

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE**

**PER LA CAMPANIA - NAPOLI**

**RICORRONO**

I sigg. PALUMBO ANTONELLA, C.F. PLMNNL65M42C197V, AUTIERO MICHELE, AVERARDI CIRO, DE ROSA MASSIMO, PAULILLO EDUARDO, LAMARI CLAUDIO, SIGGILLO PATRIZIA, BILANCIONE ROSARIO, ESPOSITO LUIGI, RUSSO GIOVANNI, BALZANO GIOVANNI, CAFASSO GIOVANBATTISTA, VECCHIONE CARMINE, DE MARCO ANGELO, TROIANO MARCO, rappresentati e difesi, mandato a margine, dagli avv.ti Benito Aleni e Lucia Aleni, con i quali elettivamente domiciliano in Napoli al corso Vittorio Emanuele, 115.

Si dichiara di voler ricevere gli atti per fax al seguente numero 081 7616212 ovvero all'indirizzo elettronico [aleni@fastwebnet.it](mailto:aleni@fastwebnet.it);

**AVVERSO**

il bando relativo alla copertura di n. 100 posti di categoria D, I livello economico, profilo professionale istruttore direttivo di vigilanza, mediante procedura selettiva interna, bandito con disposizione dirigenziale, prot. n. 295 del 29.12.2009, della direzione centrale II, funzione pubblica - servizio amministrazione risorse umane del Comune di Napoli; pubblicato all'Albo pretorio in data 31.12.2009, nonché avverso la disposizione dirigenziale n. 6 del 15.01.2010 con la quale si è proceduto a rettificare la precedente disposizione dirigenziale n. 295, con eliminazione, nel paragrafo intitolato 'Valutazione aziendale di servizio', la frase "per computo del punteggio dell'anzianità nel Comune di Napoli sarà considerata valida la data di immissione in ruolo del personale dell'Ente"; nonché, ove occorra, della delibera di Giunta n. 2147 del 18.12.2009, relativa al piano triennale del fabbisogno di personale 2009/20011 e del piano operativo 2009.

**FATTO**

Il Comune di Napoli, con delibera 2147 del 18.12.2009, ha modificato il piano triennale del fabbisogno del personale per gli anni 2009/2013 e del piano operativo, modificando, nel contempo, la dotazione organica dell'ente ed autorizzando l'indizione di procedure di progressione verticale.

Relativamente alla categoria D, l'amministrazione ha disposto l'incremento della dotazione organica che da 1866 unità passa a 2936 unità con un incremento, quindi, di 1070 posti. Allo stato attuale i posti occupati risultano essere 1762 e, quindi, disponibili, perché non coperti, risultano essere 1164.

Deve anche precisarsi che il Regolamento del Comune di Napoli per la disciplina della progressione verticale, adottato ai sensi dell'art. 4 del C.C.N.L. 31.3.1999 ed approvato con delibera di Giunta n. 2675 del 3.8.2000, detta i criteri generali ed i requisiti per l'accesso nelle progressioni verticali delle varie categorie.

Il bando in epigrafe impugnato prevede la copertura di n. 100 posti di istruttore direttivo di vigilanza (Corpo dei VV.UU.) categoria D1 mediante procedura selettiva interna e riservato al personale inquadrato nel profilo agente di polizia municipale, categoria C.

Con successiva disposizione dirigenziale n. 6 del 15.01.2010 l'Amministrazione ha proceduto a rettificare il bando eliminando, nel paragrafo intitolato 'Valutazione aziendale di servizio', la frase *"per computo del punteggio dell'anzianità nel Comune di Napoli sarà considerata valida la data di immissione in ruolo del personale dell'Ente"*.

I ricorrenti, agenti di polizia municipale, intendono procedere per ottenere la caducazione della procedura concorsuale indetta, in quanto ritengono che sia i requisiti richiesti per la partecipazione alla stessa procedura sia i criteri stabiliti ai fini della formazione della graduatoria, successivamente modificati, sono illegittimi, con lesione del loro interesse all'esclusione dalla selezione del personale non avente titolo.

Pertanto i ricorrenti propongono ricorso avverso i provvedimenti impugnati per i seguenti motivi di

## **DIRITTO**

### **1.- VIOLAZIONE DI LEGGE**

Ai fini della partecipazione alla prova selettiva per istruttore direttivo di vigilanza, il bando richiede, oltre l'inquadramento nella categoria C, profilo professionale agente di polizia municipale, il possesso del diploma di scuola media superiore, con la specificazione che, *<<per il personale assunto anteriormente alla riclassificazione nella ex sesta qualifica funzionale del profilo di agente di polizia municipale, si fa riferimento al titolo di accesso previsto dalla declaratoria contrattuale di cui alla normativa antecedente al CCNL 98/2001 (DPR 347/83 e DPR 268/87) >>.*

Trattasi del personale assunto dall'amministrazione a seguito della pubblicazione della graduatoria unica regionale formulata in applicazione della l. reg. Campania del 3.12.1980 n. 75, avente ad oggetto la "Sistemazione in pianta stabile dei giovani assunti ai sensi della legge sull'occupazione giovanile n. 285 del 1° giugno 1977".

Il CCNL del 19.4.2000, infatti, all'art. 29 comma 6, consente il passaggio alla categoria D sulla base di selezioni mediante la sola valutazione dei titoli culturali, professionali e di servizio, esclusivamente al personale individuato ai sensi dell'art. 1, lett. c), ossia che effettivamente abbia espletato compiti di coordinamento e controllo di altri operatori di pari qualifica o di quelle inferiori e che risulta inquadrato nell'ex VI qualifica funzionale a seguito di procedura concorsuale su posti istituiti successivamente al DPR. 268/87 e con esclusione di coloro che hanno esercitato le predette funzioni in applicazione dell'art. 21, comma 6, del medesimo DPR.

La prevista partecipazione del personale assunto con legge 285/1977 alla selezione di cui al bando impugnato è illegittima.

Per orientamento costante della giurisprudenza, il giudizio di idoneità all'immissione in ruolo dei giovani assunti ai sensi della legge 285/1977 non è formalmente riconducibile alla figura del pubblico concorso, difettandone, innanzitutto, il carattere di pubblicità, per essere lo stesso accessibile solo a determinati soggetti, stante la finalità di regolarizzare le assunzioni precarie; in secondo luogo, perché manca un elemento essenziale del concorso consistente nella valutazione comparativa dei candidati posti in competizione ai fini della assegnazione dei posti limitati. Tale elemento, che distingue nettamente il concorso dal semplice esame di idoneità, è indispensabile al fine di garantire attraverso una rigorosa selezione la scelta degli elementi migliori - e non soltanto idonei in relazione alle caratteristiche dei posti da ricoprire; il che rappresenta la finalità essenziale alla quale il concorso pubblico è preordinato: inserire i più meritevoli nell'organizzazione della P.A. (TAR Campania, NA, V, 25 gennaio 2007, n. 802; Cons. Stato, V, 22 febbraio 2008, n. 3399).

## **2.- VIOLAZIONE DI LEGGE**

Come in fatto specificato, con la determina del 15 gennaio c.a., ed a modifica del bando nella parte in cui era previsto il punteggio da attribuire ai fini della graduatoria, è stata eliminata la parte in cui *“per il computo del punteggio dell'anzianità nel Comune di Napoli sarà considerata valida la data di immissione in ruolo del personale dell'Ente”*.

In tal modo si riconosce al personale che, assunto presso la Regione Campania ed utilizzato come addetto al traffico per il Comune di Napoli, successivamente transitato presso quest'ultimo ente, cioè al personale assunto con la legge 285/77, l'anzianità maturata anteriormente all'immissione in ruolo nel Comune.

Orbene, nel sistema legislativo delineato dalla legge 285/1977, non esiste alcuna norma che consenta a favore del personale assunto con la legge sull'occupazione giovanile la riconoscibilità, ai fini giuridici ed economici,

dell'anzianità maturata anteriormente all'immissione in ruolo e la valutabilità della stessa ai fini del trattamento di quiescenza e degli aumenti periodici di stipendio.

Come già rilevato l'Adunanza Plenaria del Cons. Stato (n. 1/1991), nella fattispecie prevista dalla Legge n. 285/77, <<...sono individuabili tre distinti rapporti giuridici, ciascuno dei quali ha una specifica fonte normativa ed una autonoma disciplina: a) quello di impiego pubblico a termine, disciplinato dalla Legge n. 285 del 1977 e da un contratto di formazione lavoro, ex lege prorogato e mai modificato, fino all'espletamento dell'esame di idoneità...; si tratta di un rapporto preliminare e precario che non è neppure assimilato al trattamento giuridico, assistenziale e previdenziale dei dipendenti non di ruolo dello stesso; b) quello di pubblico impiego non di ruolo a tempo indeterminato fino all'immissione nei ruoli, con la iscrizione in apposite graduatorie a seguito del superamento dell'esame di idoneità; qui il rapporto, a differenza del precedente stadio e a causa dell'accertamento di idoneità, è assimilato allo status dei dipendenti non di ruolo; c) quello di pubblico impiego di ruolo nelle diverse Amministrazioni, disciplinato dalle relative disposizioni attualmente vigenti>>.

Il riferimento ai tre distinti rapporti giuridici, peraltro autonomi tra loro, fa sì che l'impiego a termine e quello a tempo indeterminato prima dell'inquadramento in ruolo non sono in alcun modo valutabili, atteso che i titoli valutabili sono solo quelli acquisiti nell'ambito del rapporto di lavoro di ruolo, per cui nessuna rilevanza assumono i corsi di formazione professionale ex Legge n. 285/1977 frequentati allo specifico fine di conseguire l'idoneità per l'assunzione in ruolo (Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 2006, n. 4413; T.A.R. Campania Napoli, sez. V, 2 luglio 2008, n. 6679).

### **3.- VIOLAZIONE DI LEGGE**

Il personale degli enti locali è inquadrato, ai sensi dell'art. 3 del C.C.N.L. dell'31.3.1999, nelle categorie A), B), C) e D). Per l'accesso alle varie

categorie, il contratto collettivo richiede uno specifico titolo di studio, a volte accompagnato dalla partecipazione a corsi di formazione specialistici e da una discreta esperienza nelle attività dei relativi profili professionali (all. A al predetto contratto); in particolare, per la categoria D), richiede il diploma di laurea breve, vecchio ordinamento, ovvero il diploma di laurea triennale.

L'art. 4, comma 3, del citato contratto prevede che il personale interno dell'ente può partecipare alle procedure selettive per la progressione verticale, finalizzata al passaggio alla categoria immediatamente superiore, anche *<<prescindendo dai titoli di studio ordinariamente previsti per l'accesso dall'esterno, fatte salve quelle prescritte dalle norme vigenti>>*.

Il regolamento comunale per la disciplina delle posizioni verticali, approvato con delibera di Giunta Municipale n. 2675 del 3 agosto 2000, detta i criteri generali relativi all'espletamento sia dei concorsi aperti all'esterno, sia delle procedure selettive per il personale interno, uniformandosi alle disposizioni del contratto collettivo, che è efficace *erga omnes* e funzionale all'interesse pubblico.

Il Comune di Napoli, tuttavia, al comma 3 dell'art. 2 del predetto regolamento ha introdotto una deroga al possesso del titolo di studio immediatamente inferiore in presenza di un'anzianità di servizio di almeno dieci anni nella categoria immediatamente inferiore rispetto a quella per la quale si concorre. Questa deroga, però, era stata prevista esclusivamente per la prima fase di applicazione delle procedure selettive, che si sono svolte nel 2002.

In violazione delle disposizioni contrattuali e dello stesso regolamento comunale, con il bando impugnato, l'amministrazione comunale consente la partecipazione alla selezione per la categoria D) anche a quegli agenti di polizia municipale che sono stati assunti con il titolo di studio previsto dai CC.CC.NN.LL. antecedenti il C.C.N.L. 1998/2001, ossia con il possesso

della licenza di scuola media inferiore ed un'anzianità di cinque anni nella categoria C). Infatti, il D.P.R. 348/1983, che inquadrava l'agente di polizia municipale nel quinto livello retributivo funzionale, non richiedeva per l'accesso a tale livello il titolo di scuola media superiore.

Da qui, la violazione anche del principio della *par condicio*, perché mentre ad alcuni dipendenti partecipanti è richiesto il titolo di studio di scuola media superiore unitamente all'anzianità quinquennale nella categoria immediatamente inferiore, ad altri agenti di polizia municipale è richiesto il solo possesso di licenza media inferiore, con la conseguenza che a questi ultimi si consente di partecipare alla selezione con un doppio salto rispetto al titolo di studio normalmente previsto per l'accesso alla categoria D).

Inoltre, il bando è adottato in violazione del principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, atteso che la copertura dei posti di pubblico impiego necessariamente si basa su elementi attitudinali e ciò sia per le assunzioni per concorso che per mobilità verticale, per cui l'area delle eccezioni o delle deroghe al possesso del titolo di studio deve essere prevista in modo rigoroso da disposizioni legislative, in modo tale che vi sia un ragionevole punto di equilibrio tra la selezione e la posizione dei dipendenti alla progressione verticale, non potendosi comunque prescindere dalla comparazione di qualificazione attitudinale attestata dai titoli di accesso in relazione al posto da ricoprire.

#### **4.- VIOLAZIONE DI LEGGE ED ECCESSO DI POTERE**

Il bando prevede che la graduatoria di merito dei candidati sarà articolata secondo l'ordine dei punti della valutazione complessiva data dalla somma dei punteggi ottenuti nella prova selettiva con l'anzianità di servizio e la valutazione dei titoli di studio riportati da ciascun candidato.

Infatti, il bando, per un verso, non prevede una prova scritta che garantisca l'anonimato del concorrente, ma una semplice prova pratica selettiva, che si concretizza nella semplice stesura di un verbale di polizia municipale, ed

una di verifica della conoscenza della disciplina relativa alle materie di polizia locale mediante risposta a 20 quiz a risposta multipla; per altro verso, attribuisce i punteggi per la valutazione dei titoli e l'anzianità di servizio in modo irrazionale (30 punti per l'anzianità servizio; 3 punti diploma scuola media superiore, 5 punti laurea triennale, 15 punti laurea specialistica).

Appare, infatti, evidente la sperequazione di punti 30 attribuibile alla anzianità di servizio, prestato anche presso altri enti del medesimo comparto, rispetto ai punti 5 attribuibili per il titolo di studio della laurea triennale; sperequazione che si ha anche nell'attribuire punti 10 in più al titolo di studio della laurea magistrale rispetto ai 5 punti attribuibili alla suddetta laurea triennale. Sicché chi partecipa al concorso con un'anzianità triennale ed il possesso della laurea breve non avrà mai la possibilità di collocarsi favorevolmente in graduatoria se partecipa un altro concorrente con trenta anni di anzianità. Analogo discorso vale per colui che ha cinque anni di servizio ed il diploma di scuola media superiore rispetto a chi ha tre anni di servizio ed il possesso della laurea magistrale (8 punti rispetto ai 18), nonostante che l'accesso alla categoria richieda per l'esterno la laurea breve. Siffatta procedura, dunque, non consente né una omogenea valutazione dei candidati ai fini della redigenda graduatoria, con la conseguenza che, non essendo idonea a salvaguardare la par condicio dei candidati, né consente la selezione dei soggetti più idonei secondo procedure obiettive.

Pertanto, non è assicurata la piena attuazione dei principi di imparzialità e di buon andamento, sanciti dall'art. 97 Cost.; principi che devono naturalmente presiedere anche alle procedure concorsuali e/o selettive riservate al personale interno, appartenente ad una categoria inferiore rispetto a quella alla quale, per effetto del concorso o selezione, accede (sul punto, cfr. T.A.R. Campania Napoli, sez. V, 29 aprile 2009, n. 2203).

## **5.- VIOLAZIONE DI LEGGE ED ECCESSO DI POTERE**



Il bando prevede lo scorrimento della graduatoria, nel periodo di validità della stessa, soltanto per i posti che si renderanno vacanti a seguito di cessazione del personale già beneficiario della progressione verticale di cui al presente bando.

Sul piano normativo e con riferimento ai concorsi banditi dagli enti locali, l'ultrattività della graduatoria è prevista dall'art. 91, comma 4, del T.U. 267/2000. Tale disposizione stabilisce, infatti, che le graduatorie rimangono efficaci per un triennio dalla data di pubblicazione per l'eventuale copertura dei posti resisi vacanti o disponibili, fatta eccezione dei posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso medesimo .

Nel caso di specie, la limitazione scorrimento della graduatoria ai soli posti messi a concorso che eventualmente dovessero rendersi vacanti, imposta dal bando, rende illegittimo lo stesso per manifesta violazione dell'art. 91 T.U. 267/2000 e dei principi generali dell'ordinamento in materia di scorrimento delle graduatorie (art. 8 del T.U. n. 3/57; art. 15 del DPR 487/94; artt. 13 e 39 della l. 449/97; art. 20, comma 3, l. 488/99, art. 51 l. 388/2000), in base ai quali vanno ricoperti, mediante lo scorrimento delle graduatorie ultrattive, tutti i posti dell'area o della stessa categoria di quelli messi a concorso che eventualmente si rendano liberi o che le singole amministrazioni intendano coprire.

Ed ancora. Poiché il legislatore ha previsto la validità triennale delle graduatorie concorsuale (ed addirittura la proroga delle stesse) per agevolare il contenimento della spesa pubblica da parte delle amministrazioni, le quali, nel soddisfare le proprie esigenze organizzative e gestionali, possono attingere alle graduatorie dei concorsi già espletati, senza necessità di sostenere i costi e le attese derivanti dall'espletamento di nuove procedure concorsuali, si manifesta illogica la previsione del bando nel limitare lo scorrimento della graduatoria ai soli posti del concorso *de quo* che si

dovessero liberare, e sostenere invece un diverso concorso per gli altri posti della stessa area e/o categoria che pure si dovessero liberare.

**P.Q.M.**

si chiede che l'Ecc.mo T.A.R. adito, previa sospensiva, l'annullamento del bando di concorso impugnato, con ogni conseguenza in ordine alle spese ed onorari di giudizio.

Napoli, 1 marzo 2010

Avv. Benito Aleni

RELATA DI NOTIFICA: Ad istanza dell'avv. Aleni, io sottoscritto Ufficiale giudiziario addetto all'Ufficio notifiche della Corte di appello di Napoli, ho notificato copia del presente ricorso a:

**COMUNE di NAPOLI**, in persona del legale rapp.te p.t., elett.te domiciliato per la carica presso la sede dell'ente in Napoli, Piazza Municipio, a mani di:

Sig. **MOSELLA VINCENZO**, Rione Don Guanella is. 50, int. 1 Napoli, a mani di: