

## UFFICIO STUDI CODAU

*"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau".*

Il sistema di classificazione del personale contrattualizzato secondo l'inquadramento previsto dal CCNL.

Il presente contributo trae spunto da una recente ordinanza ([n. 24356 del 16.10.2017](#)) della Corte di Cassazione, Sezione lavoro, relativa alla tematica dell'inquadramento giuridico del personale contrattualizzato, secondo il sistema di classificazione definito dal CCNL <sup>[1]</sup> del pertinente Comparto di contrattazione.

Secondo la suprema Corte <sup>[2]</sup>, il CCNL costituisce la fonte fondamentale di regolazione dei rapporti di lavoro del personale contrattualizzato, di natura pattizia e subordinata alle disposizioni legislative del Codice civile e a quelle speciali del Dlgs. n. 165/2001 e smi e delle altre disposizioni di legge speciali <sup>[3]</sup>. Dunque, ferme restando le norme generali in materia di mansioni del lavoratore (art. 52 del Dlgs. n. 165/2001 e, in via residuale, art. 2103 cod. civ.) e di gerarchia (art. 2014-2016 cod. civ. e art. 55bis e segg. del Dlgs. n. 165/2001 <sup>[4]</sup>), il personale non dirigente è classificato in "categorie" o "aree funzionali" <sup>[5]</sup> di valore crescente al crescere della qualità delle mansioni esigibili dal personale che vi appartiene. I CCNL stabiliscono "i livelli di inquadramento" tenendo conto delle mansioni, dei compiti, delle responsabilità e dei titoli di accesso <sup>[6]</sup>, secondo il principio di correlazione <sup>[7]</sup>. Il passaggio da una categoria/area funzionale a un'altra costituisce una progressione giuridica verticale (dunque con mansioni di maggiore o migliore contenuto), che si realizza mediante un accesso a nuovo posto (superiore) per cui è necessario il rispetto del principio del concorso pubblico, ex art. 97 Cost., e le relative procedure sono assoggettate alla giurisdizione del Giudice amministrativo <sup>[8]</sup>, ex art. 63 del Dlgs. n. 165/2001. Con particolare riferimento al Comparto Università, la Giurisprudenza ha riconosciuto che il sistema di classificazione del personale è costruito sulla base di "macroqualifiche" e con la conseguenza che sussiste un meccanismo di fungibilità delle mansioni solo nell'ambito della medesima categoria <sup>[9]</sup>. Non risultano essere sopravvissuti in tale Comparto i "profili professionali".

All'interno delle categorie/aree funzionali sono possibili progressioni <sup>[10]</sup> di tipo orizzontale, aventi natura esclusivamente economica, non incidenti sull'aspetto mansionistico della prestazione lavorativa. I criteri generali per le progressioni orizzontali sono stabiliti dal CCNL, essi possono essere integrati (non modificati) dal CCI, fermi però restando il numero, la (macro)tipologia degli indicatori e il punteggio attribuibile a ciascuna di esse.

L'ordinamento professionale del personale dipendente, costruito dal CCNL secondo la detta stratificazione per categorie/aree funzionali, non può essere alterato da atti organizzativi/datoriali.

A tale proposito è necessario ricordare che, per le Istituzioni universitarie pubbliche, l'art. 16 della Legge n. 168/1989 stabilisce che (persino) gli Statuti devono *prevedere l'osservanza delle norme sullo stato giuridico del personale docente, ricercatore e non docente*. Le categorie/aree funzionali

esprimono posizioni differenziate non solo sotto il profilo economico ma anche sotto quello professionale ritenute incidenti perciò sulla scala gerarchica. La suprema Corte ha ritenuto illegittimo l'assoggettamento di un funzionario <sup>[11]</sup> a un altro dipendente con inquadramento giuridico inferiore al primo, con conseguente demansionamento del funzionario e risarcimento connesso <sup>[12]</sup>. Gli atti di macro-organizzazione e di micro-organizzazione, compresi gli atti di attribuzione di incarichi e responsabilità di cui all'art. 25 del Dlgs. n. 150/2009 e/o alle disposizioni del CCNL di Comparto <sup>[13]</sup>, devono tenere conto del posizionamento del dipendente nell'ordinamento professionale e possono attribuire un potere di coordinamento/direzione a un dipendente solo rispetto a dipendenti tutt'al più della medesima categoria/area funzionale, non rispetto a dipendenti appartenenti a superiori categorie/aree funzionali, pur se questi ultimi fossero sprovvisti di formali incarichi e responsabilità. Pertanto anche gli incarichi e responsabilità attribuibili ai dipendenti, secondo gli istituti previsti dal CCNL, devono rispettare l'inquadramento giuridico dei destinatari per cui l'incarico per una certa funzione (responsabile amministrativo di dipartimento, responsabile della conservazione, data protection officer etc.) o un certo tipo di struttura (Ufficio o Servizio o Area o Unità o Centro o Direzione...) non può essere assegnata indifferentemente a un dipendente cat. C oppure D o persino EP. Dalla comparazione dei CCNL degli attuali Comparti di contrattazione, diverso da quello delle Università, in particolare le "posizioni organizzative" (con contenuto diversificato essenzialmente in tre tipologie) sono riferibili quasi esclusivamente ai funzionari appartenenti alla categoria/area funzionale apicale (III fascia, V-IVliv, D, DS, EP), minuti di idoneo titolo di studio universitario e specifica esperienza <sup>[14]</sup>.

---

[1] L'ordinanza è la più recente di una serie di provvedimenti giudiziari sull'argomento, concernenti il Comparto Regioni ed Enti locali laddove si è sviluppato un considerevole contenzioso. Ovviamente, le regole fondamentali dell'ordinamento del personale contrattualizzato sono comuni a tutti i Comparti di contrattazione, compreso quello delle Università.

[2] Cfr. in particolare Cassazione SS.UU., sentenza n. 16038/2010, secondo cui in tema di pubblico impiego privatizzato, la materia degli inquadramenti del personale contrattualizzato è stata affidata dalla legge allo speciale sistema di contrattazione collettiva del settore pubblico, che può intervenire senza incontrare il limite della inderogabilità delle norme in materia di mansioni concernenti il lavoro subordinato privato.

[3] In dottrina v. M Rusciano, *Organizzazione pubblica e contrattualizzazione dei rapporti di lavoro*, in *Diritto pubblico*, 2008.

[4] Sulla gerarchia del personale dipendente, v. anche art. 6 del DPR n. 62/2013 che obbliga ogni dipendente pubblico ad astenersi da compiere atti in conflitto di interesse anche quando determinato *dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici*.

[5] V. art. 52 comma 1bis del Dlgs. n. 165/2001, secondo cui *I dipendenti pubblici, con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle accademie, conservatori e istituti assimilati, sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali. Le progressioni all'interno della stessa area avvengono secondo principi di selettività, in funzione delle qualità culturali e professionali, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito. Le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni costituisce titolo rilevante ai fini della progressione economica e dell'attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore.*

[6] Cfr. DPCM 26 giugno 2015 recante Definizione delle tabelle di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione del personale non dirigenziale

[7] V. TAR Trentino Alto Adige, Sede di Trento, sentenza n. 243/2012 e Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 4951/2013.

[8] Cfr. Cassazione SS.UU. sentenze n. 2288/2008 e n. 10409/2013 secondo cui: spetta al Giudice amministrativo la controversia relativa al concorso per l'accesso a categoria superiore nell'ambito della stessa area relativamente al personale non docente del comparto Università, poiché il sistema di classificazione del relativo c.c.n.l. 9 agosto 2000 è articolato in categorie, che si caratterizzano per il diverso grado di autonomia e responsabilità, mentre le aree contrassegnano i diversi campi di specializzazione trasversalmente alle categorie.

[9] Cfr. Corte di Appello di Potenza, sez. lavoro, 2011 numero non disponibile (fonte De Jure – Giuffrè). Secondo la Corte: *Una tale fungibilità è assolutamente da escludere tra la categoria D e quella EP in quanto quest'ultima è riservata alle elevate professionalità in considerazione dell'alto contenuto di professionalità richiesto al personale in essa inquadrato. (...) è radicalmente diversa la connotazione mansionistica dell'una e dell'altra categoria giacché la categoria EP, richiedendo «un grado di responsabilità relativo alla qualità ed economicità dei risultati ottenuti»(cfr. CCNL nella parte relativa alla definizione delle categorie) comporta un quid pluris non richiesto sotto il profilo mansionistico e funzionale dalla categoria D che richiede solo un «grado di autonomia: svolgimento di funzioni implicanti diverse soluzioni non prestabilite» ovvero un «grado di responsabilità: relativa alla correttezza tecnico e/o gestionale delle soluzioni adottate» (cfr. CCNL nella parte relativa alla definizione delle categorie).*

[10] Le progressioni economiche sono previste, quale strumento premiale selettivo, dall'art. 23 del Dlgs. n. 150/2009 (titolo III, capo II). Esse devono essere indette dalle amministrazioni con le scadenze periodiche e le modalità stabilite dai CCNL e (subordinatamente, nei limiti ammessi dai CCNL) dai CCI, salva (esclusivamente) l'assenza di risorse economiche.

[11] Secondo D. Mezzacapo «I funzionari direttivi costituiscono tradizionalmente la parte più rilevante della burocrazia pubblica: il loro regime giuridico è strettamente collegato a quello delle organizzazioni in cui sono inseriti» in *Dirigenza pubblica e tecniche di tutela*, Jovene 2010.

[12] Non dovrebbe sussistere invece il rischio opposto, di rivendicazione di miglioramenti individuali, in ragione di quanto previsto dall'art. 52 comma 1 secondo periodo, del Dlgs. n. 165/2001 secondo cui *L'esercizio di fatto di mansioni non corrispondenti alla qualifica di appartenenza non ha effetto ai fini dell'inquadramento del lavoratore o dell'assegnazione di incarichi di direzione.*

[13] Per il Comparto Università Cfr Corte di Appello di Firenze, sentenza n. 411/2011, per cui l'adozione di un nuovo disegno organizzativo non può certamente prevedere una violazione dei diritti di professionalità dei lavoratori.

[14] Per il Comparto Scuola e quello AFAM non sono previste posizioni organizzative. Per il personale non docente Scuola, la posizione apicale è la cat. D con profilo unico di "Direttore dei servizi generali e amministrativi". Per il personale non docente AFAM sono previsti i profili professionali, per la posizione EP2 il profilo è unico ed è quello di "Direttore amministrativo", per la posizione EP1 il profilo è quello di "Direttore di ragioneria o di biblioteca".