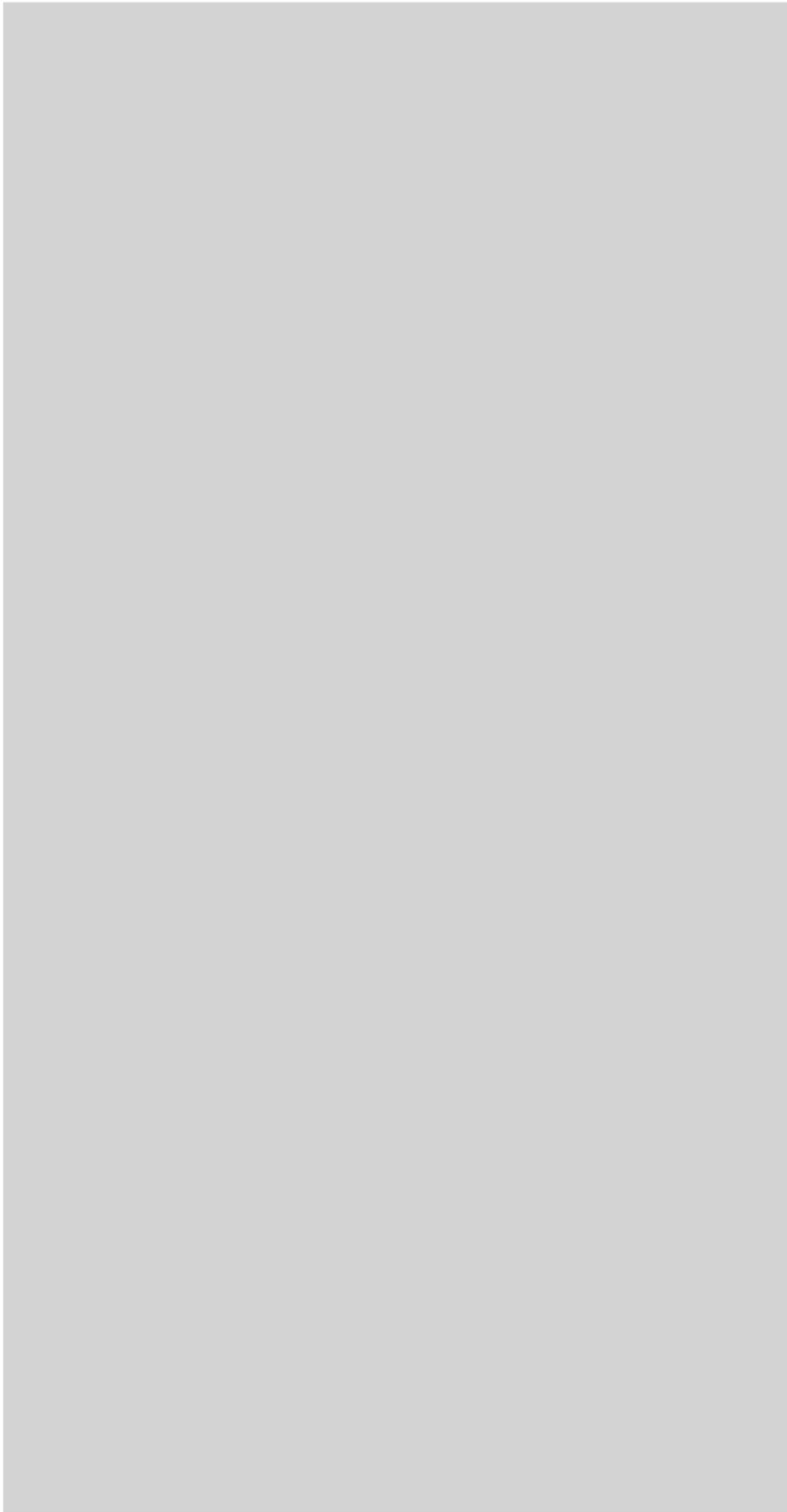
Né tampoco la circostanza che alcuni degli odierni ricorrenti hanno superato i concorsi interni (quello del 2000 o quello del 2003), e già sono titolari del profilo di “funzionari” (categoria D), fa per ciò venir meno l’interesse ad ottenere l’**adempimento degli obblighi** testè indicati. Infatti, coloro che oltre ad essere in possesso del c.d. “led”, erano stati immessi nella VI q.f. su posti “istituiti anteriormente al DPR del 1987”, e in tale veste avevano svolto effettive funzioni di “coordinamento e controllo”, avevano diritto ad ottenere l’inquadramento superiore, previa “verifica degli stati di servizio”, **già a decorrere dal 13.11.2000**; la circostanza che, invece, i medesimi abbiano ottenuto il suddetto inquadramento risultando vincitori in alcuna delle predette progressioni verticali attivate in seguito dall’amministrazione, ha determinato un **ingiusto ritardo nel**

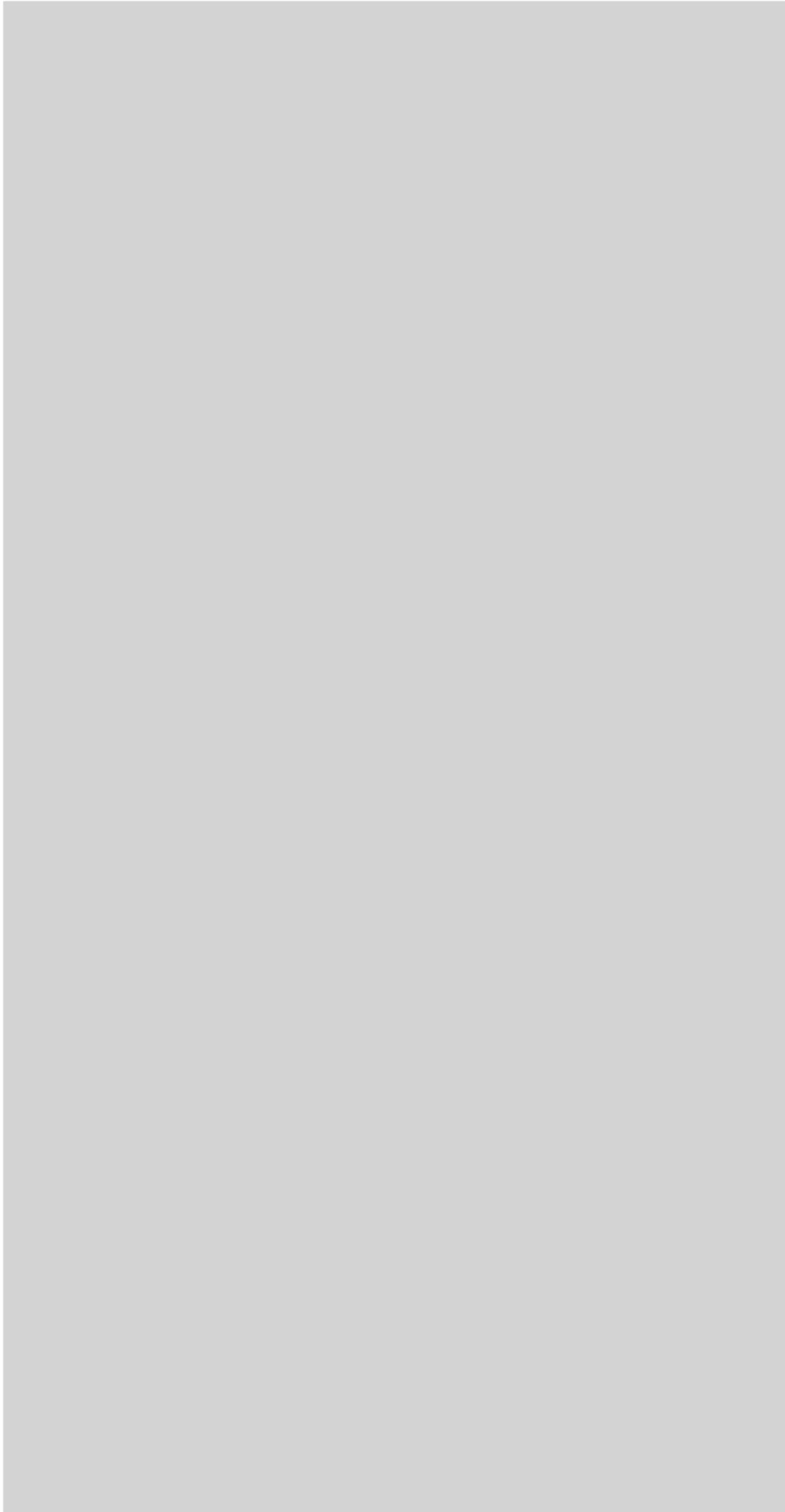
**conseguimento della qualifica superiore** (ritardo che ha impedito a coloro di attingere **posizioni economiche superiori**, nell'ambito della categoria D). Del pari, coloro che (a parte il fatto di non essere in possesso del predetto "led") erano stati immessi nella VI q.f. su posti "istituiti successivamente al DPR del 1987" - e cioè quelli assunti come Vigili Urbani nel periodo 1990-1994, collocati in VI q.f. con contratti di lavoro del 1998 (con decorrenza dal 01.12.1997) -, ma che avevano tuttavia svolto effettive funzioni di "coordinamento e controllo", avevano un interesse legittimo ad ottenere l'inquadramento superiore, previa selezione concorsuale vera e propria, **solo sulla base dei titoli posseduti**, senza dover sostenere un esame vero e proprio, aperto a tutti, con dispendio di tempo ed energia; quindi, verosimilmente, **in epoca non successiva al 2001** (anziché dalla data di approvazione della graduatoria finale della lunga e defatigante procedura concorsuale attivata nel 2003). Pertanto, la circostanza che i medesimi abbiano ottenuto il suddetto inquadramento non prima del **14.04.2008**, ovvero in date successive, ha del pari determinato un altrettanto **ingiusto ritardo** nella consecuzione delle **posizioni economiche superiori**, nell'ambito della predetta categoria D. In ogni caso, tanto per l'uno quanto per l'altro tipo di dipendenti, resta il **maggior danno** di coloro che, non avendo partecipato alle predette progressioni verticali, o non essendo risultati vincitori nelle medesime, sono ancora in possesso della **qualifica inferiore (categoria C)**, pur avendo i requisiti per accedere alle "**procedure speciali**" previste dalla succitata norma del contratto collettivo nazionale di lavoro.

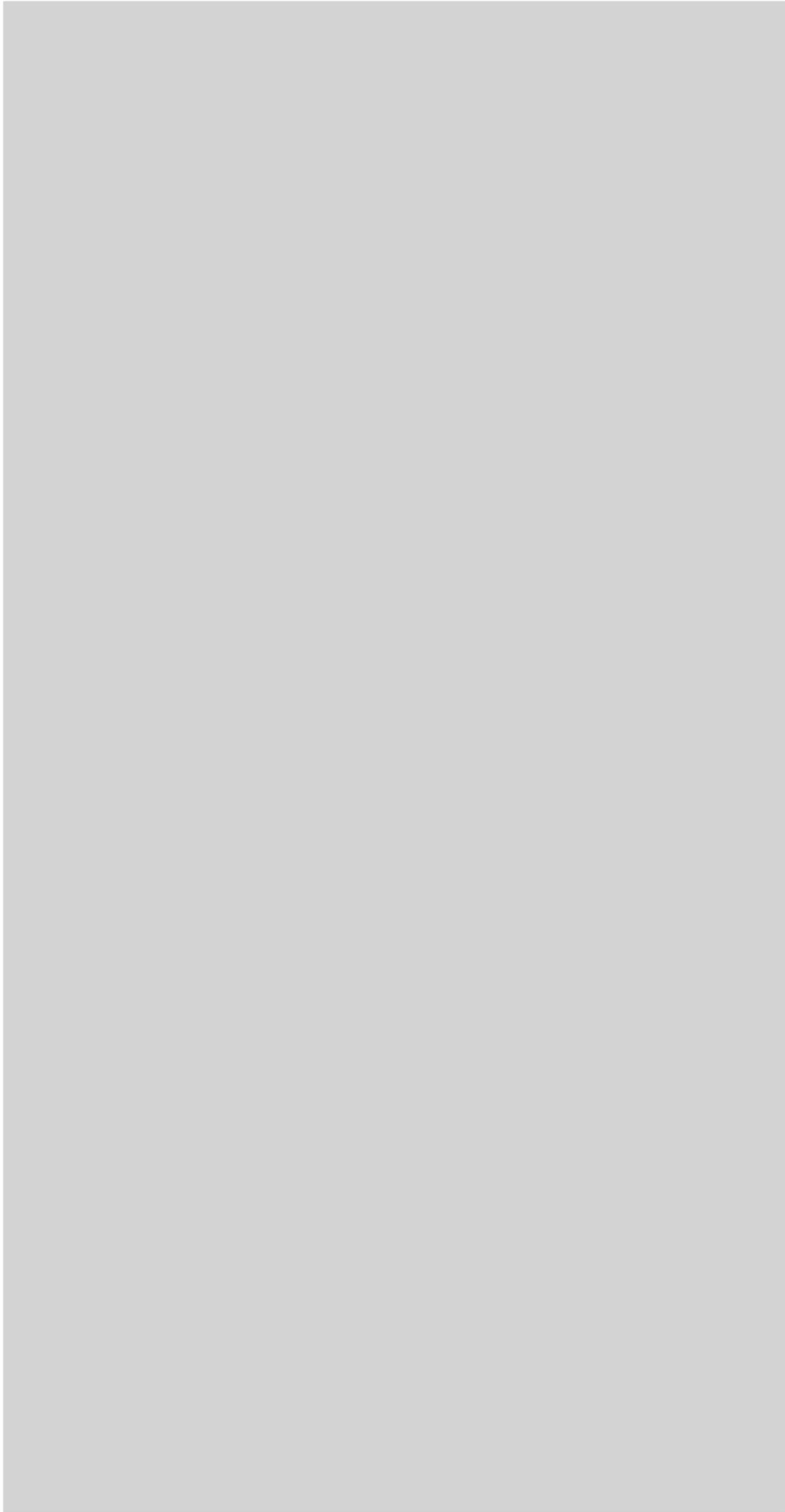
**A)** In particolare, già occupano la categoria **D** i seguenti ricorrenti (v. fogli matricolari): 1)



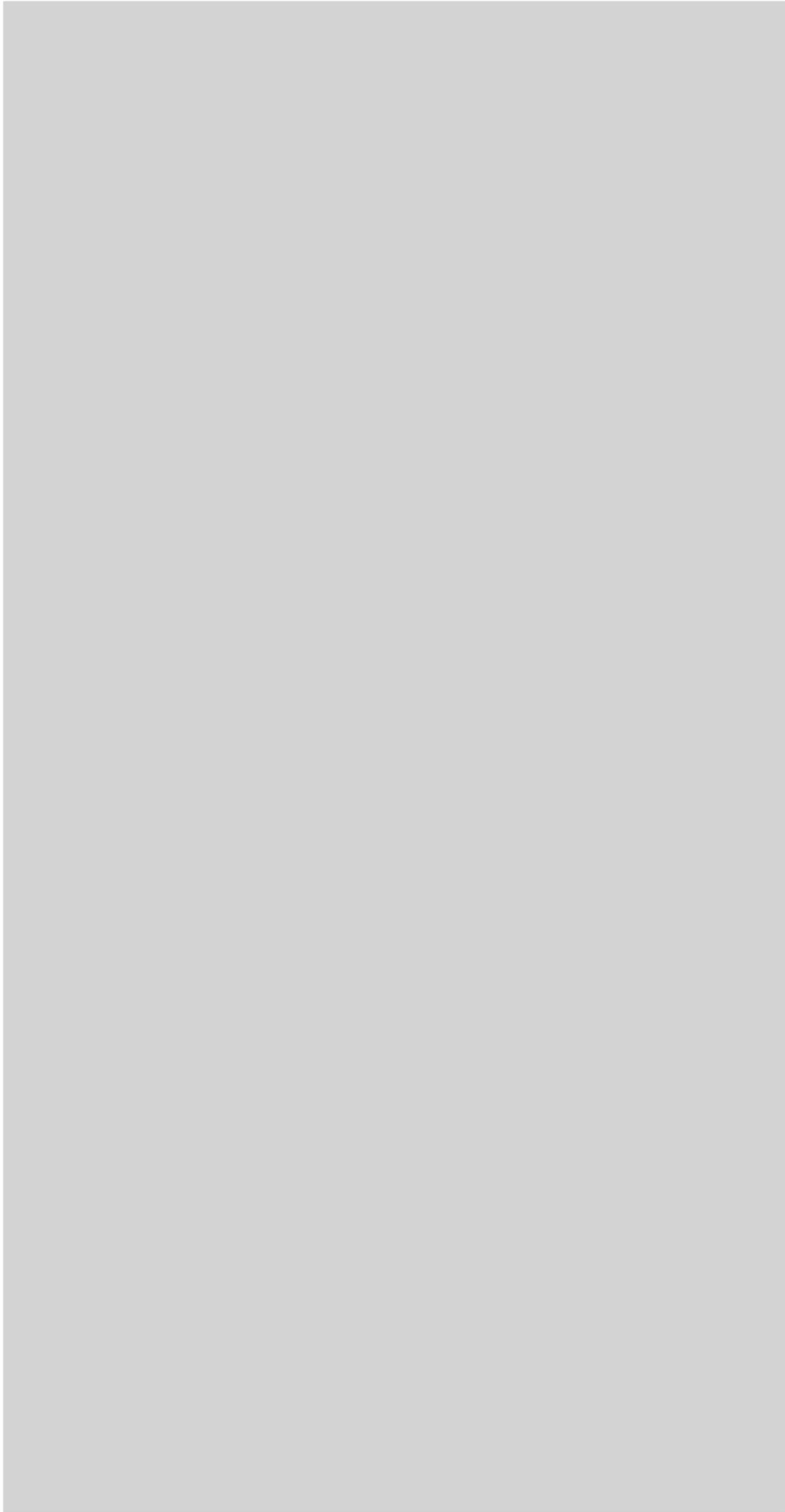


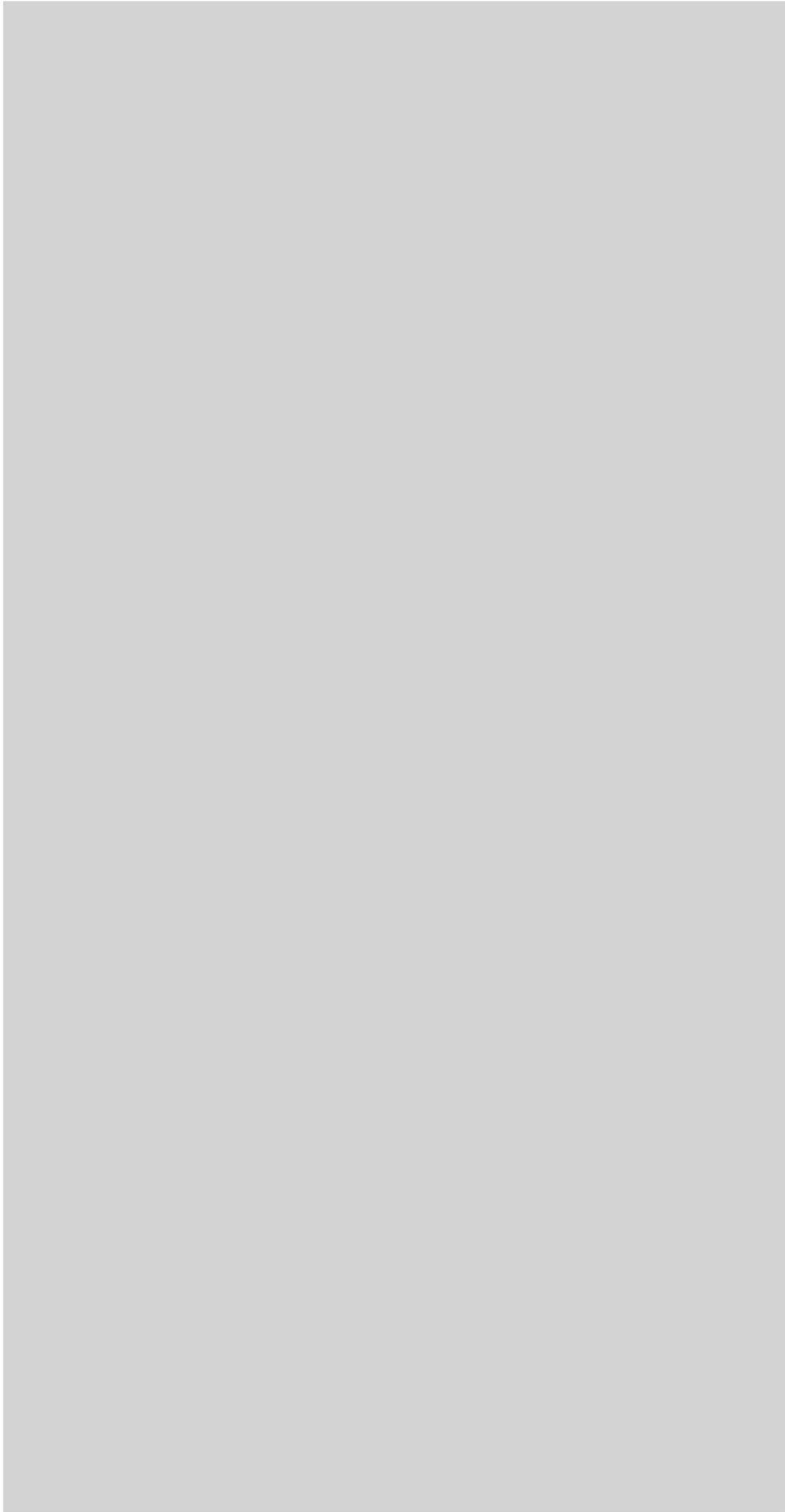








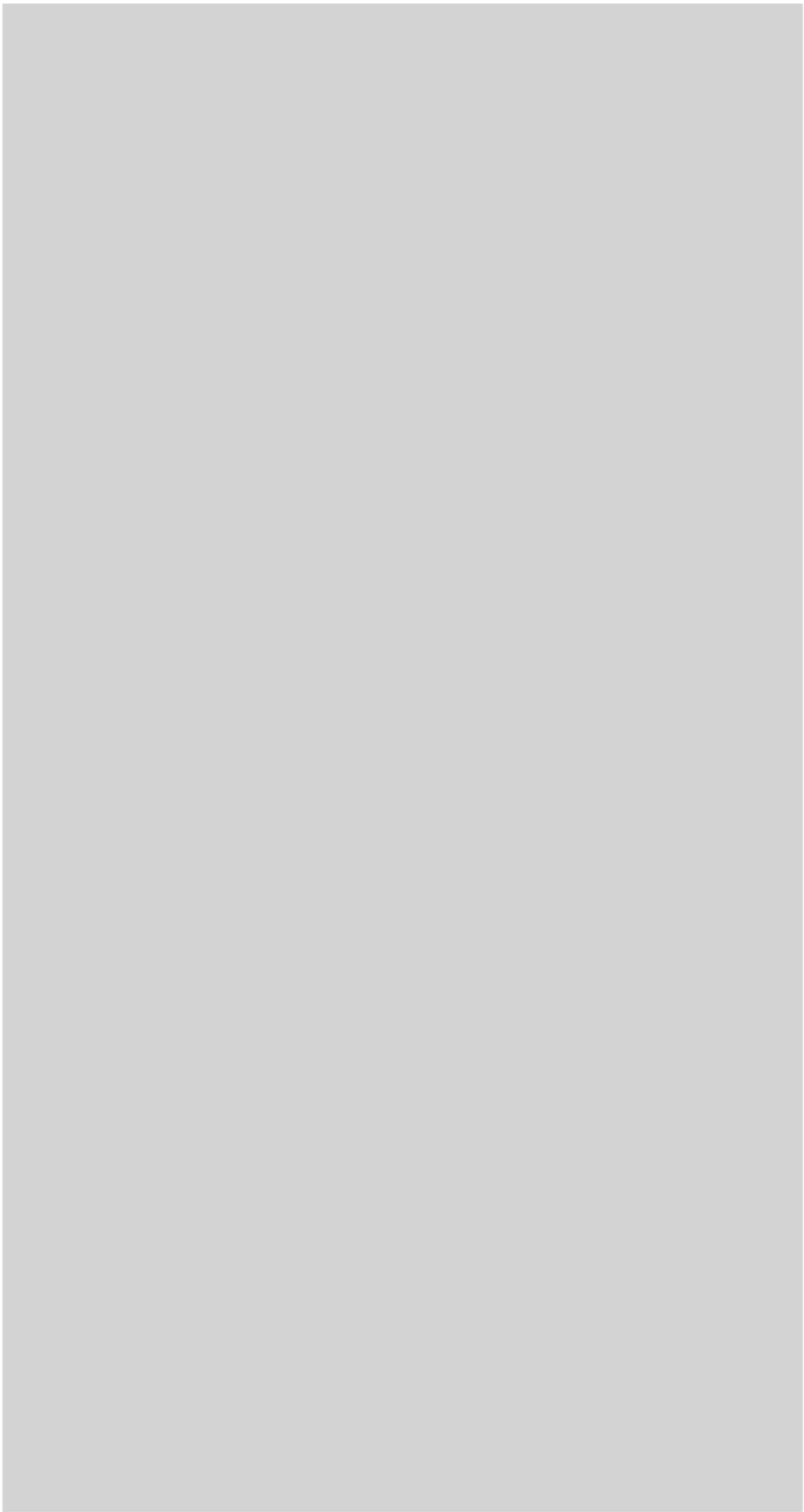


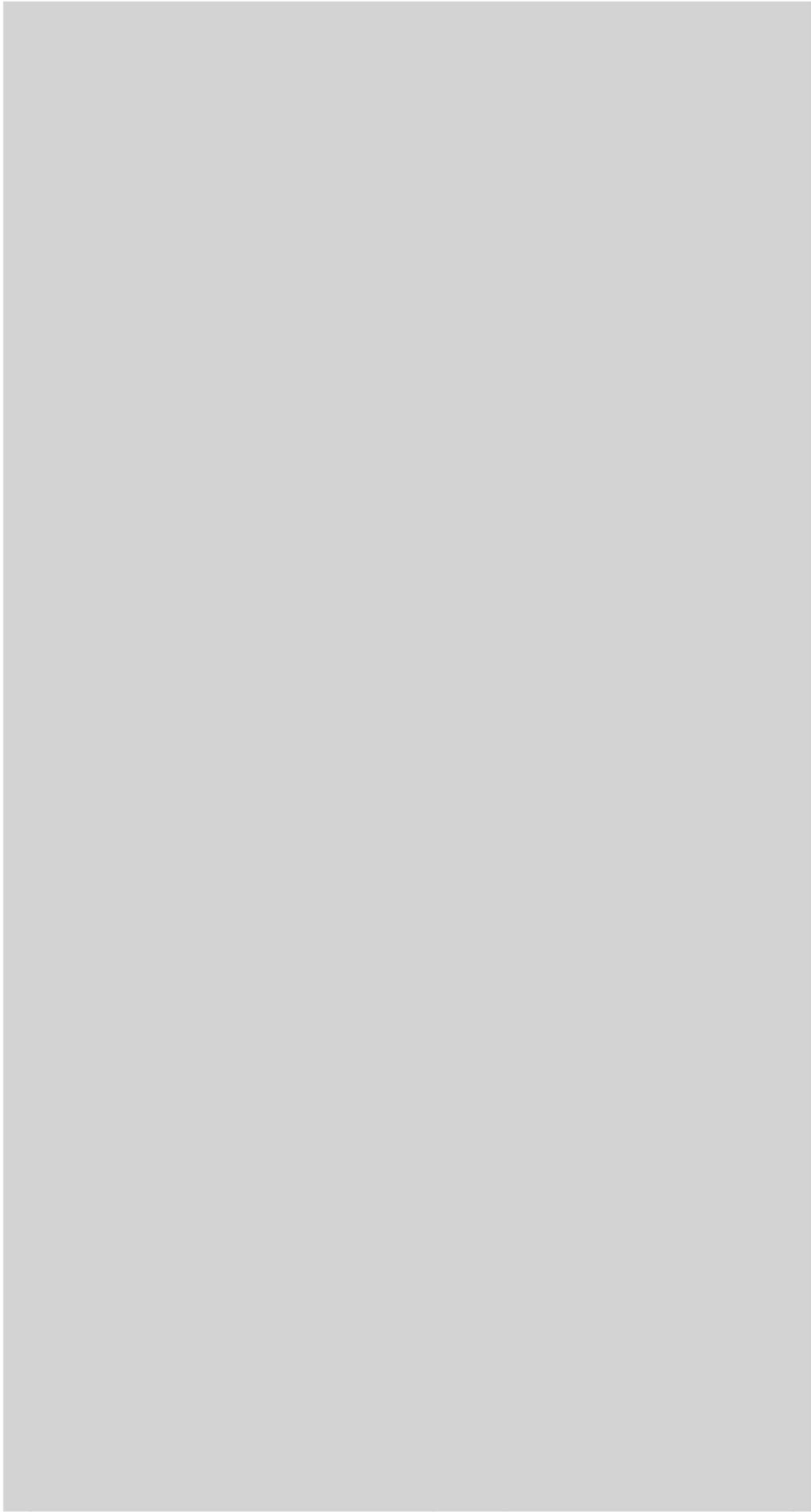


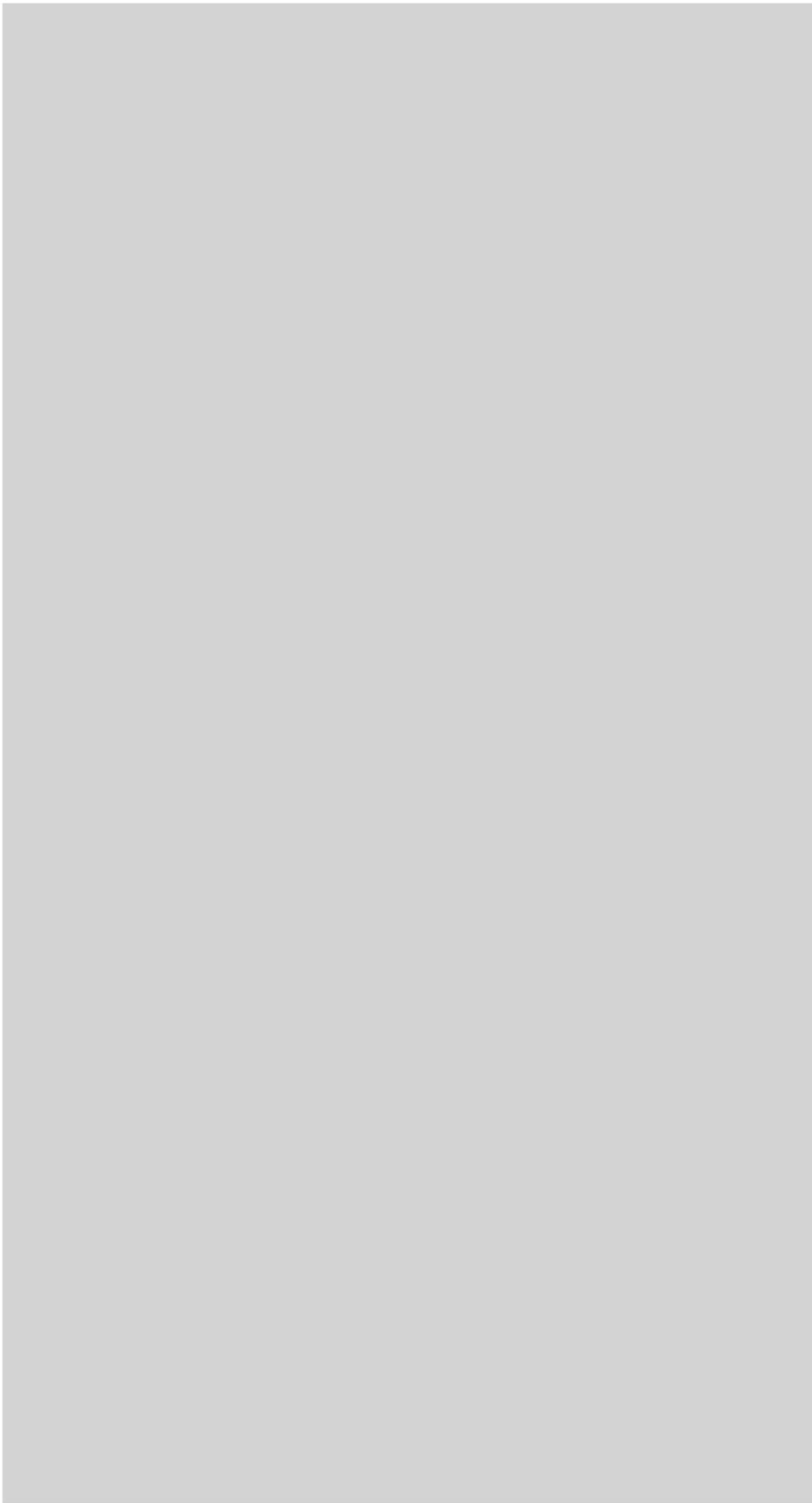


**B)** Invece, occupano la categoria **C (C5 APICALE)** i seguenti









Quindi, la mancata attivazione delle anzidette particolari selezioni, quali previste nel ccnl, ha determinato per tutti i vigili urbani in possesso dei requisiti suindicati (svolgimento di mansioni di coordinamento e controllo fino alla data di approvazione della norma contrattuale), un ingiusto danno derivante, per alcuni, dalla lesione di un diritto soggettivo, per altri da quella di un interesse legittimo, e consistente, per alcuni, nel **mancato conseguimento della categoria superiore**, per altri, nel **ritardo nel predetto conseguimento**.

## DIRITTO

**1) IN VIA PRELIMINARE: SULLA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO ANZICHE' DEL GIUDICE ORDINARIO.**

L'articolo 29 CCNL del 14.09.2000 così recita testualmente: ***“Disposizioni speciali per il personale dell’area di vigilanza con particolari responsabilità” 1. 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<sup>a</sup>q.f., nelle seguenti ipotesi: a) personale al quale, con atti formali da parte***

dell'amministrazione d'appartenenza, siano state attribuite funzioni di responsabile del servizio complessivo dell'intera area di vigilanza; **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; c) personale addetto all'esercizio di effettivi compiti di coordinamento e controllo di altri operatori di pari qualifica o di quella inferiore, già collocato nella ex sesta qualifica funzionale, a seguito di procedure concorsuali, su posti istituiti, successivamente al DPR. n. 268/87, che prevedessero formalmente l'esercizio delle predette funzioni, non in applicazione dell'art. 21, comma 6, DPR. n. 268/1987 stesso, i cui titolari sono esclusi dall'applicazione delle disposizioni del presente articolo. 2. La disciplina di cui al comma 1 trova applicazione solo negli enti la cui dotazione organica complessiva già preveda anche in altre aree, diverse da quella di vigilanza, posti inquadrati in categoria D. **3. In applicazione del disposto del comma 1, lettere a) e b), nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, gli enti istituiscono in dotazione organica i corrispondenti posti di categoria D, provvedendo alla copertura finanziaria, anche ai sensi dell'art. 15, comma 5, del CCNL dell'1.4.1999. 4. In applicazione del disposto del comma 1, lett. c), nel rispetto delle previsioni della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, gli enti prevedono in dotazione organica il numero di posti di specialisti di vigilanza, di categoria D, necessari, una volta effettuata la preventiva verifica circa lo svolgimento d'effettive funzioni di****

coordinamento e controllo di altri operatori di pari qualifica o di quella inferiore, il cui numero sarà da definirsi in sede di concertazione, sulla base della realtà organizzativa di ciascun Ente, in conseguenza della verifica effettuata. La copertura finanziaria relativa potrà avvenire anche ai sensi dell'art.15, comma 5, CCNL dell'1.4.1999. **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.** **6. Il passaggio alla categoria D del personale individuato ai sensi del comma 1, lett. c), avviene sulla base di selezioni mediante valutazioni di titoli culturali, professionali e di servizio; gli enti individuano i criteri per lo svolgimento delle procedure selettive, attivando le procedure di concertazione previste dall'art. 8 del CCNL dell'1.4.1999.** 7. A seguito del passaggio nella categoria D, al personale di cui al comma 1, lett. a) viene conseguentemente attribuito il profilo specifico, già previsto o da istituire, di 'responsabile dei servizi di polizia municipale e locale', con contenuti coerenti con la declaratoria della stessa categoria D. Al personale di cui alle lett. b) e c) viene conseguentemente attribuito indicativamente il profilo di '**specialista di vigilanza**', con contenuti e mansioni, assorbenti anche le funzioni di base dell'area di vigilanza, indicate nel mansionario allegato sub A al presente contratto, continuando cioè a svolgere anche le funzioni attualmente assegnate. 8. Negli enti la cui dotazione organica complessiva non preveda posti di categoria D, al fine di valorizzare le posizioni di cui al comma 1, ove non sia stata istituita una posizione organizzativa in base alla disciplina prevista dall'art. 11 del CCNL del 31.3.1999, la contrattazione integrativa

*decentrata remunera le relative responsabilità utilizzando le risorse con un compenso, riassorbibile a seguito di eventuali passaggi di categoria, non superiore alla differenza tra il trattamento economico di categoria in godimento, comprensivo della eventuale posizione economica fruita all'interno della progressione economica orizzontale, ed il trattamento tabellare iniziale della categoria superiore, provvedendo alla copertura dei relativi oneri con le risorse previste dall'art.15 del CCNL dell'1.4.1999, anche attivando le iniziative correlate alla disciplina del comma 5 dello stesso articolo. Tale trattamento cessa di essere corrisposto a seguito dell'inquadramento del personale di categoria D e le relative risorse rientrano nella disponibilità di cui all'art. 15 CCNL dell'1.4.1999. **9. La disciplina del presente articolo ha carattere di specialità e di eccezionalità, ivi compreso il nuovo profilo professionale, e può essere applicata soltanto nei limiti e con riferimento al personale indicato nel comma 1**".*

Orbene, dopo alcune pronunce del Tribunale del lavoro che in precedenza avevano riconosciuto in tale materia la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, si è fatta sempre più crescente l'opzione interpretativa consistente nel radicare la **giurisdizione del giudice amministrativo**. Innumerevoli sono, ad oggi, le sentenze rese dalla Corte di Appello di Roma che, con riferimento alla pretesa dei vigili urbani diretta ad ottenere l'adempimento degli obblighi testè indicati e contenuti nella norma ex art. 29 delle code contrattuali, hanno affermato la sussistenza della giurisdizione amministrativa, trattandosi di far valere l'interesse legittimo del dipendente all'espletamento vuoi di "verifiche selettive" vuoi di "selezioni" vere e proprie che, comunque, comportando il **passaggio dei dipendenti dalla categoria C alla categoria D**, sono equiparabili ad un vero e proprio "concorso", con conseguente competenza del giudice

amministrativo: cfr., *ex multis*, Corte di Appello di Roma, sezione lavoro, sentenza n. 3573/2010; Corte di Appello di Roma, IV sezione lavoro e previdenza, sentenza n. 884/2011; Corte di Appello di Roma, sezione lavoro e previdenza, sentenza n. 726/2011; Corte di Appello di Roma, sezione lavoro e previdenza, sentenza n. 7577/2011; Corte di Appello di Roma, sezione lavoro, sentenza n. 5048/2011; Corte di Appello di Roma, II sezione lavoro e previdenza, sentenza n. 7989/2012; Corte di Appello di Roma, sezione lavoro, sentenza n. 8361/2013; Corte di Appello di Roma, sezione lavoro e previdenza, sentenza n. 1709/2014.

Di recente, sull'interpretazione dell'art. 29 del CCNL succitato, è intervenuta la **Corte Suprema di Cassazione, Sezioni Unite**, che con **sentenza n. 28328 depositata il 22.12.2011** ha confermato la giurisdizione del giudice amministrativo con la seguente argomentazione: *"...In definitiva, secondo i ricorrenti, in forza del disposto della norma collettiva la loro pretesa 'si configura, dal lato del datore di lavoro pubblico, come adempimento di un obbligo negoziale e non come esercizio di un potere di organizzazione', con conseguente giurisdizione del giudice ordinario. Il motivo è infondato trattandosi, nella fattispecie, pur sempre di una procedura selettiva di tipo concorsuale finalizzata al passaggio dalla categoria C alla categoria D. Come è stato ripetutamente affermato da questa Corte e va qui ribadito, 'in tema di pubblico impiego privatizzato, l'articolo 63, comma 4, del d.lgs. 30-5-2001 n. 165, si interpreta, alla stregua dei principi enucleati dalla giurisprudenza costituzionale sull'art. 97 Cost., nel senso che per 'procedure concorsuali di assunzione', attribuite alla giurisdizione del giudice amministrativo, si intendono quelle preordinate alla costituzione ex novo dei rapporti di lavoro ...e i procedimenti concorsuali interni destinati a consentire*

*l'inquadramento dei dipendenti in aree funzionali o categorie più elevate, profilandosi in tal caso una novazione oggettiva dei rapporti lavorativi, mentre restano devolute alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie relative a procedure riguardanti le progressioni all'interno di ciascuna area professionale o categoria' (v. fra le altre Cass. S.U. 25-11-2008 n. 28058, Cass. S.U. 12-10-2009 n. 21558). Con riferimento, in particolare, all'art. 29 del ccnl del 14-9-2000, Comparto Regioni-Enti locali, questa Corte ha affermato che tale norma collettiva 'si interpreta nel senso che l'inquadramento nella categoria D del personale dell'area di vigilanza, destinatario della particolare disciplina contenuta nell'articolo, può essere conferito ai dipendenti solo all'esito del definitivo perfezionamento di tutti gli adempimenti (modifica della dotazione organica, espletamento delle procedure di verifica selettiva e atto di inquadramento e di affidamento delle nuove mansioni) prescritti nei commi 3, 4, 5 e 6 del medesimo art. 29' (v. Cass. 9-5-2006 n. 10628, v. anche Cass. 22-6-2010 n. 1506). In particolare, è stato precisato da questa Corte che la disposizione collettiva in esame, escludendo qualsiasi automatismo e condizionando l'inquadramento nella categoria D all'esito delle procedure previste, non si pone in contrasto con i principi e le regole inderogabili del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che non consentono inquadramenti automatici del personale, neppure in base al profilo professionale posseduto o alle mansioni svolte (v. art. 35 e 52 d.lgs. 165/2001) e, nel caso di passaggio ad un'area superiore, richiedono una procedura concorsuale pubblica con garanzia di adeguato accesso dall'esterno (v. le considerazioni contenute nelle sentenze delle Sezioni Unite n. 15403/2003, 1886/2003, 3948/2004, 6217/2005). Così interpretata la norma collettiva (che altrimenti violerebbe i principi e le norme*

*inderogabili sopra richiamati) e così escluso qualsiasi automatismo, non può negarsi che anche la 'verifica selettiva', in oggetto, di cui al comma 5 dell'art. 29 citato, prevista per il personale di cui ai punti a) e b) del comma 1, costituisca, al pari delle 'selezioni' previste per il personale di cui alla lettera c) del comma 1, comunque una procedura selettiva di tipo concorsuale per il passaggio alla categoria superiore, con conseguente applicazione del principio fissato dall'art. 63 comma 4 del d.lgs. 165/2001.”*

## **2) NEL MERITO: SULLA SUSSISTENZA E PERSISTENZA DELL'OBBLIGO DI PROVVEDERE E DUNQUE L'ILLEGITTIMITA' DEL SILENZIO RIFIUTO.**

La fattispecie del c.d. “**silenzio-rifiuto**” presuppone, come è noto, la sussistenza dell'OBBLIGO DI PROVVEDERE in capo alla P.A. intimata. Tale obbligo di provvedere deve consistere in un preciso dovere giuridico dell'amministrazione di emanare l'atto, a prescindere dal suo contenuto, che può essere anche sfavorevole in considerazione del potere discrezionale normalmente spettante alla P.A. (Cons. Stato Sez. IV, 9 novembre 1954, n. 733).

Tale obbligo è stato ritenuto insussistente nel caso in cui la decisione se emanare o meno l'atto rientri nella piena discrezionalità dell'amministrazione (ad es. annullamento d'ufficio) (Cons. Stato, Sez. VI, n. 4308 del 2010; Cons. Stato, Sez. V, n. 6995 del 2011, citate da Cons. Stato, Sez. V, 3 ottobre 2012, n. 5199). E' sussistente, invece, ogni qualvolta l'Amministrazione debba adottare determinati atti o effettuare determinati accertamenti.

Orbene, nel caso *de quo* risulta *per tabulas* che, rispetto alle previsioni contenute nella succitata norma dell'art. 29 delle code contrattuali del 2000, l'Amministrazione è stata **inadempiente** nel senso che, **ha omesso di**: 1) effettuare la “VERIFICA SELETTIVA” di cui al comma 5 dell'articolo in commento, relativo ai vigili urbani in possesso del requisito di cui alla lettera b), e cioè relativamente ai signori di cui ai gruppi sub Allegati A e B, già collocati nella ex VI q.f. su posti istituiti anteriormente al DPR 268-1987 (v. i rispettivi fogli matricolari), i quali avevano disimpegnato compiti di coordinamento e controllo come risulta dagli stessi fogli matricolari; 2) azionare la “SELEZIONE PER TITOLI PROFESSIONALI, CULTURALI E DI SERVIZIO” di cui al comma 6 del suddetto articolo, relativo ai vigili urbani in possesso del requisito di cui alla lettera c), con riferimento a tutti gli altri ALTRI RICORRENTI (gruppo ex Allegato C): costoro, infatti, collocati nella ex VI q.f. su posti istituiti successivamente al DPR 268-1987 (v. i rispettivi fogli matricolari), in molti casi avevano anche loro disimpegnato compiti di coordinamento e controllo, e dunque meritavano di accedere alla suddetta selezione.

Circa detti inadempimenti, bisogna osservare quanto segue.

L'inquadramento professionale, successivamente contrattualizzato, dei **ricorrenti di cui agli Allegati A e B**, è avvenuto nel profilo professionale di cui al **D.P.R. n. 347 del 25.06.1983** (doc. 1), quale vigente prima che esso venisse modificato dal D.P.R. n. 268/87 (doc. 2) succitato (in base al quale è avvenuto invece l'inquadramento degli altri ricorrenti). In base a questo profilo professionale (*“ISTRUTTORE DI VIGILANZA”*) e qualifica funzionale (VI) originari, le mansioni svolte dagli agenti della Polizia locale comprendevano **necessariamente** anche le ***“funzioni di coordinamento delle attività di polizia locale svolte dai nuclei operativi di***

**vigilanza**” (v. Allegato A) . Solo successivamente, con l’entrata in vigore del succitato D.P.R. 268/87 (conseguente all’approvazione della Legge quadro n. 68 del 1986, dettante l’ordinamento delle Polizie Locali), vennero parzialmente modificate le funzioni di cui sopra e, previa riforma del suindicato Allegato A del D.P.R. 347/83 (operata dall’**art. 71** del citato D.P.R.: v. doc. 2), quelle funzioni risultarono così integrate: *“i compiti consistono nell’istruzione di pratiche connesse all’attività di polizia locale che implicano conoscenza ed applicazione di leggi, regolamenti, e nella redazione di relazioni, rapporti giudiziari ed amministrativi in specie, predisposizione di atti nei settori: edilizio, commerciale, urbanistico e di infortunistica stradale, che comportano un’elaborazione di dati che implicano conoscenza tecnico-giuridica ed autonomia operativa nel rispetto delle direttive di massima. **Può comportare l’organizzazione ed il coordinamento delle attività svolte dagli appartenenti alle qualifiche inferiori, nonché l’uso di strumenti tecnici di lavoro anche complessi e la guida di autoveicoli di servizio.** 2. I compiti della presente qualifica funzionale assorbono anche quelli della qualifica inferiore”*. In data 31.03.1999, tramite CCNL del comparto Regioni ed Autonomie locali (doc. 4), è entrato in vigore il **“Nuovo Ordinamento Professionale”** dei dipendenti degli Enti locali, che ha ridotto le ex 8 qualifiche funzionali istituite con il D.P.R. n. 347/83, raggruppandole in 4 categorie (A, B, C, D). L’art. 3 del CCNL recante il suddetto nuovo ordinamento recita testualmente che: *“tutte le mansioni ascrivibili alla categoria, in quanto professionalmente equivalenti, sono esigibili”*. In base a quanto previsto dall’art. 7, 4° comma, del medesimo CCNL, la ex V qualifica funzionale dell’Area di Vigilanza viene posizionata, a partire dall’01.01.1998, nella vecchia VI qualifica funzionale e, con

l'entrata in vigore del nuovo ordinamento, nella nuova Categoria C, livello retributivo C1. Del pari, il medesimo CCNL, secondo le prescrizioni dell'allegata tabella C, **colloca anche la ex VI qualifica funzionale dell'Area di Vigilanza nella categoria C1**. Tuttavia, sempre il succitato art. 7, al **comma 5**, recita testualmente: *"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<sup>a</sup> qualifica funzionale della medesima area a seguito di procedure concorsuali***. Inoltre, il coevo **CCNL delle Regioni ed Autonomie locali per il quadriennio normativo 1998- 2001 (doc. n. 18)**, contiene una specifica disposizione che è l'art. **24, comma 2, lettera e)**, la quale stabilisce: *"Le parti si impegnano altresì 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: ... **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"***. Evidentemente, perciò, fermo restando il "generico" impegno alla "valorizzazione" dei suddetti compiti di coordinamento e controllo svolti nell'ambito della ex VI qualifica funzionale, impegno già assunto con la sottoscrizione del succitato art. 7, comma 5, CCNL 31.03.1999, le parti contrattuali hanno invero ritenuto che il "problema" di coloro che, nell'ambito della suddetta vecchia qualifica, avessero svolto le anzidette mansioni, non fosse interamente risolto tramite l'applicazione

del succitato comma 5 dell'art. 7, ma richiedesse una nuova peculiare "negoziazione". Tale "**nuova negoziazione**", peraltro, è intervenuta proprio mediante la sottoscrizione dell'**Accordo Collettivo integrativo del 14.09.2000 (c.d. "code contrattuali": doc. 5)**: il quale accordo costituisce, pertanto, non l'applicazione del succitato art. 7, comma 5, del CCNL 31.03.1999, ma bensì l'**applicazione della sopravvenuta disposizione di cui al sopraindicato art. 24, comma 2, lettera e), del CCNL 01.04.1999**. Ora, mentre l'art. 7 sopracitato limitavasi genericamente ad "impegnare" gli Enti a dare adeguata "valorizzazione" al suddetto personale, **senza però indicare lo strumento da adottare in concreto (v. interpretazione autentica nell'accordo del 18.12.2003: doc. n. 19)**, la sopravvenuta norma di cui all'**art. 29 delle code contrattuali**, "impone" agli Enti locali (tutti, nessuno escluso) il compimento di "**determinati adempimenti**", i quali costituiscono delle misure "speciali" ed "eccezionali" volte a dare l'adeguata valorizzazione di cui sopra.

Si ricorda all'adito Collegio che, proprio con riferimento al diritto dedotto dai ricorrenti fondato sulla **lettera b dell'art. 29**, innumerevoli sono le sentenze dei Giudici di merito che, fino ad oggi (prima che venisse dichiarato il "difetto di giurisdizione"), hanno dato ragione alla pretesa azionata dai lavoratori, riconoscendo il diritto degli stessi ad essere inquadrati nella categoria superiore o, quanto meno, ad accedere alla "verifica selettiva" prevista dalla norma. Dal **Tribunale di Trapani**, che ha anche sollecitato l'interpretazione autentica del summenzionato art. 7, comma 5, del CCNL 31.03.1999 (qui il Giudice con riferimento alla richiesta del ricorrente, fondata proprio sull'art. 29 **lettera b**, quale norma di attuazione successiva al predetto art. 7, c. 5, ha addirittura parlato di "**ritardo di otto giorni, rispetto al termine non perentorio di cui**

*all'art. 29, comma 5, nell'inquadramento nella Categoria D, posizione D1"), allo stesso Tribunale di Roma, con la sentenza emessa dalla 3<sup>a</sup> sezione lavoro in data 20.09.2004 (doc. n. 20), fino alla Corte d'Appello di L'Aquila, con la sentenza del 26.01.2005. Quest'ultima, in particolare, ha affermato testualmente: "In sede di primo inquadramento dei dipendenti degli enti locali appartenenti all'area vigilanza nel sistema di classificazione istituito con il ccnl del 1/4/1999, hanno **diritto** ad essere inquadrati nella categoria D, posizione economica D1, previa verifica selettiva dei requisiti richiesti, solamente coloro ai quali erano state attribuite con atti formali dell'Amministrazione funzioni di responsabile del servizio complessivo dell'area vigilanza **e coloro che svolgono effetti compiti di controllo e coordinamento di operatori di pari qualifica o di quella inferiore collocati su posti di ex 6° qualifica funzionale istituiti prima dell'entrata in vigore del d.p.r. n. 268/87**, invece il personale che svolge quei compiti ma occupa posti di ex 6° qualifica funzionale istituiti dopo il d.p.r. n. 268/87 può aspirare all'inquadramento nella predetta posizione economica solo dopo che l'ente locale di appartenenza avrà individuato il relativo numero di posti in pianta organica e previo superamento di selezione bandita dallo stesso ente".*

In particolare, il Giudice del Lavoro di Roma, nella sentenza sopra citata, ha accolto l'istanza di coloro di cui alla **lettera b)**, riconoscendo che, una cosa è la "progressione verticale" ex art. 30 CCDI del Comune di Roma (sulla base del quale detto ente ha bandito il corso-concorso interno) – che costituisce una specifica applicazione della disciplina sulle progressioni verticali di cui all'art. 4 del CCNL 31.03.1999 -, la quale è stata estesa a tutti coloro che, come istruttori di vigilanza inquadrati in C2 "si trovassero nelle situazioni specifiche ivi previste" (e

dunque, non solo coloro come gli istanti che svolgevano funzioni di coordinamento e controllo in possesso del LED, ma anche quelli che non svolgevano tali funzioni, ma in possesso di un titolo di studio superiore), altra e ben diversa cosa è la **“corsia speciale di accesso alla categoria D”**, prevista nel succitato art. 29, lettera b, esclusivamente per le posizioni come quelle occupate dai ricorrenti. La previsione di cui al suddetto art. 29, lettera b – ha affermato il Giudice – **non può che prevalere** sulla diversa previsione di cui al succitato art. 30 del CCDI, trattandosi di norma, peraltro sopravvenuta rispetto alla clausola contenuta nel contratto integrativo, collocata in un Accordo Nazionale vigente per l'intero comparto. E' pacifico, perciò, come è stato riconosciuto dal predetto Giudice, che il Comune di Roma **“non ha adempiuto agli obblighi dell'art. 29 CCNL, dal momento che il corso di aggiornamento con verifica finale di cui alla delibera 14/11/00 è cosa ben diversa dal percorso riservato di cui all'art. 29 CCNL, già per il sol fatto che esso riguarda un ventaglio di legittimati ben più ampio”**.

Non importa che, come è stato riconosciuto dallo stesso Giudice, non si tratta peraltro di un riconoscimento “automatico”, ma di un diritto soggettivo che passa attraverso degli “adempimenti” che spettano all'Ente. Infatti, per coloro che sono in possesso dei requisiti di cui alla “lettera b”, al di là dell'inconferente richiamo dell'art. 4 del CCNL 31.03.1999 contenuto nell'articolo 29 code contrattuali – quest'ultima norma, però, richiama anche innanzi tutto l'art. 24, lettera e, del CCNL 01.04.1999 -, è evidente che **la norma riconosce “PER TUTTI”, nessuno escluso, il diritto ad essere inquadrati, entro il termine di 2 mesi (e cioè il 13.11.2000), nella Categoria D**. Ciò discende dalla circostanza che, coloro che sono in possesso dei suddetti requisiti, erano stati immessi nei

compiti di coordinamento e controllo su posti istituiti **anteriormente al D.P.R. 268/87**, e cioè quando ancora nella definizione di “*istruttore di vigilanza*” della ex VI qualifica funzionale rientravano “necessariamente” i suddetti compiti (prima della modifica operata dall’art. 71 del D.P.R. 268/87). In tal senso, il diritto soggettivo perfetto dei dipendenti odierni ricorrenti nasce sia dalla specifica previsione di cui all’art. 29, lettera b – che assegna agli Enti un termine per provvedere – sia dalla stessa *ratio* sottesa a questa disciplina: che è quella di riconoscere, pur nel mutato ordinamento professionale dei dipendenti degli Enti locali (adottato con il CCNL 31.03.1999), una “qualifica corrispondente” alle mansioni esercitate: mansioni di coordinamento e controllo già “formalmente assunte” in via necessaria (v. pure, in senso conforme, le **sentenze del Tribunale di Roma, sezione lavoro, n. 15148 del 21.08.2007 (doc. n. 21), n. 464 del 04.02.2008 (doc. n. 22), n. 13343 del 17.07.2008 (doc. n. 23).**

Ebbene, l'Ente non ha effettuato alcuna verifica per accertare l'effettivo svolgimento dei compiti di coordinamento e controllo, relativamente ai ricorrenti di cui ai gruppi A e B. Esso, invece, ha deciso di bandire un corso-concorso, aperto anche a coloro che non avessero svolto compiti di coordinamento e controllo, dando applicazione all'articolo 30 del CCDI del 31.07.2000 piuttosto che all'articolo 29 del CCNL del 14.09.2000, nonostante la prevalenza e sopravvenienza di quest'ultima norma sulla prima.

Eppure, dall'esame dei fogli matricolari dei ricorrenti di cui agli allegati “A” e “B”, risulta che gli stessi avevano tutti i requisiti per accedere alla categoria D, quali previsti nell'art. 29 lettera b).

I ricorrenti di entrambi i gruppi, infatti, al di là del fatto che quelli del gruppo A erano stati immessi in VI q.f. dal 1984, mentre

quelli del gruppo B erano stati immessi in VI q.f. dal 1988, hanno occupato posti di VI q.f. "istituiti anteriormente al DPR 268-1987". Ed infatti, dall'esame dei loro fogli matricolari risulta che essi erano stati inquadrati nel VI livello "ex DPR 347-1983", e non "ex DPR n. 268-1987" (v. pure Delibera di Giunta n. 4504 del 1989, in doc. 3). Inoltre, nella ricostruzione contrattuale dei ricorrenti di cui al gruppo B risulta che gli stessi sono stati riqualeficati "VI q.f." in coincidenza con la loro data di prima assunzione, e cioè fra il 1983 e il 1986, a differenza di quelli di cui al gruppo C.

Sempre i ricorrenti di cui ai gruppi A e B, dai fogli matricolari risulta che fossero percettori, in VI q.f., della indennità di cui all'**articolo 26, lettera f, del DPR n. 347-1983**, pari a lire 600.000 annue per 12 mensilità. Recita il suddetto articolo: "*Al personale di vigilanza (urbana, ittica, venatoria, sanitaria, silvo-pastorale, annonaria etc.) nonche' ai vigili stradali delle province, inquadrati nella quinta qualifica funzionale, compete l'indennita' annua fissa per 12 mensilita' di L. 600.000 cosi' come spetta anche al personale preposto al coordinamento di tali figure professionali, collocato nella sesta qualifica funzionale; a quest'ultimo non compete l'indennita' di L. 360.000 previste per il personale inquadrato nella sesta qualifica funzionale. Detta indennita' di L. 600.000 assorbe ogni altra indennita' comunque denominata e corrisposta a tale titolo ed anche per attivita' extra-istituzionali...*". Quindi, il fatto che i ricorrenti di cui ai suddetti gruppi, abbiano percepito la predetta indennità, **è la prova inconfutabile** che essi hanno effettivamente svolto mansioni di coordinamento e controllo in VI q.f.!

Sul punto, si informa il Collegio che presso questo Tribunale è stata di recente pubblicata la **sentenza n. 14227 del 17.12.2015 (doc. n. 24)**, la quale con riferimento alla identica

questione di cui al presente giudizio, vertente fra i ricorrenti in possesso del requisito di cui alla lettera b) e il Comune di Roma, ha così statuito: “...Per quanto riguarda la prima eccezione, reputa il Collegio che la circostanza che i ricorrenti non abbiano tempestivamente gravato la delibera del 14.11.2000, con la quale veniva indetta la procedura selettiva prevista dall’art. 29, comma 6, del CCNL 14.9.2000, non pregiudichi l’azione in esame, la quale tende ad accertare la sussistenza dell’obbligo di provvedere in ordine alla distinta procedura disciplinata dal comma 5 della medesima disposizione contrattuale (‘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’)....**l’esame degli stati matricolari dei ricorrenti, depositati in esecuzione degli incumbenti istruttori, ha consentito di accertare che essi hanno effettivamente goduto, in maniera continuativa, anche se con decorrenze diverse, dell’indennità prevista dall’art. 26, lett. f) del d.P.R. n. 347 del 1983. Tale emolumento spettava, tra gli altri, al personale, collocato nella VI<sup>a</sup> q.f., preposto al ‘coordinamento’ del personale di vigilanza inquadrato nella V<sup>a</sup> q.f.. La sua percezione è quindi la prova del fatto che i ricorrenti sono stati effettivamente preposti a funzioni di coordinamento e controllo di operatori di qualifica inferiore. E’ quindi innegabile che l’amministrazione capitolina, sussistendone tutti i presupposti, fosse tenuta ad applicare il disposto del CCNL attivando, nei loro confronti, se non l’inquadramento automatico, dagli stessi rivendicato, quanto meno la specifica verifica ‘selettiva’ loro riservata. Va infine precisato che, **in esecuzione della presente sentenza, essa dovrà provvedere agli adempimenti previsti dal****

***contratto (modifica della dotazione organica e selezione dei soggetti idonei al passaggio alla qualifica superiore), ora per allora. Appare altresì ovvio che, in caso di esito positivo della verifica, dovrà provvedere anche alla ricostruzione giuridica delle carriere dei ricorrenti, secondo i principi vigenti in materia...***

Altrettanto inadempiente è stata l'Amministrazione anche sul fronte della mancata selezione con riguardo ai vigili in possesso del requisito *sub* lettera c) della norma contrattuale, e cioè con riferimento ai ricorrenti di cui all'Allegato C. Infatti, seppure costoro non erano in possesso del “led” nel livello acquisito, essi erano stati immessi nella VI q.f. su posti “istituiti successivamente al DPR del 1987”, previa procedura concorsuale e per effetto dei contratti di lavoro del 1998 (con decorrenza dal 01.12.1997), onde potevano aver svolto anche loro effettive funzioni di “coordinamento e controllo” (come previsto dai suddetti contratti): da qui l'interesse legittimo ad ottenere l'inquadramento superiore, previa selezione concorsuale vera e propria, **solo sulla base dei titoli posseduti**, senza dover sostenere un esame vero e proprio, aperto a tutti, con dispendio di tempo ed energia; quindi, verosimilmente, **in epoca non successiva al 2001** (anziché dalla data di approvazione della graduatoria finale della lunga e defatigante procedura concorsuale attivata nel 2003). Ed invece, l'amministrazione ha attivato la selezione del 2001 (prevista nell'art. 30 del ccdi) solo relativamente agli istruttori di polizia municipale in possesso del c.d. “led” (che invece riflette solo un'anzianità nel livello), escludendo così i ricorrenti di cui all'allegato C. Quest'ultimi, pertanto, pur potendo fruire anche loro della “speciale selezione” prevista nell'art. 29, comma 6, non hanno potuto partecipare ad alcuna selezione “ad hoc”,

venendo solo in seguito chiamati a concorrere per la progressione verticale a regime.

Ed invero, la selezione bandita nel 2000 (con delibera del 14 novembre 2000) ai sensi e per gli effetti del succitato art. 30 CCDI, come non costituisce l'applicazione della “*verifica selettiva*” richiesta per coloro che erano in possesso del requisito ex lettera b, allo stesso modo non costituisce l'applicazione della “*selezione per titoli professionali, culturali e di servizio*” richiesta per coloro che erano in possesso del requisito ex lettera c). E dunque, la circostanza che i ricorrenti di cui all'allegato C non avessero impugnato la procedura attivata ex art. 30 del ccdi, non ha prodotto alcuna decadenza dal momento che **la suddetta procedura è “ontologicamente diversa”, per presupposti, contenuti e finalità, da quella prevista dalla norma contrattuale per il personale in possesso del requisito ex lettera c).**

**3) SULLA POSSIBILITA' DI ACCERTARE LA FONDATEZZA DELLE PRETESE DEDOTTE IN GIUDIZIO TRATTANDOSI DI ATTIVITA' VINCOLATE, E DUNQUE SULLA POSSIBILITA' DI ESPERIRE L'AZIONE DI ADEMPIMENTO PUBBLICISTICO EX ART. 34, COMMA 1, LETTERA C, SECONDO PERIODO, DEL CODICE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO.**

Con riferimento al potere del giudice di conoscere, nell'ambito del giudizio sul silenzio-rifiuto, la fondatezza dell'istanza, in linea di massima la giurisprudenza è stata contraria (Cons. Stato, Adunanza Plenaria n. 1/2002) trattandosi di giurisdizione di legittimità, mentre talvolta ha esaminato non la fondatezza ma solo l'infondatezza dell'istanza, al fine di evitare ulteriore

contenzioso. Poi è intervenuto l'articolo 6bis del d.l. n. 35/2005, che ha inserito nell'articolo 31, comma 3, l'espressa previsione che **“Il Giudice può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione”**.

Il Consiglio di Stato ha precisato che il verbo “può” implica il permanere di limiti al sindacato giurisdizionale, anche perché il giudizio sul silenzio ha pur sempre carattere semplificato, sicché, ove siano necessari complessi accertamenti istruttori, il giudice non può che limitarsi a verificare l'esistenza di un obbligo di provvedere e a dare impulso ai successivi adempimenti di competenza dell'amministrazione. In questi casi, il ricorrente non potrà ottenere una pronuncia sulla fondatezza della propria istanza perché il sorgere della situazione soggettiva che si vuole conseguire è, strutturalmente, condizionato alla formazione di atti e provvedimenti non ancora esistenti o all'effettuazione di valutazioni discrezionali non ancora compiute (Consiglio di Stato, Sez. IV, 10.10.2007, n. 5311).

Nel caso in esame, l'accertamento del “silenzio rifiuto” attiene al mancato esercizio di “attività vincolate” nel senso che: 1) la “verifica selettiva” dei dipendenti in possesso del requisito delle mansioni di coordinamento e controllo, relativamente al personale di cui alla lettera b) dell'art. 29 code contrattuali, **non costituisce esercizio di alcuna discrezionalità**, ma semplicemente accertamento degli elementi formali e fattuali già indicati nella fattispecie di fonte negoziale (immissione in VI q.f. su posti istituiti anteriormente al DPR n. 268/1987; effettivo esercizio di compiti di coordinamento e controllo di operatori di

qualifica inferiore o di pari qualifica); 2) la “selezione” dei dipendenti in possesso del requisito delle mansioni di coordinamento e controllo, relativamente al personale di cui alla lettera c) dell'art. 29 code contrattuali, anch'essa costituisce una attività vincolata, nel senso che **“vincolato” è l'atto di avvio della suddetta selezione**, e vincolati sono i criteri di valutazione dei titoli. Quindi, pur residuando nell'amministrazione una ulteriore discrezionalità in ordine alla concreta valutazione dei predetti titoli, tale discrezionalità si configura in un momento successivo all'avvio della suddetta selezione, che invece è un atto dovuto in quanto previsto dalla norma contrattuale del 2000.

A riprova di quanto detto, si ricorda al Collegio giudicante che, con riferimento ad analoga vicenda in cui l'amministrazione del Comune di Roma (ora Roma Capitale) non aveva provveduto ad effettuare la “verifica selettiva” anzidetta, questo medesimo Tribunale amministrativo ha dato esecuzione al giudicato nascente dalla sentenza n. 15148 del Tribunale del lavoro di Roma (doc. 21) - che si limitava ad ordinare all'amministrazione di predisporre detta verifica selettiva -, ordinando così all'amministrazione di effettuare i richiesti adempimenti, anche in termini di pagamento degli arretrati economici spettanti ai ricorrenti (v. sentenza n. 6400 della seconda sezione di questo Tribunale, depositata il 18.07.2011 (doc. 17), nonché la successiva ordinanza di nomina del commissario *ad acta* n. 8823 del 14.11.2011, entrambe rese nel giudizio di ottemperanza n. 3322 del 2011). Successivamente, il Commissario *ad acta* nominato da questo Tar ha provveduto a dare esecuzione agli obblighi nascenti dall'art. 29 succitato (lettera B), rimasti inattuati come accertato nella sentenza del giudice ordinario, e dunque il commissario provvedeva ad immettere in categoria D, posizione economica D1, con effetto

dalla data del 13.11.2000 i ricorrenti, provvedendo anche ad effettuare la loro ricostruzione giuridica ed economica da quella data fino al 2012 (doc. 16). **Il Commissario, peraltro, ha potuto “verificare” già dai fogli matricolari dei dipendenti il possesso dei requisiti richiesti dalla norma rimasta inattuata.** Dunque è evidente che, tanto la suddetta “verifica” che il successivo “inquadramento” in categoria D, con la decorrenza indicata dalla norma e la conseguente ricostruzione delle posizioni economiche acquisibili nel tempo, costituisce esercizio di una attività che non comporta alcuna discrezionalità in capo all'amministrazione.

Allo stesso modo, l'amministrazione di Roma Capitale ha adottato la determinazione dirigenziale n. 890 (doc. 13) nella quale, preso atto del suddetto inadempimento, procede all'istituzione di un gruppo di lavoro la cui attività sia volta allo studio e applicazione delle previsioni dettate dall'articolo 29 del CCNL, come sopra indicate (v. pure la Delibera di Giunta Capitolina n. 299 del 05.06.2013).

Alla luce di ciò, ricorrendo i presupposti ex art. 31, comma 3, del CPA, è esperibile nel presente giudizio, unitamente all'azione avverso il silenzio-rifiuto, **l'azione di c.d. “adempimento pubblicistico”**.

Le ipotesi in cui il giudice amministrativo può pervenire a tale condanna sono due: la prima concerne i casi di attività vincolata in astratto (il che si verifica raramente in quanto in genere vi sono comunque aspetti discrezionali di competenza dell'amministrazione), la seconda riguarda le ipotesi di discrezionalità esaurita per effetto di scelte già effettuate dall'amministrazione in precedenza oppure per effetto di **vincoli derivanti da accordi tra le parti** (Tar Puglia-Lecce, Sez. III, 4 giugno 2012 n. 1347) o da attività istruttoria svolta nel corso del giudizio (Tar Lombardia-Milano, 8 giugno 2011, n.

1428) (V. pure Consiglio di Stato, sezione III, 18.02.2013 n. 953).

Ebbene, l'oggetto del giudizio di accertamento del silenzio rifiuto riguarda comportamenti vincolati in quanto nascenti dagli accordi contrattuali succitati. Conseguentemente è esperibile in detto giudizio l'azione di condanna dell'amministrazione ad adottare gli atti indicati in precedenza: sia quello di accertamento dei requisiti e successivo inquadramento in categoria D, posizione economica D1 con decorrenza dal 13.11.2000 e successivi sviluppi economici, con riferimento ai ricorrenti di cui ai gruppi A e B; sia quello di indizione di apposita selezione per titoli professionali, culturali e di servizio, riservata solo agli ALTRI RICORRENTI (e non aperta anche ad altri soggetti), all'esito della quale immettere i soggetti risultati idonei nella anzidetta categoria, con decorrenza dal 2001 (secondo gli accordi specificamente raggiunti fra l'amministrazione e le rappresentanze sindacali).

#### **4) SULLA FONDATEZZA DELLA DOMANDA DI RISARCIMENTO DEL DANNO.**

In via subordinata, qualora la condanna dell'amministrazione agli adempimenti richiesti risultasse non più esperibile o non facilmente esperibile, si chiede di ottenere il risarcimento del danno derivante dal mancato adempimento degli obblighi contrattualmente assunti.

E' evidente, infatti, che l'Amministrazione è rimasta inadempiente rispetto al "diritto-interesse legittimo" specificatamente contemplato nella norma ex art. 29 code contrattuali. In particolare, in relazione ai dipendenti *sub* Allegati A e B delle premesse in fatto, è stato violato il "diritto" – previa "verifica selettiva" - ad essere "inquadrate" in categoria D,

posizione economica D1, **a decorrere dal 13.11.2000**; in relazione ai dipendenti *sub* Allegato C, è stato violato il “diritto-interesse legittimo” – previo “concorso riservato” - ad essere “inquadri” in categoria D, posizione economica D1, **a decorrere dal 2001**.

Né tampoco la circostanza che alcuni degli odierni ricorrenti (quelli indicati sub lettera A) hanno superato i concorsi interni (alcuni quello del 2000/2001, altri quello del 2003/2007) per il passaggio C-D, e già sono titolari del profilo di “funzionari” (categoria D: alcuni sono D4, altri D2, altri D1), fa per ciò venir meno l’interesse ad ottenere l’**adempimento degli obblighi** testè indicati. Infatti, i ricorrenti di cui all’Allegato A e all’Allegato B avrebbero dovuto attingere la categoria D, posizione economica D1, dalla data del 13.11.2000, potendo oggi essere inquadrati nel livello D6 (v. la ricostruzione effettuata dal commissario ad acta); i ricorrenti di cui all’Allegato C, invece, avrebbero potuto attingere la categoria D, posizione economica D1, dalla data del 01.07.2001, comunque entro il 2001, potendo oggi essere inquadrati nel livello D4 (v. i fogli matricolari dei vigili inquadrati in D nel 2001). Pertanto, la circostanza che i medesimi abbiano ottenuto il suddetto inquadramento alcuni nel 2001 (quelli che hanno superato il corso-concorso del 2000), altri nel 2008-2011 (quelli che hanno superato il corso-concorso del 2003), ha del pari determinato un altrettanto **ingiusto impedimento** nella consecuzione delle **posizioni economiche superiori**, nell’ambito della predetta categoria D.

In ogni caso, per tutti gli altri ricorrenti (quelli indicati sub lettera B) resta il **maggior danno** consistente nel fatto che, non avendo partecipato alle predette progressioni verticali, o non essendo risultati vincitori nelle medesime, essi sono ancora in possesso della **qualifica inferiore (categoria C)**, pur avendo i

requisiti per accedere alle “**procedure speciali**” previste dalla succitata norma del contratto collettivo nazionale di lavoro.

Quindi, la mancata attivazione delle anzidette particolari selezioni, quali previste nel ccnl, ha determinato per tutti i vigili urbani in possesso dei requisiti suindicati (svolgimento di mansioni di coordinamento e controllo fino alla data di approvazione della norma contrattuale), un ingiusto danno derivante, per alcuni, dalla lesione di un diritto soggettivo, per altri da quella di un interesse legittimo, e consistente, per alcuni, nel **mancato conseguimento della categoria superiore**, per altri, nel **ritardo nel predetto conseguimento**

Pertanto, si chiede a codesto Ill.mo Tribunale Amministrativo Regionale di:

- 1) **accertare la illegittimità del “silenzio-rifiuto”** dell'Amministrazione rispetto all'obbligo di provvedere;
- 2) contestualmente, *ex art. 31, comma 3 ed art. 34, comma 1, lettera c), del c.p.a.*: **accertare la fondatezza della pretesa dei ricorrenti** e, per l'effetto, **condannare l'amministrazione ad adempiere** agli obblighi di cui all'**art. 29 del CCNL Enti Locali del 14.09.2000**, sia effettuando la “*verifica selettiva*” di cui al **comma 5 (per i ricorrenti di cui agli Allegati “A” e “B”)** che avviando la “*selezione*” di cui alla **comma 6 (per tutti gli altri ricorrenti)**, entrambe concernenti la “**progressione verticale**” dei ricorrenti **dalla categoria C alla categoria D** (con decorrenza rispettivamente dal **13.11.2000** per i ricorrenti in possesso dei requisiti di cui alla lettera b) - quelli di cui agli Allegati “A” e “B” - e dal **2001** per i ricorrenti in possesso dei requisiti di cui alla lettera c) - tutti gli altri ricorrenti - e con **ricostruzione della carriera** mediante attribuzione retroattiva delle progressioni economiche ogni biennio, fino al raggiungimento del **livello economico D6 dal 01.12.2009** per i

ricorrenti in possesso dei requisiti di cui alla lettera b), e del **livello economico D4 dal 01.12.2009** per i ricorrenti in possesso dei requisiti di cui alla lettera c), erogando le **differenze retributive** conseguenti nei limiti della prescrizione ordinaria); **3)** in via subordinata, *ex art. 31 c.p.a.*: **condannare l'amministrazione al risarcimento del danno per lesione del diritto soggettivo e/o interesse legittimo all'inquadramento in categoria D**, da attuarsi in forma specifica mediante attribuzione del livello economico D6 ai ricorrenti di cui agli allegati A e B e del livello economico D4 ai ricorrenti di cui all'allegato C e condanna al pagamento delle differenze retributive conseguenti, ovvero per equivalente mediante indennizzo forfetario pari al 50% del maturato economico spettante in caso di inquadramento in categoria D.

Condannare la resistente a rifondere le spese processuali, con distrazione a favore del sottoscritto procuratore.

Si offrono in comunicazione i seguenti atti e documenti (in copia):

- 1) DPR n. 347 del 25.06.1983 (p. 1-20).
- 2) DPR n. 268 del 13.05.1987 (p. 21-40).
- 3) Delibera di Giunta n. 4504 del 1989 (p. 41-84).
- 4) Estratto del CCNL Enti Locali del 31.03.1999 (p. 85-89).
- 5) Estratto dell'art. 29 del CCNL Enti Locali del 14.09.2000 (p. 90-96).
- 6) Estratto dell'art. 30 del CCDI del Comune di Roma del 31.07.2000 (p. 97-101).
- 7) Deliberazione di Giunta n. 607 del 2003 (p. 102-112).
- 8) Sentenza del Tribunale di Roma, I sezione lavoro, n. 4115 del 01.03.2007 (p. 113-121).
- 9) Sentenza del Tribunale di Roma, IV sezione lavoro, n. 11422 del 11.06.2007 (p. 122-129).

- 10) Sentenze del Tribunale di Roma, I sezione lavoro, n. 7882 e 7884 del 02.05.2012 (p. 130-141).
- 11) Sentenza della Corte di Appello di Roma, II sezione lavoro e previdenza, n. 7989 del 31.10.2012 (p. 142-148).
- 12) Atti di significazione e diffida del 2012 (p. 149-175).
- 13) Determinazione dirigenziale n. 890 del 18.04.2013 (p. 176-177).
- 14) Deliberazione di Giunta n. 299 del 2013 (p. 178-188).
- 15) Originale dell'atto di significazione e diffida notificato il 13.03.2015 a Roma Capitale (p. 189-322).
- 16) Determina del Commissario ad acta del 24.02.2012 (p. 323-326).
- 17) Sentenza del TAR Lazio-Roma, sezione II, n. 6400 del 18.07.2011. Ordinanza del TAR Lazio-Roma, sezione II, n. 8823 del 14.11.2011 (p. 327-334).
- 18) Estratto dell'art. 24 del CCNL Enti locali del 01.04.1999 (p. 335-338).
- 19) CCNL di interpretazione autentica dell'art. 7, comma 5, del CCNL del 31.03.1999 (p. 339-342).
- 20) Sentenza del Tribunale di Roma, sezione III lavoro, n. 15629 del 20.09.2004 (p. 343-351).
- 21) Sentenza del Tribunale di Roma, sezione III lavoro, n. 15148 del 21.08.2007 (p. 352-357).
- 22) Sentenza del Tribunale di Roma, sezione IV lavoro, n. 464 del 04.02.2008 (p. 358-373).
- 23) Sentenza del Tribunale di Roma, sezione lavoro, n. 13343 del 17.07.2008 (p. 374-378).
- 24) Sentenza del TAR Lazio-Roma, sezione II, n. 14227 del 17.12.2015 (p. 379-390).

Ai fini del pagamento del contributo unificato si dichiara che la presente causa è di valore indeterminabile e il contributo dovuto è dimezzato vertendosi in materia di controversie nel pubblico impiego.

Roma, 13 maggio 2016

Aw. Giuseppe Pio Torcicollo

Si notifici il suesteso ricorso a:

**ROMA CAPITALE**, in persona del Commissario Straordinario  
*pro-tempore*, c/o **Piazza del Campidoglio n. 1**

Roma, 13 maggio 2016

(Avv. Giuseppe Pio Torcicollo)