

Publicato il 26/06/2025

N. 12685/2025 REG.PROV.COLL.  
N. 05233/2024 REG.RIC.



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5233 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da -OMISSIS--OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Luisa Avellis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Rizzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

-OMISSIS--OMISSIS-, non costituito in giudizio;

*per l'annullamento*

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della graduatoria definitiva, pubblicata in data 3.5.2024, all'esito della procedura di progressione verticale di "Procedura di progressione tra le aree del personale non dirigente di Roma Capitale per la copertura di complessivi n. 2055 posti di diverso profilo professionale, di cui n. 2010 nell'area dei funzionari e dell'elevata

*qualificazione, e n. 45 nell'area degli istruttori, riservata al personale di ruolo di Roma Capitale*” bandita con avviso pubblicato sul sito del Comune di Roma in data 24.07.2023;

- della graduatoria provvisoria recante la sola valutazione dei titoli, pubblicata in data 03.11.2023 e relativa alla procedura di progressione verticale bandita con avviso pubblicato sul sito del Comune di Roma in data 24.07.2023;

- della nota del Comando Generale Polizia Roma Capitale prot. -OMISSIS-del -OMISSIS- di riscontro della richiesta di riesame del 05.11.2023;

- della clausola di cui all'art. 4 “Criteri di valutazione” dell'avviso di “*Procedura di progressione tra le aree del personale non dirigente di Roma Capitale per la copertura di complessivi n. 2055 posti di diverso profilo professionale, di cui n. 2010 nell'area dei funzionari e dell'elevata qualificazione, e n. 45 nell'area degli istruttori, riservata al personale di ruolo di Roma Capitale*”;

- di ogni atto presupposto, connesso e/o consequenziale tra i quali, ove occorra, la nota di precisazione dei criteri di valutazione per il Settore Vigilanza e le risposte alle FAQ pubblicati sul sito del Comune di Roma Capitale con riferimento alla progressione di cui ci si occupa;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti:

- rettifica graduatoria del 13.05.2024;

- rettifica graduatoria del 29.05.2024.

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

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 giugno 2025 la dott.ssa Annamaria Gigli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso depositato il 9/5/2024, integrato dai successivi motivi aggiunti di cui in epigrafe, la ricorrente avversa gli atti e le determinazioni adottati in

relazione alla procedura avviata da Roma Capitale per la progressione tra Aree del personale non dirigente di Roma Capitale per la copertura di n. 2.055 posti di diverso profilo professionali, di cui n. 2.010 posti nell'Area dei Funzionari e dell'Elevata Qualificazione e n. 45 posti nell'Area degli Istruttori, riservata al personale di ruolo di Roma Capitale.

2. Nello specifico, la ricorrente, dipendente di Roma Capitale con le funzioni di Istruttori della Polizia Locale, riferisce di avere preso parte alla procedura, conseguendo, all'esito dell'elaborazione della graduatoria finale, il punteggio di 75,5, collocandosi, così, in posizione non utile per beneficiare della progressione verticale (v. ricorso). Ha, quindi, contestato, l'attribuzione del predetto punteggio (in luogo di quello corretto pari ad 83) evidenziando come tale esito derivi dalla applicazione della clausola del bando, di cui all'art. 4 lettera a) dell'avviso pubblico, del tutto illegittima per violazione e falsa applicazione del Regolamento delle progressioni tra le aree del personale non dirigente di Roma capitale, di cui alla delibera di g.c. n. 236 del 7.07.2023, nonché irragionevolezza e sviamento di potere, come meglio argomentato negli atti di parte.

3. Roma Capitale si è costituita nel giudizio, eccependo l'improcedibilità del ricorso per omessa impugnativa del bando nonché, in ogni caso, l'infondatezza dello stesso.

4. All'esito della camera di consiglio del 19/6/2024 e della udienza pubblica del 12/02/2025 è stata disposta l'integrazione del contraddittorio ai sensi dell'art. 49, primo comma, c.p.a.

5. Verificata l'ottemperanza all'ordine di integrazione del contraddittorio, all'esito della udienza pubblica del 18/6/2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. In via preliminare, deve essere respinta l'eccepita "improcedibilità" dei ricorsi per tardiva impugnativa del bando (v. difese di Roma Capitale) atteso che solo a valle della pubblicazione della graduatoria l'applicazione della clausola 4 dell'avviso pubblico si è rivelata effettivamente lesiva per la

ricorrente, comportando il suo collocamento in posizione non utile nella graduatoria.

7. Il ricorso principale (avverso la graduatoria definitiva), così come integrato dal secondo ricorso (avverso la rettifica della stessa), è fondato nei limiti e termini che seguono.

8. In particolare, come già ritenuto in analoghi precedenti della Sezione, che di seguito sono integralmente richiamati (cfr., sentenze nn. 4036/2025; 4245/2025; 4278/2025; 6194/2025; 6199/2025), è fondato il motivo di ricorso, relativamente al contrasto dell'art.4, co.2, lett.a) dell'avviso con l'omologa previsione recata dal Regolamento per le progressioni di cui alla delibera giunta n.236/2023.

9. Per motivi di economia processuale, stante l'omogeneità del caso rispetto a quelli già esaminati, si assorbe pertanto l'esame di ogni altra censura.

10. Occorre premettere brevi cenni sulla tipologia di progressione interna fra le aree avviata da Roma Capitale ai sensi dell'art.52, co.1 bis D.Lgs.n.165/2001.

10.1 Secondo la predetta disposizione *“Fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, le progressioni fra le aree e, negli enti locali, anche fra qualifiche diverse, avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia de gli incarichi rivestiti. In sede di revisione degli ordinamenti professionali, i contratti collettivi nazionali di lavoro di comparto per il periodo 2019-2021 possono definire tabelle di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti, ad esclusione dell'area di cui al secondo periodo, sulla base di requisiti di esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dalle amministrazioni per almeno cinque anni, anche in deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area dall'esterno. All'attuazione del presente comma si provvede nei limiti delle risorse destinate ad assunzioni di personale a tempo indeterminato disponibili a legislazione vigente”*.

10.2 Per gli enti locali, l'art.13, co.6 del ccnl Funzioni Locali 2019-2021, in fase di prima applicazione e in recepimento della predetta disposizione normativa, ha previsto che *“In applicazione dell'art. 52, comma 1-bis, penultimo periodo, del D.Lgs.n.165/2001, al fine di tener conto dell'esperienza e della professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dall'amministrazione di appartenenza, in fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale e, comunque, entro il termine del 31 dicembre 2025, la progressione tra le aree può aver luogo con procedure valutative cui sono ammessi i dipendenti in servizio in possesso dei requisiti indicati nella allegata Tabella C di Corrispondenza”*. Il successivo co.7 del ccnl stabilisce inoltre che *“Le amministrazioni definiscono, in relazione alle caratteristiche proprie delle aree di destinazione e previo confronto di cui all'art. 5 (Confronto), i criteri per l'effettuazione delle procedure di cui al comma 6 sulla base dei seguenti elementi di valutazione a ciascuno dei quali deve essere attribuito un peso percentuale non inferiore al 20%:*

*a) esperienza maturata nell'area di provenienza, anche a tempo determinato;*

*b) titolo di studio;*

*c) competenze professionali quali, a titolo esemplificativo, le competenze acquisite attraverso percorsi formativi, le competenze certificate (es. competenze informatiche o linguistiche), le competenze acquisite nei contesti lavorativi, le abilitazioni professionali”*.

11. La procedura in questione costituisce, dunque, una progressione fra le aree (verticale), cd. in deroga, giacché, per il relativo accesso, si prescinde dal possesso della laurea (di necessario per l'accesso alla terza area, anche nelle progressioni verticali ordinarie).

12. Roma Capitale ha dato corso e applicazione alle citate previsioni normative e di fonte contrattuale collettiva, adottando, dapprima, con delibera giunta n.236/2023, il Regolamento che definisce i criteri per la progressione, quindi, con l'avviso del 24.7.2023, l'avviso di indizione della procedura, alla quale ha partecipato l'odierna ricorrente.

13. Tanto premesso, la seconda doglianza è incentrata sull'art.4, co.2, lett. a) dell'avviso, in relazione al profilo della invocata discriminazione del peso assegnato all'esperienza maturata, nel medesimo settore professionale

(vigilanza) presso Roma Capitale a danno di coloro che hanno prestato servizio presso pubbliche amministrazioni diverse da Roma Capitale. Sul punto, l'avviso assegna 1,75 punti per ogni anno di servizio *“anche a tempo determinato, presso Roma Capitale nella stessa famiglia professionale del profilo oggetto di progressione”* e, invece, 0,75 punti per gli *“anni di servizio, anche a tempo determinato, presso Roma Capitale in altra famiglia professionale, o presso altre PP.AA.”*. 14. Sul punto, parte ricorrente censura la difformità rispetto alla previsione recata dal Regolamento sulle progressioni (rif. art.4, co.2, lett. a), di cui alla delibera giuntale n.236/2023, nonché il difetto di ragionevolezza, la disparità di trattamento e la violazione del principio di proporzionalità della scelta operata da Roma capitale con l'avviso di cui trattasi. In merito, Roma capitale, negli scritti difensivi, ha difeso la legittimità della scelta, evidenziando come la stessa si situi entro i binari della discrezionalità amministrativa, rappresentando un intervento meramente specificativo rispetto alla previsione recata dal Regolamento.

15. Ad avviso del Collegio, la censura è fondata.

15.1 È necessario rilevare, in primo luogo, che l'art.52, co.1 bis D.Lgs.n.165/2001 demanda alla fonte collettiva l'individuazione della disciplina sui criteri per le progressioni fra le aree cd. in deroga. A sua volta, come visto, la disciplina di fonte collettiva (ossia l'art.13, co.6 e 7 del ccnl FL per gli anni 2019-2021) rinvia ad un atto regolamentare, previo concerto con le oo.ss, la puntuale definizione dei criteri, fatti salvi i parametri ivi indicati (in sede di prima applicazione).

15.2 Ora, l'Amministrazione, previo concerto con le oo.ss, ha adottato il Regolamento sulle progressioni con delibera della giunta n.236/2023. La delibera in questione all'art.4, co.2, lett.a) indica, quanto all'esperienza maturata, due soli parametri: 1,75 per l'esperienza maturata nella stessa famiglia professionale, 0,75 per quella maturata in altra famiglia professionale. Ciò posto, la violazione del Regolamento appare evidente, nella misura in cui, introducendosi nell'avviso l'ulteriore distinzione fra esperienza maturata nella

stessa famiglia professionale presso Roma Capitale e presso altra p.a., si altera obiettivamente la chiara, unica alternativa stabilita dal Regolamento. A fronte dell'alternativa secca posta dal Regolamento, l'inciso frapposto dall'avviso non può costituire un intervento meramente specificativo, bensì una manifesta violazione, che attribuisce un privilegio a chi abbia maggiore anzianità di servizio presso Roma Capitale.

15.3 La violazione della previsione del Regolamento determina l'illegittimità, *in parte qua*, dell'art.4, co.2 lett. a) dell'avviso del 24 luglio 2023, dal momento che esso costituisce un provvedimento amministrativo (sia pure a contenuto generale) in contrasto diretto con un atto di normazione secondaria (gerarchicamente sovraordinato agli atti sostanzialmente amministrativi), quale il Regolamento sulle progressioni introdotto da Roma Capitale al fine di disciplinare la procedura di progressione di cui trattasi.

15.4 La violazione del Regolamento determina, a cascata, sia la violazione dell'art.13, co.7 del ccnl FL del periodo 2019-2021, che demanda ad apposito atto adottato dall'Amministrazione di concerto con le oo.ss la definizione dei criteri (la delibera giunta n.236/2023 ha recepito l'accordo intervenuto con le oo.ss nella seduta del 7.6.2023), che dell'art.52, co.1 bis, terzo periodo D.Lgs.n.165/2001, che demanda al contratto collettivo l'individuazione dei criteri per la progressione (*“le progressioni all'interno della stessa area avvengono, con modalità stabilite dalla contrattazione collettiva, in funzione delle capacità culturali e professionali e dell'esperienza maturata e secondo principi di selettività, in funzione della qualità dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito”*).

16. Inoltre, la distinzione operata nell'avviso non appare scevra da irragionevolezza manifesta, sotto un duplice, concorrente profilo:

a) da un lato, parifica l'esperienza prestata nel medesimo settore professionale, ma presso altra p.a., a quello prestato in diverso settore professionale (così, ad esempio, il servizio prestato dal candidato come vigile urbano in altro

Comune avrà lo stesso trattamento di chi abbia svolto funzioni da impiegato di Roma Capitale in attività completamente eterogenea);

b) da un altro, l'esperienza di chi abbia svolto funzioni nello stesso settore professionale (ad esempio, il vigile presso il Comune di Milano) viene immotivatamente discriminata rispetto a chi abbia svolto quelle funzioni presso il Comune di Roma, senza che emergano elementi idonei a sostenere che l'attività professionale nel settore della vigilanza nella città di Roma abbia delle specificità tali (in termini di funzioni operative) da giustificare un trattamento di maggiore favore, vieppiù rilevandosi che la procedura di progressione, per definizione, costituisce un procedimento che si applica solo ed esclusivamente a dipendenti della stessa Amministrazione, a qualsivoglia titolo assunti o transitati (**concorso**, esterno o interno, mobilità, ecc.), e che l'individuazione dei criteri, pure se prescinde dal possesso del titolo di studio normalmente necessario per l'accesso, non può contemporaneamente prescindere dalla valutazione delle professionalità acquisite, pena la violazione del canone del buon andamento ex art.97 Cost.

17. Per quanto precede, in conclusione, il ricorso va accolto ai sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, si dispone l'annullamento:

- dell'art.4, co.2, lett. a) dell'avviso di Roma Capitale del 24 luglio 2023, recante l'avvio della procedura di progressione fra le aree, nei limiti dell'interesse azionato, ossia limitatamente al profilo relativo al Settore Vigilanza (690 progressioni nel profilo Funzionario Polizia Locale (codice PVFPL), e nella sola parte in cui assegna 0,75 punti, anziché 1,75, per ogni anno di servizio, anche a tempo determinato, nella stessa famiglia professionale del profilo oggetto di progressione presso p.a. diversa da Roma Capitale;
- della Determinazione Dirigenziale di Roma Capitale Rep. -OMISSIS- (prot.n. -OMISSIS-), di elaborazione della graduatoria della procedura per il Settore Vigilanza, come successivamente rettificata con le determinazioni rep. n. -OMISSIS- (prot. -OMISSIS-) del -OMISSIS-e rep. -OMISSIS- (prot. -

OMISSIS-) del -OMISSIS-, nella sola parte in cui, alla ricorrente in epigrafe, ha assegnato 0,75 punti, anziché 1,75, per ogni anno di servizio, anche a tempo determinato, nella stessa famiglia professionale del profilo oggetto di progressione presso p.a. diversa da Roma Capitale.

18. Resta inteso che, in ossequio al vincolo conformativo nascente dalla presente decisione e tenuto conto della possibilità di eterointegrazione dell'avviso con l'applicazione della corrispondente, puntuale previsione recata dall'art.4, co.2, lett. a) del Regolamento sulle progressioni di cui alla delibera giuntale n.236/2023, direttamente invocabile nella fattispecie in sostituzione della clausola illegittima dell'avviso, Roma Capitale dovrà rideterminarsi, provvedendo a rettificare il punteggio assegnato alla ricorrente relativamente al criterio di cui all'art.4, co.2, lett. a) dell'avviso in modo conforme alle indicazioni sopra esposte.

19. Le spese di giudizio possono nondimeno venire compensate, tenuto conto della novità della questione salva la restituzione del contributo unificato alla ricorrente se versato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, li accoglie ai sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Spese compensate con restituzione alla ricorrente di quanto versato a titolo di contributo unificato (se versato).

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Eleonora Monica, Consigliere

Annamaria Gigli, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Annamaria Gigli**

**IL PRESIDENTE**  
**Pietro Morabito**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.