

Pubblicato il 15/06/2026

N. 03810 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 07381/2025 REG.RIC.



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

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7381 del 2025, proposto da
(Omissis), (Omissis), (Omissis), (Omissis), (Omissis), (Omissis), (Omissis), (Omissis), (Omissis),
(Omissis), rappresentati e difesi dall'avvocato Andrea Abbamonte, con
domicilio fisico eletto presso il suo studio in Napoli, via Melisurgo n. 4;

contro

Comune di Napoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e
difeso dagli avvocati Antonio Andreottola e Carla D'Alterio, con domicilio digitale
come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

Per l'annullamento, previa sospensiva:

1) Della Delibera di G.C. del Comune di Napoli n. 547 del 06.11.2025 con cui sono state approvate le modifiche al Piano Integrato di Attività e di Organizzazione del Comune di Napoli per il triennio 2025/2027, nella parte in cui, nella “*Sezione 3.3 Piano triennale dei fabbisogni di personale*” non ha previsto l’indizione della procedura di progressione “*in deroga*” in conformità a quanto previsto dall’art.13, comma 6 e seguenti del C.C.N.L. Comparto Funzioni Locali 2019/2022, sottoscritto in data 16.11.2022, entrato in vigore il 1° aprile 2023;

2) ove occorra, e per quanto di ragione, della Delibera di G.C. del Comune di Napoli n. 293 del 24.06.2025 con cui sono state approvate le modifiche al Piano Integrato di Attività e di Organizzazione del Comune di Napoli per il triennio 2025/2027, nella parte in cui, nella “*Sezione 3.3 Piano triennale dei fabbisogni di personale*” non ha previsto l’indizione della procedura di progressione “*in deroga*”, in conformità a quanto previsto dall’art.13, comma 6 e seguenti del C.C.N.L. Comparto Funzioni Locali 2019/2022, sottoscritto in data 16.11.2022, entrato in vigore il 1° aprile 2023;

3) ove occorra, e per quanto di ragione, della Delibera di G.C. del Comune di Napoli n. 139 del 03.04.2025 con cui sono state approvate le modifiche al Piano Integrato di Attività e di Organizzazione del Comune di Napoli per il triennio 2025/2027, nella parte in cui, nella “*Sezione 3.3 Piano triennale dei fabbisogni di personale*” non ha previsto l’indizione della procedura di progressione “*in deroga*” in conformità a quanto previsto dall’art.13, comma 6 e seguenti del C.C.N.L. Comparto Funzioni Locali 2019/2022, sottoscritto in data 16.11.2022, entrato in vigore il 1° aprile 2023;

4) ove occorra, e per quanto di ragione, della Delibera di G.C. del Comune di Napoli n. 69 del 04.03.2025 con cui è stato approvato il Piano Integrato di Attività e di Organizzazione PIAO, del Comune di Napoli per il triennio 2025/2027 nella parte in

cui non ha previsto l'indizione della procedura di progressione "*in deroga*" in conformità a quanto previsto dall'art.13, comma 6 e ss. del C.C.N.L. Comparto Funzioni Locali 2019/2022, sottoscritto in data 16.11.2022, entrato in vigore il 1° aprile 2023;

Nonché per la declaratoria

dell'illegittimità del silenzio - inadempimento formatosi sull'atto di diffida e messa in mora trasmesso al Comune di Napoli via p.e.c. dalle ricorrenti in data 23.06.2025; e, per l'effetto, per l'accertamento del pieno diritto delle ricorrenti ad ottenere un riscontro al citato atto di diffida e messa in mora da parte della resistente Amministrazione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Napoli;

Visti gli artt. 35, co. 1, e 85, co. 9, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 giugno 2026 la dott.ssa Germana Lo Sapia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO e DIRITTO

Le ricorrenti, dipendenti del Comune di Napoli ed inquadrati nella "*Area degli Istruttori*" (ex categoria C), hanno impugnato il PIAO 2025-2027 - come modificato, da ultimo con la Delibera di Giunta Comunale del Comune di Napoli n. 547 del 06.11.2025 - nella parte in cui avrebbe ommesso di prevedere "*una procedura di progressione tra aree cd. in deroga*", facoltà attribuita, limitatamente alla finestra

temporale compresa tra il 1° aprile 2023 ed il 31 dicembre 2025, dall'art. 13 comma 6 del C.C.N.L. Comparto Funzioni Locali 2019/2022 (*“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”*).

Con il ricorso introduttivo, deducono che la mancata indizione, che avrebbe efficacia lesiva rispetto alle loro sfere giuridiche, risalirebbe comunque alla delibera di G.C. n. 69 del 04.03.2025, recante l'approvazione del PIAO *Piano Integrato di Attività e Organizzazione* per il triennio 2025/2027 previsto dall'art. 6 del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 *“Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”*, convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2021, n. 113.

Tale atto di pianificazione è poi stato successivamente modificato, con le delibere n. 139 del 03/04/2025, n. 293 del 24.06.2025 e n. 547 del 06.11.2025, ma ha sempre mantenuto tale omissione previsionale.

Le ricorrenti riferiscono inoltre che, avendo avuto contezza di tale omissione, con diffida del 23 giugno 2025, hanno sollecitato l'Amministrazione ad attivare la procedura concorsuale *“in deroga”* per consentire la progressione tra l'Area degli *“Istruttori”* e quella *“dei Funzionari e dell'Elevata Qualificazione”*, in applicazione dell'art. 13 citato del CCNL Comparto Funzioni Locali 2019/2022.

Agiscono, pertanto, in questa sede, sia mediante l'azione di annullamento ex art. 29 c.p.a., per i profili di violazione dell'art. 52 comma 1-bis del d. lgs. 165/2001, come

applicato con la procedura derogatoria invocata, nonché degli artt. 3 e 35 Cost; sia mediante l'azione avverso il silenzio inadempiuto, non avendo il Comune dato alcun riscontro alla diffida del 23 giugno 2025.

Il Comune si è costituito in data 7 gennaio 2026 e, con memoria depositata in data 15 gennaio 2026, ha eccepito, in via principale, l'inammissibilità del ricorso, per mancanza di interesse ad agire, non avendo il PIAO effetto direttamente lesivo nei confronti delle odierne ricorrente, in quanto atto di pianificazione interno ed esercizio di scelte di macro-organizzazione riservate all'ampia discrezionalità del Comune. In via subordinata, ha eccepito comunque l'irricevibilità del ricorso, poiché la mancata previsione della procedura *in deroga*, di cui si dolgono le ricorrenti, sarebbe stata già contenuta in sede di prima approvazione del PIAO, risalente alla Delibera del 04.03.2025, (in tale formulazione del PIAO, nella sezione 3.3 "*Piano triennale dei fabbisogni del personale*", comunque non era prevista alcuna progressione in deroga). Le eccezioni sono infondate.

Giova osservare che, ai fini della delibazione della predetta questione e comunque del merito del ricorso, può prescindersi dai documenti depositati dal Comune in data 13 maggio 2026 e dunque in violazione dei termini perentori di cui all'art. 73 comma 1 c.p.a., come peraltro osservato da parte ricorrente con la successiva memoria del 20 maggio 2026.

Le eccezioni in rito sopra sintetizzate sono invece state sollevate da parte resistente con la memoria del 15 gennaio 2026, in vista della camera di consiglio, per l'esame dell'istanza cautelare, del 21 gennaio 2026 (istanza ex art. 55 c.p.a., poi oggetto di rinuncia da parte delle ricorrenti, come riportato nel verbale).

Osserva, preliminarmente, il Collegio che l'eccezione di inammissibilità del ricorso, formulata dall'Amministrazione resistente sul presupposto della natura meramente programmatica e, quindi, priva di efficacia lesiva del PIAO, non può essere accolta nei termini assoluti prospettati.

In termini generali si può condividere la tesi, riportata dal Comune e fatta propria anche da recente giurisprudenza, secondo cui il Piano Integrato di Attività e Organizzazione costituisce un atto di macro-organizzazione e di programmazione, privo di immediata lesività, ove si limiti a individuare indirizzi, obiettivi e fabbisogni destinati a trovare attuazione mediante successivi provvedimenti applicativi (*“Il Piano in parola è finalizzato all’ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, contenendo l’indicazione delle risorse finanziarie destinate all’attuazione di esso, il che ne evidenzia la valenza endo-organizzativa e la natura programmatica con efficacia vincolante per gli Uffici, ma priva di rilevanza esterna. In altri termini, se con il PIAO devono essere effettuate le scelte di natura macro-organizzativa tra le varie modalità di reperimento del personale messe a disposizione dall’ordinamento, sì che l’avvio del procedimento di reclutamento assume una dimensione attuativa di quanto “a monte” deliberato dall’organo politico-amministrativo, ciò non significa che tale vincolo contenutistico assuma rilievo esterno all’Amministrazione, esso infatti semplicemente si pone come prescrizione conformativa per la sola Amministrazione che lo ha adottato (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 21 settembre 2020, n. 5490; in termini, da ultimo, anche TAR Lazio, sez. IV, 25 febbraio 2025, n. 4206 e sez. III, 23 aprile 2025, 7973). Conseguentemente il ricorrente, in quanto aspirante alla progressione verticale, è legittimato ed al contempo onerato a contestare gli atti di indizione della selezione, efficaci erga omnes, quando saranno adottati (allo stato nessuna procedura è stata avviata, come confermato dal procuratore del ricorrente nel corso della discussione pubblica), ma non anche il piano triennale, per quanto esso abbia previsto un ordine di priorità tra le modalità con cui l’Ente può provvedere alla provvista di personale”* (TAR Sicilia, Palermo, sez. II, 28 novembre 2025, n. 2638; in senso analogo, cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 23 giugno 2025, n. 5433).

Tuttavia, come per ogni atto generale amministrativo, la natura giuridica delle parti del suo contenuto deve essere apprezzata in concreto, alla luce della specifica previsione contestata e della sua idoneità a incidere, in via attuale, sulla posizione giuridica, dedotta in giudizio (T.A.R. Sardegna, sez. II, 2 aprile 2026, n. 634; Cons. Stato, sez. V, 14 febbraio 2022, n. 1052, punto 6.2.).

Nel caso di specie, le ricorrenti non contestano genericamente la programmazione circa gli obiettivi programmatici e strategici della performance o la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, né rivendicano un interesse pretensivo all'immediato superiore inquadramento, ma censurano, in concreto, la mancata attuazione di quanto previsto dall'art. 13 del CCNL Funzioni Locali 2019/2022, al fine della valorizzazione, secondo le modalità peculiari del procedimento di selezione "*in deroga*" (al concorso ordinario) "*dell'esperienza professionale maturata e dell'accrescimento culturale conseguito anche attraverso le attività poste in essere ai sensi della lettera b), assicurando adeguata informazione alle organizzazioni sindacali*" (che rientra tra l'articolato oggetto del PIAO, ex art. 6 comma 2 lett. c) del d.l. 80/2021 sopra citato).

Sotto tale profilo, deve ritenersi sussistente un interesse concreto e attuale all'impugnazione, per due concomitanti considerazioni: in primo luogo, tale opzione, consentita dal CCNL a favore dei dipendenti dell'Area degli istruttori, trovava proprio nel PIAO, in ragione della disposizione di cui all'art. 6 comma 2 lett. c) citata, la sua sede programmatica precipua; in secondo luogo, e con efficacia dirimente rispetto alla attualità della lesione della sfera giuridica, nel caso delle progressioni in deroga, la peculiarità è data dalla natura temporalmente limitata dell'istituto derogatorio indicata dal medesimo CCNL.

La mancata previsione della procedura "*in deroga*", nel PIAO 2025-2027, proprio nella sua ultima formulazione, come approvata con la delibera n. 547 del 06.11.2025, assume una portata lesiva concreta, perché la procedura speciale avrebbe dovuto

essere indetta (seppure non conclusa, come precisato anche dal parere ARAN acquisito in atti) entro il 31 dicembre 2025.

Se l'Amministrazione, in sede di approvazione del Piano a ridosso di tale finestra temporale, ha programmato esclusivamente assunzioni con modalità diverse ed ordinarie, senza riservare alcuno spazio alla progressione in deroga, la doglianza delle ricorrenti non riguarda una mera aspettativa di carriera, ma la perdita della *chance* di accedere alla procedura transitoria di valorizzazione della loro esperienza, prevista dal CCNL, essendo titolari della posizione giuridica che fonda la loro legittimazione ad agire in giudizio, in quanto appartenenti all'Area degli istruttori.

Per tale considerazione, deve respingersi anche l'eccezione di tardività.

Non può ritenersi decisivo il fatto che la mancata previsione della procedura in deroga, fosse già contenuta nei precedenti atti di approvazione o modifica del PIAO, poiché la lesione lamentata assume consistenza attuale, proprio in ragione dell'approssimarsi del termine finale – e in sostanza perentorio, anche per le risorse economiche specificatamente destinate – entro il quale l'Amministrazione avrebbe potuto eventualmente esercitare la facoltà prevista dal contratto collettivo.

Ciò posto, il ricorso è tuttavia infondato nel merito.

L'art. 13 CCNL citato configura una facoltà organizzativa dell'Amministrazione, non un obbligo automatico di attivazione della procedura, da ritenersi peraltro, come si evince dalla sua precisa modulazione, comunque di natura "speciale".

Tale facoltà, tuttavia, non equivale ad arbitrio, anche nell'ipotesi in cui il Comune abbia optato per la procedura ordinaria. In ossequio al principio di trasparenza e di reciproca fiducia, cui devono conformarsi anche i rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, il Comune è comunque tenuto a valutare la coerenza della scelta con le esigenze organizzative, con le risorse disponibili, con i profili professionali necessari e con la finalità, propria della disciplina transitoria, di valorizzazione delle professionalità interne.

Ne deriva che, in questa sede, rifuggendo da ogni sindacato giurisdizionale di natura sostitutiva, è necessario verificare che la scelta di non attivare la procedura non sia manifestamente illogica, irragionevole, discriminatoria o priva di adeguata istruttoria. Nel caso concreto, il PIAO – il cui stralcio è stato tempestivamente depositato dal Comune in data 12 gennaio 2026 – reca una programmazione di assunzioni, sia a tempo indeterminato che determinato, analitica e articolata, con specifica indicazione delle fonti di finanziamento, dei profili da reclutare, delle modalità di copertura, dell'utilizzo di graduatorie vigenti, dei vincoli autorizzativi e della sostenibilità finanziaria. In sostanza, il Comune non si è limitato a prediligere il ricorso alle procedure ordinarie, e, in particolare all'utilizzo dello scorrimento delle graduatorie per i concorsi già definiti, ma ha “diluito” la sua scelta in una articolata programmazione, precisando anche le assunzioni “etero-finanziate”.

Quanto al favor per l'utilizzo delle graduatorie già approvate, si tratta di una scelta organizzativa non censurabile come irragionevole, tenuto conto della finalità dichiarata nel PIAO (“1. Assunzioni a tempo indeterminato”, pag. 1261) secondo cui *“l'ente intende continuare sulla strada del ringiovanimento della popolazione dipendente e dell'innalzamento del livello culturale posseduto. Nell'ottica dell'economicità e della celerità delle procedure, la modalità di reclutamento che si predilige, ove possibile, è quella dell'assunzione attingendo a graduatorie vigenti, proprie ovvero di altre amministrazioni”*.

Nei limiti della ragionevolezza della scelta sulla modalità di assunzione, assume particolare rilievo, in tale prospettiva, la finalità, espressamente dichiarata dal PIAO, del favor verso una popolazione “giovane” e dell’*“innalzamento del livello culturale posseduto”*, trattandosi di un'indicazione programmatica che non è neutra, rispetto alla censura proposta, poiché la procedura di progressione verticale, in deroga, prevista dall'art. 13 del CCNL Funzioni Locali 2019/2022, al contrario, è volta a valorizzare

l'esperienza già maturata dai dipendenti, anche mediante una parziale deroga al titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno.

Alla luce delle considerazioni sopra riportate, l'azione di annullamento non può essere accolta.

Deve ritenersi peraltro infondata anche l'azione avverso il silenzio, ex art. 117 c.p.a., che sarebbe maturato sull'istanza formulata dalle ricorrenti in data 23 giugno 2025.

La richiesta di inserire nel PIAO, peraltro già precedentemente approvato, una procedura di progressione verticale "in deroga", non integra l'attivazione di un procedimento vincolato su istanza di parte, ma sollecita una scelta di macro-organizzazione, relativa alla programmazione del fabbisogno di personale e all'allocazione delle risorse assunzionali e alle modalità ordinarie o meno di selezione delle risorse umane da assumere. In assenza di una norma che imponga all'Amministrazione di attivare detta procedura, sulla base di specifici presupposti che avrebbero dovuto essere precisamente indicati dal medesimo legislatore, il silenzio non è configurabile come inadempimento all'obbligo di provvedere ex artt. 31 e 117 c.p.a., restando l'inerzia espressione del mancato esercizio di un potere programmatico discrezionale.

In conclusione, il ricorso non può essere accolto.

La peculiarità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese tra le parti del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 3 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Severini, Presidente

Alfonso Graziano, Consigliere

Germana Lo Sapio, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Germana Lo Sapio

IL PRESIDENTE

Paolo Severini

IL SEGRETARIO