

CONSIDERAZIONI SULLA FATTIBILITÀ DEL RICORSO IN TEMA DI C.D. “DIFFERENZIALE STIPENDIALE” ex ART.52 CCNL 2019/2021

Breve ricostruzione storica della vicenda e principali fonti di riferimento

In data 31/07/2019 Ripam Formez ha indetto per conto e nell’interesse del Ministero per i beni e le attività culturali un bando di concorso per esami finalizzato all’assunzione a tempo indeterminato di complessive n.**1.052 unità di personale non dirigenziale** da inquadrare nell’**Area II°**, **posizione economica F2**, profilo professionale di *Assistente alla fruizione, accoglienza e vigilanza* (A.F.A.V.) del predetto Ministero.

Detto bando, pubblicato su **G.U.R.I.** 4° Serie *Speciale Concorsi ed esami* n.63 del **09/08/2019**, **non reca** specifiche disposizioni per quel che concerne lo scorrimento della graduatoria finale di merito dei candidati risultati vincitori.

Come noto, al tempo di pubblicazione del bando in esame vigeva il **CCNL 2016/2018** (stipulato in data 12/02/2018) il quale suddivide(va) il personale dipendente del Mibac (ora MiC) in **tre Aree omogenee** sulla scorta del sistema di classificazione del personale di livello non dirigenziale introdotto con il CCNL 2006/09 (*rif.* art.96 CCNL 2016/18).

Inoltre, per quanto qui maggiormente interessa ed in relazione al personale dell’ex comparto Ministeri (di cui il Mibac, ora MiC, fa parte), il CCNL 2016/2018 contiene tre tabelle allegate: la prima, denominata “**Tabella A – Ministeri**” indica gli incrementi retributivi mensili tabellari con decorrenza rispettivamente dal 01/01/2016, dal 01/01/2017 e, infine, dal 01/03/2018; la seconda, denominata “**Tabella B – Ministeri**” indica il valore della nuova retribuzione tabellare annua dal 01/01/2016, dal 01/01/2017 e, infine, dal 01/03/2018; la terza, denominata “**Tabella C – Ministeri**” indica il valore della nuova retribuzione tabellare annua dal 01/01/2016, dal 01/01/2017 e, infine, dal 01/03/2018 includendovi l’indennità di vacanza contrattuale (dal 2010).

Espletate tutte le prove concorsuali, in data **10/08/2022** è stata pubblicata la graduatoria dei vincitori (*rif.* decreto direttoriale DG-OR rep.n.1497).

Successivamente, è stato pubblicato il **Decreto direttoriale DG-OR 20/04/2023** (rep.n.741) a mezzo del quale, facendo seguito al Decreto direttoriale DG-OR 10/08/2022, è stata disposta l’assunzione di ulteriori **n.576** unità di personale – stesso profilo professionale (AFAV) – tramite **scorrimento** della graduatoria dei vincitori (cioè gli idonei non vincitori dalla posizione n.1053 alla posizione n.1628).

L’**art.4** del citato D.D. 20/04/2023 stabilisce che il personale assunto per scorrimento della graduatoria venga inquadrato in Area II° F2 nelle more della definizione del

nuovo sistema di classificazione del personale di cui al Titolo III° CCNL Funzioni Centrali 2019/2021 (vedasi *Tabella 2* di trasposizione automatica del personale da *Area II** a *Area Assistenti*) e percepirà lo stipendio tabellare di €19.351,97= (a cui aggiungere tredicesima mensilità, *etc...*), secondo quanto espresso dalla *Tabella H* allegata al CCNL 2019/21 per il personale dell'Area Assistenti: detto trattamento, come riportato dalla *Tabella H*, si applica dalla data di applicazione del nuovo sistema di classificazione del personale.

Con **circolare n.239** del **28/10/2022** della DG-OR MiC si è reso operativo il nuovo sistema di classificazione del personale non dirigenziale ai sensi dell'art.18 co.3[^] CCNL 2019/21 con automatica trasposizione **dal 01/11/2022**.

Nella predetta circolare della DG-OR si fa poi riferimento all'**Accordo** concernente la definizione delle famiglie professionali e relative competenze nell'ambito dell'ordinamento professionale in attuazione del Titolo III° del CCNL 2019/21 sottoscritto il **14/07/2023** e, infine, al **Protocollo d'Intesa** sottoscritto dal Ministero e dalle OO.SS. in data **01/07/2024**.

Al primo decreto direttoriale che ha disposto lo scorrimento della graduatoria ha fatto seguito il D.D. n.2038 del 30/10/2023 (c.d. **secondo scorrimento**) e, in ultimo, il D.D. n.776 del 13/05/2024 (c.d. **terzo scorrimento**).

Atteso che il nuovo sistema di classificazione del personale non dirigenziale è operativo dal 01/11/2022 e che l'assunzione in servizio degli idonei, diversamente dai vincitori, è avvenuta successivamente a tale data in conseguenza di scorrimento della graduatoria è insorta questione circa l'esatto trattamento retributivo spettante agli idonei man mano assunti con regolare contratto individuale di lavoro dall'Amministrazione MiC.

In particolare, è emerso come i **vincitori** del concorso percepiscano il trattamento retributivo tabellare lordo annuo di €20.167,03= (*oltre tredicesima, etc...*) nonché una specifica ulteriore voce – denominata differenziale ex art.52 CCNL FF.CC. 2019/21 – la quale non viene invece erogata ad alcuni **idonei**. Risulta altresì che detto differenziale ex art.52 CCNL 2019/21 venga erogato ad altri idonei, mentre ad altri è stato corrisposto soltanto per un periodo di tempo dopo l'assunzione.

Sul diritto di ottenere l'erogazione del differenziale stipendiale, pari a €111,74=, l'Aran, previa richiesta di alcuni Ministeri fra i quali il MiC, si è espressa fornendo un'interpretazione dell'**art.18 co.5[^] CCNL FF.CC. 2019/21**.

In estrema sintesi, ad avviso dell'Aran (*vedasi, ad esempio, il parere reso il 15/02/2023 al Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali*), poichè la disposizione collettiva ora richiamata non menziona espressamente lo scorrimento della graduatoria fra le **procedure concorsuali** bandite dall'Amministrazione occorrerebbe distinguere due fattispecie nel tentativo di salvaguardare il più possibile

le determinazioni concernenti il reclutamento di nuovo personale adottate prima dell'entrata in vigore del nuovo sistema di classificazione del personale (01/11/2022):

A)-Scorrimento della graduatoria vigente eseguito e concluso prima del 01/11/2022: in tal caso, al personale così reclutato **spetterebbe** percepire il differenziale ex art.52 CCNL 19/21;

B)-Scorrimento della graduatoria vigente eseguito e concluso dal 01/11/2022 in avanti: in tale evenienza, al personale così reclutato **non spetterebbe** percepire il differenziale ex art.52 CCNL 19/21.

Nell'ipotesi odierna, mentre i vincitori del concorso, siccome assunti prima del 1/11/2022, percepiscono il differenziale in parola, la situazione degli idonei si palesa invece più complessa in quanto a costoro – almeno in linea teorica stando al parere reso dall'Aran – non spetterebbe il differenziale essendo stati i medesimi assunti, previa decisione discrezionale del Ministero (scorrimento), dopo il 01/11/2022. Ciò lascia intendere che qualora il Ministero della Cultura recepisce l'orientamento espresso dall'Aran parte degli idonei assunti in servizio si vedrebbe costretta a restituire il differenziale sin qui percepito mensilmente, mentre altri idonei continuerebbero a non percepire tale differenziale.

L'interpretazione dell'Aran e, si ritiene verosimilmente, nel caso specifico del Ministero della Cultura presta il fianco ad alcuni rilievi critici.

A)-L'art.18 co.5^ CCNL 2019/2021 così recita: *“Fermo restando il potere di autotutela dell'amministrazione, le procedure concorsuali di accesso alle aree o posizioni di inquadramento giuridico del precedente ordinamento professionale, ivi incluse quelle riservate al personale già in servizio presso l'amministrazione, già bandite prima dell'entrata in vigore del nuovo ordinamento, sono portate a termine e concluse sulla base del precedente ordinamento professionale. Il personale vincitore delle stesse viene inquadrato nel nuovo sistema di classificazione applicando la disciplina di cui al presente Titolo”*.

In primo luogo è doveroso ricordare come il bando di concorso indetto dal Ripam Formez per l'allora Mibac rientri appieno nel novero delle procedure concorsuali quale naturale modalità di reclutamento del personale ai sensi dell'art.35 D.Lgs. 165/01 smi. e dell'art.97 Cost.

Inoltre, il citato bando risale al 2019 allorquando vigeva il CCNL 2016/18: pertanto, l'ordinamento professionale di riferimento, come poi effettivamente emerge dai contratti individuali di lavoro, era (è) quello risalente al sistema di classificazione del personale applicato nel triennio 2016/18 in continuità con la tornata contrattuale 2006/09.

Quel che non può essere condiviso è che l'Aran (e, di conseguenza, l'Amministrazione MiC) individui un discrimine temporale (1/11/22) sulla cui scorta – in caso di scorrimento della graduatoria dei vincitori di concorso – diversificare il trattamento del personale assunto prima o dopo il 1/11/22.

L'impostazione appare erronea per diversi ordini di ragioni tra loro connessi:

1)-Lo scorrimento della graduatoria dei vincitori non costituisce né va inteso come nuova procedura concorsuale per il semplice quanto basilare assunto che lo scorrimento è istituito che opera e conclude la medesima procedura poiché interviene su una graduatoria già pubblicata: di qui l'impossibilità logico-giuridica di intendere lo scorrimento alla stregua di un nuovo concorso pubblico il quale, peraltro, implicherebbe l'indizione e, quindi, la pubblicazione di un apposito bando. E anzi, lo scorrimento della graduatoria, laddove adottato dalla P.A., postula che l'Amministrazione, attingendo alla graduatoria disponibile e ancora vigente, recluti personale senza necessità di sostenere nuovi costi per l'indizione di un nuovo concorso. Pertanto, lo scorrimento costituisce soltanto una eventuale ed ulteriore sequenza del medesimo concorso pubblico e non una nuova selezione pubblica;

2)-Lo scorrimento della graduatoria, ove adottato dall'Amministrazione, consente agli idonei di divenire vincitori effettivi al pari di coloro i quali si erano collocati in origine in posizione più elevata in graduatoria: l'equiparazione giuridica tra idonei e vincitori comporta i medesimi diritti e doveri verso l'Amministrazione datrice e, dunque, il medesimo trattamento retributivo (principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'art.3 Cost.);

3)-Se l'idoneo non vincitore successivamente assunto dall'Amministrazione è equiparato sul piano legale al vincitore va da sé che l'ultimo periodo dell'art.18 co.5[^] CCNL 2019/21 (*“Il personale vincitore delle stesse viene inquadrato nel nuovo sistema di classificazione applicando la disciplina di cui al presente Titolo”*) **non possa interpretarsi in maniera restrittiva in maniera tale da generare disparità di trattamento (retributivo) tra dipendenti che parteciparono al medesimo concorso pubblico**, che sostennero le medesime prove e che, una volta preso servizio quali Assistenti alla Fruizione, Accoglienza e Vigilanza, svolgeranno le medesime funzioni. A ben vedere, oltre che a ragioni di giustizia sostanziale (art.3 Cost.), occorre altresì riferirsi al dato letterale del periodo menzionato in parentesi: infatti, **l'equiparazione tra idoneo e vincitore consente di ritenere il primo quale effettivo vincitore dello stesso concorso pubblico, il che postula il diritto per tutti gli idonei di percepire il differenziale ex art.52 CCNL 2019/21** a prescindere dall'entrata in vigore del nuovo sistema di classificazione del personale;

B)-Sul valore giuridico del bando di concorso e sul rapporto tra bando e clausole collettive (CCNL 2016/18 e CCNL 2019/21).

Poiché il bando di concorso ha duplice natura giuridica, da un lato essendo atto amministrativo e dall'altro una formale offerta al pubblico ai sensi dell'art.1136 c.c., con la sua pubblicazione la P.A. **vincola se stessa** all'osservanza delle previsioni della *lex specialis* (bando).

Ciò premesso, il bando del 2019 stabilisce che l'inquadramento dei candidati vincitori sarebbe avvenuto in Area II° F2 CCNL 2016/18.

La circostanza che sia poi sopravvenuto il nuovo CCNL non può costituire detrimento per il personale assunto sotto la sua vigenza.

Infatti, l'art.18 co.5[^] prescrive che le procedure concorsuali (di accesso alle aree o posizioni di inquadramento giuridico del precedente ordinamento professionale – con ciò richiamando implicitamente il CCNL 2016/18) già bandite prima dell'entrata in vigore del nuovo ordinamento (*id est* in senso programmatico il 01/11/2022) vengono concluse sulla base del precedente ordinamento professionale: pertanto, è lo stesso CCNL 2019/21 ad escludere in radice qualsiasi antinomia o trattamento diversificato tra candidati del medesimo concorso.

Il CCNL 2019/21 si occupa soltanto e, per certi versi, condivisibilmente, di curare la trasposizione del personale vincitore di procedura concorsuale in essere sotto l'egida del vecchio ordinamento professionale nel nuovo ordinamento professionale.

Il nuovo ordinamento professionale tuttavia non comporta la diversificazione sotto il profilo retributivo di vincitori e idonei (assunti) che presero parte al medesimo concorso. Se, allora, l'idoneo diviene vincitore con effetto retroattivo e se è innegabile che il vincitore vada inquadrato nel nuovo sistema di classificazione con diritto a percepire il differenziale ex art.52 CCNL 2019/21 non si comprende perché gli idonei non possano ricevere il medesimo trattamento stipendiale tabellare (**Tabella B1 – Ministeri**) e, quindi, anche il differenziale ex art.52 CCNL 2019/21.

Il riferimento alla Tabella H allegata al CCNL 2019/21 ed operativa dal 1/11/2022 non scalfisce il principio suddetto perché il valore tabellare retributivo in essa indicato non può applicarsi agli idonei assunti dopo il 1/11/22 proprio perché lo scorrimento operato, equiparando idonei e vincitori, fa sì che vada esteso a tutti il medesimo trattamento (sia tabellare sia a livello di differenziale ex art.52 CCNL 19/21).