

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA

- BARI

Ricorrono

i Sigg.ri Vitulli Isabella, Schiavone Vito e Sgovio Francesco rappresentati e difesi dall'Avv. Nicolò Mastropasqua ed elettivamente domiciliati in Bari alla Via Principe Amedeo n. 234 presso lo studio dell'Avv. Piero Lorusso in forza di mandato a margine del presente atto

ricorrenti

c o n t r o

il Comune di Modugno, in persona del Commissario Straordinario pro tempore

resistente

PER L'ANNULLAMENTO, previa SOSPENSIVA

- Del Regolamento di Polizia Municipale approvato con delibera della Giunta Comunale n. 22 del 26.2.2001 nei limiti dei commi 4 e 5 dell'art. 7 che attribuiscono al Comandante il diritto di individuare i sottufficiali e gli ufficiali del Corpo tra gli Agenti e Sottufficiali assegnando i distintivi di grado simbolici; provvedimento pubblicato in data 13.3.2001 per giorni 15;
- di tutti gli atti comunque connessi, preordinati e conseguenti ancorché non conosciuti;

PREMESSE IN FATTO

I ricorrenti sono operatori di Polizia Municipale in servizio presso il Comune di Modugno come si evince dagli allegati attestati di servizio. Sono tutti incardinati in cat. "C", posizione economica "C3" e privi di distintivi di grado. La Sig.ra Vitulli Isabella, nata a Napoli l'1.3.68, è stata assunta dal Comune di Bari il 9.9.1993 e trasferita in mobilità al Comune di Modugno in data 1.6.1997; il Sig. Schiavone Vito, nato a Modugno il

MANDATO ALLE LITI

I sottoscritti delegano l'Avv. Nicolò Mastropasqua a rappresentarli e difenderli, in tutte le fasi del presente giudizio e, quindi, anche in quella di impugnazione ed esecuzione, concedendogli ogni e più ampia facoltà di legge, inclusa quella di transigere e conciliare, ad ogni condizione, riscuotere, quietanzare, effettuare rinunce ed accettazioni di rinunce altrui ad atti, ad azioni ed a trascrizioni, ad effettuare chiamate in causa anche improprie, ad associarsi e sostituirsi avvocati, ratificandone sin d'ora l'operato. Eleggono domicilio in Bari alla Via Principe Amedeo n.234 presso lo studio dell'Avv. Piero Lorusso

M. Schiavone

Isabella Vitulli

Francesco Sgovio

la firma è autentica

Piero Lorusso

28.3.1951, è stato assunto in data 10.7.1975; il Sig. Sgovio Francesco, nato a Modugno il 12.9.56, è stato assunto in data 25.1.1984.

Con la deliberazione di G.C. n. 22 del 26.2.01 il Comune di Modugno, premettendo: "ritenuto di procedere alla distinzione di funzioni all'interno del Corpo attraverso l'attribuzione di diversi -gradi-, ferma restando la collocazione economica di ciascuno", abrogava il Regolamento Comunale del Corpo di Polizia Municipale approvato dal Commissario Straordinario con deliberazione n. 585 del 27.11.89 ed approvava il Nuovo Regolamento.

L'art. 7, commi 4 e 5, del detto Regolamento attribuisce al Comandante il potere di individuare i Sottufficiali e gli Ufficiali del Corpo tra gli Agenti di P.M., i primi, e tra di Sottufficiali Coordinatori, i secondi, assegnando i distintivi di gradi simbolici, senza modificare il trattamento giuridico ed economico degli stessi.

Non appena entrato in vigore il predetto Regolamento il Comandante ha, con determinazione dirigenziale n. 37/VII Sett. del 26.3.2001, "ottriato" gradi di maresciallo, tenente e sottotenente a ben 12 appartenenti al Corpo di Polizia Municipale.

Ai medesimi "graduati" con determinazioni dirigenziali nn. 23/VII Sett. del 22.2.01 e 29/VII Sett. del 12.3.01 il Comandante aveva già attribuito (in vista dell'attribuzione dei gradi) specifiche responsabilità connesse al servizio (per i sottufficiali) e mansioni di coordinamento (per gli ufficiali).

I ricorrenti, pur meritevoli ed in possesso di congrua anzianità di servizio (del tutto paragonabile ai promossi), sono tutt'oggi privi di grado e soggetti alla subordinazione dei colleghi graduati.

I novelli graduati, d'altro canto, sono adibiti a mansioni superiori in modo

permanente senza riconoscimento del trattamento previsto per la qualifica superiore.

Non sortivano effetto alcuno le lettere raccomandate del 20.4.2001 e 30.4.2001 a mezzo delle quali il Comune di Modugno veniva invitato a revocare il Regolamento nella parte *de qua*.

Il ricorso è degno di accoglimento per i seguenti motivi in

DIRITTO

1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 56 della l. 3.2.1993 n. 29.

- Eccesso di potere per erronea considerazione dei presupposti, illogicità e contraddittorietà.

L'art. 7 del Regolamento di Polizia Municipale del Comune di Modugno attribuisce al Comandante inusitati e sproporzionati poteri in ordine all'attribuzione di mansioni superiori agli appartenenti al Corpo assegnando i distintivi di grado simbolici.

Unici presupposti previsti dalla norma sono: "che i **sottufficiali** siano individuati tra gli appartenenti al profilo degli agenti di P.M., che abbiano maturato nel profilo di appartenenza almeno 5 anni di servizio, che si siano distinti per efficienza e merito nell'ambito del corpo e gli siano state attribuite, con atto formale da parte dello stesso Dirigente, funzioni di responsabilità di uno e più servizi"; "gli **ufficiali**, invece, siano individuati fra i sottufficiali coordinatori ai quali siano state attribuite funzioni di responsabilità e l'esercizio di effettivi compiti di coordinamento e controllo di operatori di pari qualifica o di quella inferiore".

Senza dubbio l'attribuzione del grado conferisce al pubblico dipendente mansioni superiori rispetto a quelle precedentemente possedute,

modificando il suo *status giuridico* con l'attribuzione di funzioni di responsabilità di uno o più settori, di coordinamento, controllo e comando nei confronti dei dipendenti subalterni.

Con l'assegnazione del grado v'è l'attribuzione in modo prevalente (se non esclusivo), sotto il profilo qualitativo, quantitativo e temporale, dei compiti propri delle mansioni superiori.

Gli operatori di P.M. (privi di grado) sono adibiti a mansioni di contatto con il cittadino quali meri esecutori di ordini superiori. Sono sottoposti a turni massacranti con necessità di rimanere in servizio anche i giorni festivi a causa del loro ridotto numero (per giunta ridimensionato a causa della recente promozione di alcuni). L'art. 6 del Regolamento attribuisce loro la fascia "C" e l'art. 11 impone che svolgano le funzioni nel rispetto delle istruzioni e direttive operative e comportamentali ricevute dai superiori.

I marescialli (grado di sottufficiali) hanno potere di coordinamento e controllo nei settori di appartenenza, dispensano ordini agli operatori di P.M. privi di grado, partecipano alla turnazione nel servizio di coordinamento e controllo del proprio settore. Ai sensi dell'art. 6 del Reg. sono in fascia "C"; l'art. 10 attribuisce loro particolari responsabilità verso l'istruttore direttivo dal quale dipendono, eseguono interventi specializzati, istruiscono pratiche, relazioni, rapporti giudiziari ed amministrativi.

I sottotenenti e tenenti (grado di ufficiali) hanno funzioni di comando e responsabilità nei settori di appartenenza. Sono in fascia "D" e l'art. 9 del Reg. attribuisce loro responsabilità del servizio e degli uffici assegnati alla loro direzione, rispondono direttamente al funzionario incaricato del settore o del servizio nel rispetto delle direttive ricevute, fissano le procedure

operative interne, illustrano e istruiscono il personale, si attengono alle istruzioni ricevute dal funzionario di nucleo e dal Comandante.

L'attribuzione dei gradi prevista dalla norma impugnata si sostanzia, quindi, **in una distribuzione gerarchica delle mansioni e delle funzioni.**

Ciò appare indubbio ove si consideri che:

- nelle premesse del Regolamento, nonché nelle premesse della Determinazione Dirigenziale di attribuzione dei gradi, si legge che logico presupposto di tale scelta è "la necessità di procedere alla distinzione di funzioni all'interno del Corpo attraverso l'attribuzione di diversi "gradi", ferma restando la collocazione economica di ciascuno".
- l'art. 28 del medesimo Regolamento dispone che "Il personale del Corpo è obbligato ad eseguire gli ordini e le direttive impartite dai superiori gerarchici".

Orbene, i commi 4 e 5 dell'art. 7 del Reg. cit. confliggono con il disposto dell'art. 56 della L. n. 29/93 il quale circoscrive i casi e limita temporalmente le possibilità di attribuzione di mansioni superiori.

Recita: "*Per obiettive esigenze di servizio il prestatore di lavoro può essere adibito a mansioni proprie della qualifica immediatamente superiore:*

- a) nei casi di vacanza di posto in organico per non più di sei mesi, prorogabili fino a dodici qualora siano state avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti;*
- b) nel caso di sostituzione di altro dipendente assente con diritto alla conservazione del posto".*

Al di fuori delle predette ipotesi l'art. 56 prevede che "è nulla l'assegnazione del lavoratore a mansioni proprie di una qualifica

superiore, ma al lavoratore è corrisposta la differenza di trattamento economico con la qualifica superiore. Il dirigente che ha disposto l'assegnazione risponde personalmente del maggior onere conseguente, se ha agito con dolo o colpa grave".

Inoltre dispone che "per il periodo di effettiva prestazione, il lavoratore ha diritto al trattamento previsto per la qualifica superiore. Qualora l'utilizzazione del dipendente sia disposta per sopperire a vacanze dei posti in organico, immediatamente, comunque nel termine massimo di novanta giorni dalla data in cui il dipendente è assegnato alle predette mansioni, devono essere avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti".

Nel caso di specie la norma regolamentare impugnata autorizza il Comandante a disporre, con l'attribuzione dei gradi, lo **svolgimento di mansioni superiori** (trattandosi di attribuzione in modo prevalente, sotto il profilo qualitativo, quantitativo e temporale, dei compiti propri di dette mansioni ex comma 3 dell'art. 56 in esame) senza limiti temporali e di casistica e per giunta senza riconoscimento di alcuna differenza retributiva.

Alla luce di quanto suesposto non corrisponde al vero che l'attribuzione del grado non modifichi lo status giuridico ed economico del beneficiario il quale acquista senza dubbio mansioni superiori e, pur escludendolo espressamente la norma regolamentare, ha diritto ad un miglior trattamento economico che potrà essere in seguito preteso giudizialmente.

La norma impugnata è, quindi, affetta da violazione di legge ed eccesso di potere per erronea considerazione dei presupposti, illogicità e contraddittorietà con gli artt. 6, 9, 10, 11, 12 e 28 del medesimo Regolamento che, smentendo la circostanza che non vi sia modificazione

giuridica, attribuiscono specifiche funzioni, qualifiche e attribuzioni ai componenti il Corpo di P.M. in relazione al grado posseduto.

Per ciò solo il provvedimento è degno di annullamento. Ma v'è di più.

2) Violazione e falsa applicazione degli artt. 6, 7 e 89 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (T.U.L.O.E.L.) - Violazione delle procedure di reclutamento previste dal D.P.R. 9.5.1994 n. 487.

- Mutamento della dotazione organica della P.M. in violazione dell'art. 64 dello Statuto Comunale approvato con delibere n. 73 del 21/9 e n. 78 del 29/9/2000.

- Eccesso di potere per contraddittorietà e carenza dei presupposti -

L'organico del Corpo di P.M. del Comune di Modugno è composto da n. 35 unità, di cui n. 1 Comandante, n. 4 Sottufficiali, ciascuno dei quali riveste il grado di Maresciallo Maggiore e n. 30 Agenti di Polizia Municipale (cfr. la relazione del dirigente del VII° Sett. preposta al nuovo Regolam. di P.M.).

Il Comune di Modugno non ha adottato un Regolamento sull'Ordinamento Generale degli Uffici e dei Servizi in esecuzione del D.Lgs. n. 267/2000.

Gli artt. 6 e 7 del detto D.Lgs. prevedono che il Comune adotta lo Statuto che stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'Ente e specifica le attribuzioni degli organi; nel rispetto dello Statuto adotta il Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione e funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni.

L'art. 89 dispone che gli enti locali disciplinano, con propri regolamenti, l'ordinamento generale degli uffici e dei servizi con riferimento alla organizzazione degli organi, uffici, ai modi di conferimento della titolarità

dei medesimi, ai procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro, ai ruoli, dotazioni organiche e loro consistenza complessiva.

In mancanza di disciplina regolamentare sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (recita l'art. 89) si applica la procedura di reclutamento prevista dal D.P.R. 9.5.1994 n. 487 ovvero:

- a) per concorso pubblico per esami, per titoli, per corso-concorso e per selezione mediante lo svolgimento di prove volte all'accertamento della professionalità richiesta dal profilo professionale di qualifica o categoria;
- b) mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento;
- c) mediante chiamata numerica degli iscritti nelle liste degli appartenenti alle categoria protette.

Il D.Lgs. n. 267/2000 è entrato in vigore il 13.10.2000.

Lo **Statuto del Comune di Modugno**, approvato con delibere n. 73 del 21/9 e n. 78 del 29/9/2000 (quindi prima dell'entrata in vigore del D.Lgs.), all'**art. 64** prevede che il Comune deve approvare il Regolamento sull'Ordinamento degli uffici e servizi ai sensi dell'art. 41, comma 3 bis, del D.Lgs. 3.2.1993 n. 29 per la disciplina della dotazione organica, delle modalità di assunzione degli impiegati, delle modalità concorsuali.

Il Nuovo Regolamento di P.M., quindi, è stato approvato in data 26.2.2001 senza essere preceduto dalla necessaria adozione del Regolamento sull'Ordinamento Generale degli Uffici e dei Servizi sicchè, in assenza della predetta disciplina regolamentare in forza del richiamato art. 89 del D.Lgs. n. 267/2000 si applica la procedura di reclutamento prevista dal D.P.R. 9.5.1994 n. 487 e rimane inalterata la dotazione organica dell'Ente.

Con la norma regolamentare impugnata il Comune di Modugno, in aperta

violazione della Legge e dello Statuto Comunale, ha attribuito al Comandante della P.M. il potere di attribuire i gradi modificando la dotazione organica in assenza del Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e Servizi e senza procedure di reclutamento concorsuali.

Ne consegue, oltretutto la plurima violazione di Legge e dello Statuto, anche il vizio di eccesso di potere per contraddittorietà con le determinazioni assunte nelle premesse del Regolamento ove si richiama la dotazione organica del Corpo di P.M. e per carenza dei presupposti.

3) Violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della L.R. 24.1.1989 n. 2 in relazione agli artt. 1, 2, 3 e 4 della L. 22.11.1973 n. 872 ed all'art. 7 della L. 7.3.1986 n. 65

- violazione dell'art. 8 del C.C.N.L. Enti Locali 2000 - mancata concertazione sindacale.

Il comma 4 dell'art. 7 del Regolamento di P.M. attribuisce al Comandante il potere di nominare i sottufficiali del corpo in modo effettivo e non puramente simbolico. Gli operatori di P.M., una volta acquisiti i gradi di Maresciallo, acquistano il potere di comando, controllo, coordinamento e vigilanza sui "colleghi" privi di grado. Le modalità di individuazione degli impiegati da "premiare" con l'avanzamento in grado sono: l'aver maturato nel profilo di appartenenza almeno 5 anni di servizio, l'essersi distinti per efficienza e merito, aver avuto l'attribuzione di funzioni di responsabilità, avere i requisiti attitudinali previsti dal medesimo Regolamento.

Il comma 5 dell'art. 7 attribuisce altresì il potere di nominare gli ufficiali tra i Sottufficiali coordinatori ai quali siano state attribuite funzioni di responsabilità e l'esercizio di effettivi compiti di coordinamento e controllo.

In esecuzione del detto disposto regolamentare il Comandante (dirigente del VII° Settore) ha, senza bandire alcun concorso interno, dapprima attribuito funzioni di responsabilità ad operatori di P.M. ed a sottufficiali (con determine del 22/2 e 12/3/01) e subito dopo ha "ottriato" i gradi (con determina del 26/3/01) creando ex novo n. 1 tenente, n. 3 sottotenenti e n. 8 marescialli.

L'art. 15 della L.R. n. 2/1989 prevede che i gradi per i sottufficiali vengono assegnati in virtù dell'anzianità di servizio avente come riferimento analogico la Legge 22.11.73 n. 872; per gli ufficiali secondo il Regolamento Comunale ex art. 7 della Legge 7.3.86 n. 65. Nulla indica in ordine all'attribuzione del grado di sottufficiali agli operatori di P.M. e del grado di ufficiali ai sottufficiali.

La L. n. 872/73, applicabile al Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza (così all'art. 4) prevede la progressione in grado dei sottufficiali ed una ristretta possibilità di passaggio al grado di sottotenente a giudizio della commissione ordinaria di avanzamento.

L'art. 7 della L. n. 65/1986 attribuisce al regolamento di P.M. la definizione dell'ordinamento e dell'organizzazione del Corpo di P.M..

Deve presumersi, quindi, che non sia possibile l'avanzamento in grado da operatore a sottufficiale e da sottufficiale ad ufficiale senza espressa disposizione normativa, senza procedura concorsuale ovvero senza disposizione rinveniente dalla contrattazione collettiva nazionale e che la attribuzione di potere conferita al Comandante del Corpo dal Regolamento in ordine alla "gestione" delle qualifiche sia oltremodo illegittima.

* * * * *

Da ultimo occorre precisare che per effetto dell'art. 8 del C.C.N.L. Enti Locali del 2000 la attribuzione dei gradi, l'organizzazione del personale e dei servizi deve essere oggetto di preventiva concertazione sindacale.

La norma regolamentare impugnata è stata adottata senza la prescritta concertazione con le Organizzazioni Sindacali rappresentative e senza la partecipazione al procedimento della Delegazione Trattante.

Le Associazioni Sindacali maggiormente rappresentative del settore di P.M. (la F.P.I., la U.I.L.-F.P.L., il S.U.L.P.M.-Di.C.C.A.P.) con lettere del 17.3.01, del 23.3.01 e del 20.4.01 hanno rappresentato lo stato di agitazione contestando al Comune di aver tenuto un comportamento antisindacale ed hanno formulato al Comune istanza di revoca dell'intero Regolamento.

La violazione delle norme di Contrattazione Collettiva Nazionale ed il comportamento antisindacale tenuto, pur se non costituenti oggetto di giudizio di legittimità del provvedimento impugnato da parte di codesto T.A.R., sono sintomatiche della illegittimità che permea il medesimo provvedimento.

SULLA ISTANZA DI SOSPENSIVA

La efficacia del provvedimento impugnato deve essere sospesa poichè sussistono entrambi i requisiti di legge.

In ordine al "fumus" si richiamano i motivi di ricorso e si specifica che l'attribuzione dei gradi prevista dalla norma impugnata si sostanzia in una distribuzione gerarchica delle mansioni e delle funzioni senza limiti temporali ed al di fuori dei casi circoscritti dalla legge in palese violazione dell'art. 56 della L. n. 29/93 il quale, per tali evenienze, dispone la nullità dell'assegnazione alle mansioni superiori.

In ordine al "periculum" è il caso di rammentare che non appena entrato in vigore il predetto Regolamento il Comandante ha, con determinazione dirigenziale n. 37/VII Sett. del 26.3.2001, distribuito gradi di maresciallo, tenente e sottotenente a ben 12 appartenenti al Corpo di P.M. dopo averli opportunamente premiati nei mesi di febbraio e marzo 2001 con specifiche responsabilità connesse al servizio (per i sottufficiali) e mansioni di coordinamento (per gli ufficiali).

I ricorrenti, pur meritevoli ed in possesso di congrua anzianità di servizio (cfr. allegati attestati di servizio), sono tutt'oggi privi di grado e soggetti alla subordinazione dei colleghi graduati.

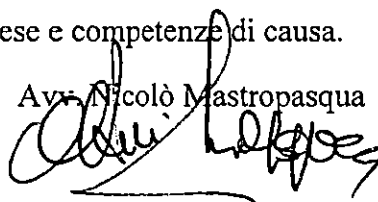
Il vigore di detta norma è contrario all'interesse pubblico e determina inammissibili sperequazioni in capo agli operatori di P.M. non graduati; sicchè la mancata concessione della sospensiva determinerebbe il procrastinarsi di tale illegittima situazione con grave compromissione della loro dignità personale e professionale.

P.Q.M.

Si insiste nell'accoglimento del ricorso e dell'istanza cautelare con la condanna del resistente alla refusione di spese e competenze di causa.

Bari li 16 maggio 2001

Avv. Nicolò Mastropasqua



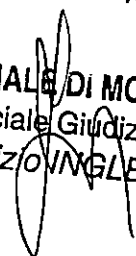
RELATA DI NOTIFICA

Io sottoscritto Aiut. Ufficiale Giudiziario addetto alla Corte d'Appello di Bari, ho notificato il suesteso ricorso al **Comune di Modugno** in persona del Commissario Straordinario/legale rappresentante pro tempore e ciò ho fatto recandomi presso il Palazzo di Città e consegnando copia a mani

all'incaricato alla Camera dei del. Ina Mezzo Berta

modugno 18/05/01

TRIBUNALE DI MODUGNO
Ufficiale Giudiziario
(Fabrizio INGLETTO)



Il pagamento della tassa del 10%
viene corrisposto virtualmente (art.
154 D.P.R. 15-12-1959 n. 1229 e
disp. seguenti)

UFFICIALE GIUDIZIARIO
Modugno
Ditto
Dir. Trasl.
TOTALE
10%
Bolli
Fascicolo
Spese Post.
TOTALE
L. 11.617

N. _____
Crom. 1