
aran

AGENZIA PER LA
RAPPRESENTANZA
NEGOZIALE
DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI



La contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni italiane dopo i rinnovi dei contratti collettivi nazionali di comparto per il triennio 2016-2018

Rapporto finale

Gennaio 2022

Il presente Rapporto è stato redatto nell'ambito di una convenzione tra **Aran e Università degli studi di Milano**

Autori:

Lorenzo Bordogna e Alessandro Boscati (Università di Milano)

Il gruppo di lavoro è stato coordinato da **Pierluigi Mastrogiuseppe** (Aran); referente del progetto **Paolo Matteini** (Aran). Ha partecipato al gruppo di lavoro **Rossella Di Tommaso** (Aran).

Contatti

Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

Direzione Studi, risorse e servizi

Via del Corso, 476

00186 ROMA

Email: ufficiostudi@aranagenzia.it

web: www.aranagenzia.it

twitter: [@aran_agenzia](https://twitter.com/aran_agenzia)

Tutti i diritti riservati. È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

Indice

1. Premessa: oggetto e scopo della ricerca	4
2. Il quadro normativo di riferimento: ambito della legge, della contrattazione collettiva e delle forme di partecipazione sindacale	7
3. Gli ambiti dell'indagine. Contratti integrativi selezionati, comparti di appartenenza, anno di sottoscrizione, aree tematiche indagate	33
4. Aspetti di processo. Livelli della contrattazione, soggetti negoziali, ripartizione delle materie e tempistica	38
5. Le previsioni della contrattazione nazionale in relazione agli ambiti oggetto di indagine. Generalità	45
6. Analisi dei contratti integrativi. Ambiti d'indagine	56
7. Differenziazione del premio individuale.	57
7.1. Misura della maggiorazione	58
7.2. Quota di beneficiari	60
8. Progressioni economiche orizzontali	66
8.1. Normativa di riferimento e punti di attenzione	66
8.2. Requisiti di accesso alla selezione	71
8.3. Criteri di attribuzione della progressione: anzianità e performance	75
8.4. Selettività.....	83
9. Istituti della flessibilità oraria	89
9.1. Considerazioni preliminari di inquadramento generale. L'esondazione dai limiti e l'incidenza sulle prerogative del privato datore di lavoro	89
9.2. Criteri per l'individuazione di fasce temporali di flessibilità oraria in entrata ed in uscita	91
9.3. Turnazione.....	95
9.4. Reperibilità	98
9.5. Orario plurisettimanale, elevazione dei contingenti per il ricorso al contratto a tempo parziale e delle percentuali per il contratto a termine e la somministrazione.....	101
9.6. Altre previsioni extra-ordinem dei contratti integrativi.....	104
9.7. Le particolarità della sezione scuola del comparto Istruzione e ricerca	106
10. Welfare integrativo	111
10.1. Brevi considerazioni di contesto	111
10.2. Soggetti beneficiari	111
10.3. Tipologie di contributi.....	113

10.4. Finanziamento delle misure	114
10.5. Le previsioni di natura programmatica	115
11. Approfondimento su alcuni casi	117
11.1. Relazioni sindacali	119
11.2. I temi della contrattazione: progressioni economiche orizzontali, maggiorazione del premio individuale, welfare	125
11.2.1. Progressioni economiche: selettività	125
11.2.2. Progressioni economiche: requisiti di accesso	133
11.2.3. Progressioni economiche: criteri di valutazione	136
11.2.4. Maggiorazione del premio individuale	138
11.2.5. Welfare integrativo	141
12. Osservazioni conclusive e suggerimenti	143
ALLEGATI	153
Tabella 2 Differenziazione premio individuale	153
Tabella 3. Progressioni economico orizzontali	168

1. Premessa: oggetto e scopo della ricerca

La ricerca si pone l'obiettivo di procedere ad un'analisi delle tendenze della contrattazione collettiva integrativa a seguito della ripresa della contrattazione collettiva nazionale dopo il pluriennale congelamento, conseguenza delle norme di contenimento finanziario varate nell'estate del 2010.

Come noto, l'esperienza della contrattazione integrativa, negli anni che hanno preceduto la riforma Brunetta, ha presentato, sia pure con significative eccezioni, notevoli criticità spesso segnalate in letteratura, con ricadute anche sulle dinamiche delle retribuzioni pro-capite di fatto, puntualmente registrate nei periodici Rapporti Aran sulle retribuzioni. Dopo un rallentamento già nella tornata 2006-2009, le dinamiche della contrattazione integrativa hanno conosciuto un sostanziale raffreddamento dopo il 2010, in connessione con la prolungata sospensione della contrattazione nazionale (D.L. 78/2010, art. 9 e successivi provvedimenti) e la severa contrazione delle risorse disponibili anche per il salario accessorio.

La stagione aperta dai contratti nazionali di comparto per il triennio 2016-2018, sottoscritti nella primavera del 2018, è di fatto la prima che si è svolta, dopo una lunga fase di sostanziale congelamento, sulla base del quadro regolativo introdotto dalla riforma Brunetta del 2009, come modificato dai provvedimenti del 2015-2017. Essa offre quindi informazioni di particolare interesse per valutare gli effetti sulla contrattazione di secondo livello della nuova normativa, legale e contrattuale, le analogie o discontinuità rispetto all'esperienza precedente, nonché l'eventuale lascito della prolungata crisi economica. Ciò anche nella prospettiva dei rinnovi contrattuali per il triennio 2019-2021, con specifico riguardo alle indicazioni relative alla contrattazione integrativa. Ed in particolare se vi è stata, o se occorra pensare, ad una differenziazione nell'ambito dei comparti di contrattazione a seconda che sia presente un solo od un doppio livello di contrattazione integrativa. Peraltro, già dal punto di vista semantico, la circostanza che nel settore

pubblico si parli di contrattazione integrativa e non di contrattazione decentrata (come, invece, è in uso nel privato) segnala e delimita – come emergerà più nel dettaglio nel successivo paragrafo in cui si ricostruirà il quadro normativo di riferimento - l'ambito dell'intervento della contrattazione c.d. di secondo livello, con un ruolo circoscritto all'integrazione delle disposizioni negoziali di comparto, nei limiti da queste definite.

Alla luce di quanto evidenziato la ricerca si propone di analizzare l'esperienza della contrattazione integrativa successiva ai rinnovi contrattuali del 2018 adottando sia un *taglio quantitativo-descrittivo*, in ragione di un certo numero di contratti riferiti ad ogni singolo comparto e nell'ambito del singolo comparto ai c.d. sotto-comparti (e questo in particolare nell'ambito del comparto Istruzione ricerca), che un *taglio qualitativo*.

Sotto il primo profilo, la ricerca ha considerato il quadro generale della attività di contrattazione integrativa e delle sue dinamiche avendo riguardo alla numerosità assoluta degli accordi e all'incidenza relativa con riferimento al numero delle amministrazioni potenzialmente interessate, alla distribuzione per comparto, area territoriale, classe di ampiezza delle amministrazioni, ai soggetti firmatari, sia sul versante datoriale che dei lavoratori. Ciò al fine di poter desumere utili elementi di analisi anche con riferimento al confronto con le soluzioni negoziali antecedenti alla riforma del 2009 ed alle tendenze del settore privato. L'analisi, come incidentalmente emerso da quanto fin qui esposto, è stata limitata alla contrattazione di comparto e non estesa alla contrattazione d'area dirigenziale.

Sotto il profilo qualitativo, la ricerca ha inteso approfondire i contenuti qualitativi dei contratti integrativi sottoscritti dopo i rinnovi della primavera del 2018. In particolare l'indagine si è concentrata su alcuni istituti, quali progressioni economiche orizzontali, premialità e performance (e segnatamente all'istituto del premio individuale), flessibilità oraria, welfare integrativo al fine di individuare gli elementi di identità/diversità presenti sia tra i contratti integrativi riferiti al medesimo comparto sia tra contratti integrativi riferiti a comparti diversi. Si è, dunque, inteso analizzare come sia avvenuta la

regolamentazione a livello dei singoli enti. In questa prospettiva si è anche cercato di cogliere se la contrattazione integrativa si sia effettivamente sviluppata nei limiti che le sono propri, non intervenendo a regolamentare materie demandate alle forme di partecipazione sindacale, istituto del confronto in primis, così come delineato dalla contrattazione nazionale. L'obiettivo, pur nella difficoltà di poter sempre discernere in maniera netta ciò che è ascrivibile alla contrattazione integrativa e ciò che, invece, è rimesso alle forme di partecipazione sindacale, è stato anche quello di verificare l'eventuale sopravvivenza della regolazione su materie demandata dalla precedente contrattazione di comparto (segnatamente quella antecedente alla riforma Brunetta del 2009) alla contrattazione integrativa.

L'analisi di ordine quantitativo e qualitativo sopra descritta è stata accompagnata da un approfondimento particolare, concretizzatosi in uno studio di casi, riferito ad alcune amministrazioni specifiche, segnalate come meritevoli di particolare approfondimento. Ciò al fine di far emergere elementi importanti ed idonei per essere assunti come modelli da parte di altre amministrazioni.

In definitiva l'obiettivo della ricerca è stato quello di ricostruire, sulla base di un numero significativo di contratti, non solo i modelli virtuosi, al fine di esplicitarne la valenza in un'ottica di esportazione anche verso altre ed ulteriori amministrazioni, ma anche di far emergere le criticità e le possibili soluzioni interpretative. Dunque, lo scopo di comprendere pregi e difetti del sistema sia nell'ottica dei rinnovi contrattuali di comparto sia in quella di individuare criteri ed indici per risolvere le questioni derivanti dall'applicazione dei contratti vigenti.

2. Il quadro normativo di riferimento: ambito della legge, della contrattazione collettiva e delle forme di partecipazione sindacale

In via preliminare occorre ricostruire il quadro normativo di riferimento, ovvero definire il ruolo assegnato dall'ordinamento alla legge, alla contrattazione collettiva e alle forme di partecipazione sindacale. In tale ambito un significativo rilievo è riposto non solo al rapporto tra legge e contrattazione collettiva, ma anche al rapporto tra contratti collettivi di diverso livello, segnatamente al ruolo ed ai limiti d'azione del contratto integrativo, nonché al rapporto tra contrattazione integrativa e forme di partecipazione sindacale. In quest'ottica si dovrà procedere anche ad una ricognizione delle previsioni e dei principi più significativi dettati dai contratti del triennio 2016-2018.

Il quadro normativo di riferimento è quello dettato dalla riforma del 2017, segnatamente quello ridisegnato dal D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, attuativo della legge delega 7 agosto 2015, n. 124, che ha introdotto modifiche ed integrazioni al D.Lgs. n. 165/2001 relative al sistema delle fonti, alle relazioni sindacali e ad alcuni istituti del rapporto individuale di lavoro. Alcune significative novità sono state introdotte anche dal D.L. 9 giugno 2021, n. 80, convertito in legge 6 agosto 2021, n. 113.

Tra i principi e criteri della delega per il "Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" [cfr. art. 17, comma 1, lett. h)] rientravano:

- l'attribuzione all'Aran di funzioni di: a) supporto tecnico all'attuazione di un sistema informativo nazionale finalizzato alla formulazione di indirizzi generali e di parametri di riferimento in grado di orientare la programmazione delle assunzioni anche in relazione agli interventi di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche ed alla rilevazione delle competenze dei lavoratori pubblici; b) di controllo sull'utilizzo delle prerogative sindacali; c) di supporto tecnico alle amministrazioni rappresentate nelle funzioni di misurazione e valutazione della

- performance; d) di assistenza ai fini della contrattazione integrativa nelle materie inerenti alla gestione del personale, previa stipula di apposite convenzioni;
- la concentrazione delle sedi di contrattazione integrativa, la revisione ed il potenziamento dei sistemi di controllo;
 - la precisazione dei termini e delle modalità di svolgimento della funzione consultiva da parte dell'Aran;
 - la definizione delle materie escluse dalla contrattazione integrativa anche al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito e la parità di trattamento tra categorie omogenee, nonché l'accelerazione delle procedure negoziali.

Nelle more dell'emanazione della legge delega era stato sottoscritto il CCNQ 13 luglio 2016 di ridefinizione dei comparti e delle aree di contrattazione per adeguarsi a quanto disposto dall'art. 40, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, nel testo riformato dalla novella del 2009, che prevedeva un numero massimo di quattro comparti di contrattazione (cui corrispondono quattro aree per la dirigenza).

A fini ricostruttivi occorre ricordare anche l'Intesa Governo - Sindacati del 30 novembre 2016 che tra i propri punti qualificanti contemplava:

- l'introduzione di un nuovo sistema di relazioni sindacali, con l'onere per il governo di attuare un intervento normativo a favore della contrattazione al fine di ripristinare un giusto equilibrio tra legge e contratto;
- l'impegno ad individuare ulteriori ambiti di esercizio della partecipazione sindacale;
- la definizione in sede contrattuale di criteri e regole su valutazione e valorizzazione professionale del personale di tutte le pubbliche amministrazioni;

- un aumento stipendiale non inferiore a 85 euro medi mensili nel triennio 2016-2018;
- la previsione di specifiche disposizioni volte ad ampliare i margini di autonomia della contrattazione integrativa;
- il rinnovo dei contratti a termine in scadenza e l'introduzione di apposite norme per superare il lavoro precario;
- l'estensione del welfare integrativo.

La riforma del 2017 tiene, dunque, conto non solo dei principi dettati dalla legge delega, ma anche di quanto concordato nell'appena ricordata intesa del 30 novembre 2016.

Il D.Lgs. n. 75/2017 mantiene ferma la quadripartizione tra macro-organizzazione pubblicistica, micro-organizzazione privatistica, organizzazione del lavoro privatistica e contrattazione collettiva già desumibile dal testo previgente del D.Lgs. n. 165/2001. Ridisegna, però i confini dell'area negoziabile, prevedendo un riampimento dell'area di possibile intervento della contrattazione collettiva sia rispetto alla legge sia rispetto alle prerogative unilaterali del dirigente datore di lavoro. Viene, altresì, esteso l'ambito di possibile esplicazione delle forme di partecipazione sindacale, ferma la non negoziabilità dei poteri dirigenziali con riguardo alle materie oggetto di partecipazione. Rimane immutata la struttura della contrattazione collettiva, con il vincolo reale del contratto nazionale su quello integrativo; del pari risultano confermate le regole di rappresentatività a livello nazionale che, tuttavia, scontano nella loro applicazione la modifica dei comparti e delle aree dirigenziali di contrattazione e il conseguente riconoscimento dei soggetti sindacali aventi diritto a partecipare alle trattative a livello nazionale, nonché quelle per l'individuazione dei soggetti negoziali a livello decentrato; risultano, invece, in parte modificati i presupposti per l'adozione unilaterale di atti da parte delle singole amministrazioni per il caso di mancato accordo con la controparte

sindacale e sono introdotte alcune nuove regole volte a delimitare la finalità ed i contenuti della contrattazione nazionale ed integrativa.

Più precisamente, con riguardo ad ognuno degli aspetti sopra indicati si evidenzia quanto segue.

A) Rapporto legge/contrattazione collettiva. In merito al rapporto tra legge e contrattazione collettiva si conferma al primo comma dell'art. 2 del D.Lgs. n. 165/2001 il rinvio alla disciplina del lavoro del settore privato ("I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa"), fatte salve le specifiche disposizioni contenute nel decreto 165/2001 alle quali viene attribuita la natura di "norme imperative" ("fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo"). Per le norme del settore privato applicabili al pubblico in ragione del rinvio generale vale la regola "comune" per cui la legge fissa una tutela minima a favore del prestatore di lavoro ed i contratti collettivi (e a differenza del privato non anche quelli individuali) possono intervenire per introdurre disposizioni di miglior favore. Diversamente la natura imperativa attribuita alle speciali disposizioni del D.Lgs. n. 165/2001, considerata alla luce di quanto previsto dal successivo comma 3-bis dello stesso art. 2 del D.Lgs. n. 165/2001, comporta la nullità delle disposizioni contrattuali per violazione di norme imperative o dei limiti fissati alla contrattazione collettiva e la loro sostituzione di diritto, con applicazione degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile. L'eccezione è data dal caso di un esplicito rinvio operato dalla fonte legislativa a quella contrattuale il cui intervento in questo caso è legittimato nei soli limiti del rinvio stesso (cfr. art. 40, comma 1, D.Lgs. n. 165/2001).

La novella del 2017 modifica, invece, il secondo periodo del secondo comma dell'art. 2 concernente le specifiche disposizioni normative dettate per i soli pubblici dipendenti o per una parte di essi, con forti affinità rispetto alla disciplina antecedente alla novella del 2009. Si riafferma il primato del contratto collettivo nazionale sulla fonte normativa per

le disposizioni di legge, regolamento o statuto che introducono o abbiano introdotto disposizioni legislative per i soli dipendenti pubblici o categorie di essi, ma con un potere derogatorio limitato alle materie di competenza del livello nazionale (e nel rispetto dei principi dettati dal D.Lgs. n. 165/2001) La disposizione nella formulazione novellata merita due precisazioni. La prima è che nel riferirsi non solo alle disposizioni che “introducano” ma anche a quelle che “abbiano introdotto” disposizioni speciali estende la possibile derogabilità anche a previsioni normative antecedenti alla riforma del 2017. La seconda è che il riferimento alle “materie affidate alla contrattazione collettiva ai sensi dell’art. 40, comma 1, e nel rispetto dei principi stabiliti dal presente decreto” è tale da escludere ogni eventuale intervento su profili organizzativi, ancorché di organizzazione del lavoro.

B) Contrattazione collettiva e forme di partecipazione sindacale. La novella del 2017 mantiene la distinzione tra forme di partecipazione sindacale e contrattazione collettiva, ma, come già evidenziato, con una linea ispiratrice volta a riassegnare uno spazio regolativo più ampio alla fonte negoziale, anche in ragione dell’esigenza di attuare alcuni precisi impegni formalizzati nella già richiamata Intesa Governo – Sindacati del 30 novembre 2016 e con una contestuale ampliamento dell’ambito di possibile partecipazione sindacale.

B.1.) Materie oggetto di contrattazione. In merito alle materie oggetto di contrattazione si reintroduce una formulazione che riecheggia quella antecedente alla riforma Brunetta del 2009 che ne aveva limitato la competenza alla determinazione dei diritti e degli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché alle materie relative alle relazioni sindacali. Il testo riformato ne ha riesteso la competenza a “disciplina(re) il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali” (art. 40, D.Lgs. n. 165/2001). In continuità con l’affermata natura imperativa delle speciali disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 165/2001 è stato, altresì, ribadito l’elenco di materie escluse dalla contrattazione collettiva e riformato quello relativo alle materie per le quali la contrattazione può esplicarsi nei limiti previsti dalla legge. La riforma del 2017 aveva, nello specifico, eliminato il riferimento alle

progressioni economiche orizzontali – oggetto di analisi specifica in questa ricerca – la cui disciplina era, dunque, da intendersi interamente rimessa alla fonte collettiva. L’art. 3 del D.L. n. 80/2021 (nel testo risultante a seguito della conversione da parte della l. n. 113/2021) nel confermare il ruolo della contrattazione collettiva (“Le progressioni all’interno della stessa area avvengono con modalità stabilite dalla contrattazione collettiva”) pone però alcune evidenti indicazioni vincolanti per la fonte negoziale. Si afferma, infatti, che le progressioni orizzontali avvengono “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”.

La riforma del 2017 ha, altresì, preservato esplicitamente le prerogative unilaterali della dirigenza nelle materie oggetto di partecipazione sindacale (cfr. sempre art. 40, D.Lgs. n. 165/2001). Si precisa così che restano escluse dalla contrattazione collettiva: l’organizzazione degli uffici; le materie oggetto di partecipazione sindacale; le materie afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17 del D.Lgs. n. 165/2001; il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali; le materie di cui all’articolo 2, comma 1, lett. c), della legge n. 421/1992; la contrattazione collettiva è, invece, consentita nei limiti prevista dalle norme di legge nelle materie relative alle sanzioni disciplinari; alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio; della mobilità.

Pertanto, occorre ribadire quanto già evidenziato, cioè che anche nella “nuova” e più estesa formulazione rimangono due limiti: uno, più ampio, della preclusione della contrattazione collettiva a disciplinare in assoluto certe materie, l’altro, più ristretto, della possibilità per la fonte collettiva di intervenire in alcune materie oggetto di disciplina normativa, ma solo nei limiti fissati dalla fonte legislativa.

B.2.) *Forme di partecipazione sindacale.* In merito alle forme di partecipazione sindacale è confermato che le determinazioni per l’organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla

gestione dei rapporti di lavoro e, in particolare, la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici, sono assunte dai dirigenti ("organi preposti alla gestione") con la capacità del privato datore di lavoro. Vi è stato, tuttavia, un ampliamento del possibile coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nella fase propedeutica all'assunzione delle decisioni. In luogo della precedente formulazione che prevedeva la "sola" informazione ai sindacati per le determinazioni relative all'organizzazione degli uffici e, limitatamente alle misure riguardanti i rapporti di lavoro, l'esame congiunto ove previsto dai contratti di comparto, la novella del 2017 ha previsto che il contratto nazionale possa estendere l'informazione e le altre forme di partecipazione anche oltre tale ambito (cfr. art. 5, comma 2, D.Lgs.n. 165/2001).

C) Rapporto tra i livelli contrattuali. In merito al rapporto tra i livelli contrattuali la riforma del 2017 non ha modificato il principio per cui la contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi (art. 40, comma 3, D.Lgs. n. 165/2001).

Il legislatore prevede, in particolare, che le pubbliche amministrazioni attivano, nel rispetto dei vincoli di bilancio che risultano dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna di esse, autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa (art. 40, comma 3-bis, D.Lgs. n. 165/2001).

Non è stata neppure toccata la regola secondo cui "la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono" (art. 40, comma 3-bis, D.Lgs. n. 165/2001). Nel ribadire il principio secondo cui "la contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance" si aggiunge la precisazione – che sarà ripresa nel presente paragrafo nel punto espressamente dedicato al trattamento economico – che ad essa è destinata "per l'ottimale perseguimento degli obiettivi

organizzativi ed individuali, una quota prevalente delle risorse finalizzate ai trattamenti economici accessori comunque denominati” (sempre comma 3-bis).

Si ribadisce – aspetto di fondamentale importanza per il concreto atteggiarsi delle relazioni sindacali, anche in rapporto a quello che può essere lo sviluppo delle forme di partecipazione sindacale – la regola del divieto per le amministrazioni di “sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione”, la cui violazione comporta la nullità e la non applicabilità delle clausole difformi, con la loro sostituzione ex artt. 1339 e 1419, secondo comma, cod.civ. e la responsabilità dei soggetti dell’amministrazione che hanno sottoscritto l’accordo e di coloro che ve ne hanno dato applicazione (art. 40, comma 3-quinquies, D.Lgs. n. 165/2001). La previsione segna, con tutta evidenza, una indubbia differenza con il settore privato ove le regole di competenza e di rinvio fissate dal contratto collettivo nazionale sono inidonee a rendere invalide le clausole difformi del contratto aziendale. Infatti la loro eventuale violazione dà luogo ad un inadempimento degli obblighi reciprocamente assunti dagli stipulanti e rilevante solo sul piano delle relazioni intersindacali e di una eventuale, ma scolastica, responsabilità endo-associativa. La violazione del richiamato vincolo comporta una forma di responsabilità che viene qualificata come “danno da contrattazione collettiva” e che rappresenta uno degli aspetti di maggior interesse e dibattito. Anche perché l’apporto causale delle Organizzazioni Sindacali nella causazione del danno assume rilievo limitatamente alla quantificazione del risarcimento dovuto dall’amministrazione e, segnatamente, ai fini della sua eventuale diminuzione (v. Cass. S.U. 14 luglio 2015, n. 14689). Ma, con tutta evidenza, gli effetti della nullità delle clausole difformi coinvolgono anche i lavoratori che hanno ricevuto indebiti vantaggi dall’applicazione di disposizioni contrattuali illegittime. In linea di principio dalla nullità della clausola contrattuale deriva

anche l'obbligo per l'amministrazione di recuperare le somme erogate in esecuzione di una clausola nulla, non potendo essere invocata in senso contrario l'eventuale buona fede del dipendente (v. Cass. 13 settembre 2017, n. 21267 e Cass. 20 febbraio 2017, n. 4323). E proprio avendo riguardo a questa situazione la novella del 2017 è intervenuta su di un profilo specifico, ovvero il superamento dei vincoli finanziari da parte del contratto decentrato, al fine di temperare le rigidità del recupero. Non viene modificata la previsione che sancisce l'obbligo per l'amministrazione di recuperare le risorse impiegate nell'ambito della sessione negoziale successiva qualora sia stato accertato il superamento dei vincoli finanziari (art. 40, comma 3-quinquies, D.Lgs. n. 165/2001), ma si definisce una tempistica per un recupero progressivo delle risorse indebitamente spese in eccesso che deve avvenire di regola "con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli". Tuttavia – e così si introduce un ulteriore elemento di flessibilità – si stabilisce che "al fine di non pregiudicare l'ordinata prosecuzione dell'attività amministrativa delle amministrazioni interessate" la quota del recupero non può eccedere il 25% delle risorse destinate alla contrattazione integrativa ed il numero di annualità entro cui deve avvenire il recupero, previa certificazione degli organi di controllo, è corrispondentemente incrementato (sempre art. 40, comma 3-quinquies, D.Lgs. n. 165/2001). Solo per le regioni e gli enti locali è prevista, in alternativa alla regola riportata, la possibilità di prorogare il termine per procedere al recupero delle somme indebitamente erogate, per un periodo non superiore a cinque anni, a condizione che adottino o abbiano adottato le misure di contenimento della spesa previste dal D.L. n. 16/2014 (c.d. Salva Roma), dimostrino l'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa previste dalle predette misure, nonché il conseguimento di ulteriori riduzioni di spesa derivanti dall'adozione di misure di razionalizzazione relative ad altri settori anche con riferimento a processi di soppressione e fusione di società, enti o agenzie strumentali. Le regioni e gli enti locali forniscono la dimostrazione di cui al periodo precedente con apposita relazione, corredata del parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, allegata al conto consuntivo di ciascun

anno in cui è effettuato il recupero (sempre all'art. 40, comma 3-quinquies, del D.Lgs. n. 165/2001).

D) Regolazione unilaterale da parte dell'amministrazione. La riforma del 2017 ha modificato anche i presupposti e le modalità di regolazione unilaterale dell'amministrazione per il caso di mancato accordo. Ciò anche in ragione dell'esigenza di recepire quanto concordato con le parti sociali e formalizzato nell'Intesa del 30 novembre 2016 [punto 1, lett. c)].

Più precisamente non è stata modificata la previsione precedente secondo cui i contratti collettivi nazionali definiscono il termine delle sessioni negoziali con la riassunzione per le parti "alla scadenza del termine" delle "rispettive prerogative e libertà di iniziativa e di decisione" (art. 40, comma 3-bis, D.Lgs. n. 165/2001).

Si è riformulata, invece, in un'articolata disposizione, la disciplina per la provvisoria regolamentazione unilaterale dell'amministrazione per il caso di mancato accordo e "fino alla successiva sottoscrizione" che è consentita "qualora il protrarsi delle trattative determini un pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa" (art. 40, comma 3-ter, D.Lgs. n. 165/2001). La differenza rispetto alla previgente formulazione normativa che ammetteva l'azione unilaterale "al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica" è evidente. Mentre in precedenza la norma si esprimeva in chiara proiezione positiva tale da consentire l'azione unilaterale anche per l'introduzione di previsioni idonee a modificare in senso migliorativo l'esistente, il testo vigente limita la possibilità di agire unilateralmente alla sussistenza di un possibile pregiudizio. La proposta migliorativa dell'amministrazione può, dunque, condurre ad un'azione unilaterale solo in presenza di un contestuale pregiudizio.

Un'altra importante novità attiene all'obbligo per l'amministrazione, una volta adottato l'atto unilaterale, di proseguire le trattative al fine di pervenire in tempi celeri alla conclusione dell'accordo. La parte pubblica non si deve limitare a rispondere alle eventuali

richieste di incontro avanzate dalla controparte sindacale, ma è tenuta a farsi parte diligente per riattivare tempestivamente le trattative.

La novella del 2017 ha, altresì, previsto la possibilità per il contratto nazionale di “individuare un termine minimo di durata delle sessioni negoziali in sede decentrata, decorso il quale l'amministrazione interessata può in ogni caso provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo” (sempre comma 3-ter). Posto che il contratto collettivo ha la facoltà e non l'obbligo di prevedere un termine minimo e non un termine massimo, la questione certamente più complessa ed interessante è stata riferita alla possibilità per l'amministrazione di provvedere “in ogni caso” decorso l'eventuale termine minimo di durata della sessione negoziale. È indubbia la coesistenza nell'ambito dello stesso articolo di due disposizioni che nel prevedere nella sostanza il medesimo effetto, ovvero la possibile azione unilaterale dell'amministrazione, la ancorano tuttavia a presupposti diversi. Il comma 3-bis è chiaro: il contratto nazionale definisce (nel senso che deve fissare) un termine massimo delle sessioni negoziali in sede decentrata decorso il quale le parti sono libere di assumere le rispettive decisioni e, dunque, l'amministrazione di assumere in via unilaterale le decisioni relative ai profili non contrattati. Il comma 3-ter, a differenza del comma 3-bis, non impone alla contrattazione collettiva, ma semplicemente le consente di introdurre un termine di durata delle sessioni negoziali. Un termine che viene qualificato come termine minimo e non come termine massimo; un termine la cui infruttuosa decorrenza porta l'amministrazione a potere “in ogni caso provvedere in via provvisoria” sulle materie oggetto del mancato accordo. Dunque, il contratto nazionale può (non deve) introdurre un termine minimo; ma se lo introduce consente all'amministrazione di procedere a seguito del suo superamento “in ogni caso”, cioè a prescindere dalla sussistenza del presupposto (il determinarsi di un pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa) indicato per l'azione unilaterale. L'esistenza di un pregiudizio è richiesta (e, dunque, vincola) solo per l'ipotesi di un

intervento unilaterale antecedente alla scadenza del termine minimo o in generale per l'intervento qualora detto termine minimo non sia stato previsto.

Dalla lettura coordinata dei due commi emerge come il legislatore abbia demandato alla contrattazione collettiva nazionale la prerogativa di poter operare una differenziazione nell'ambito delle materie attribuite alla contrattazione collettiva integrativa, individuando un gruppo di esse per le quali occorre definire un termine massimo per la sessione negoziale (comma 3-bis) ed un altro gruppo (determinabile anche in via residuale) per il quale è possibile indicare un termine minimo e, comunque, al quale non si applica il termine massimo (comma 3-ter). Solo qualora tale termine minimo non sia definito l'azione unilaterale sarà assoggettata al permanente vincolo del più volte citato pregiudizio.

La contrattazione nazionale, così chiamata in causa, è addivenuta ad una soluzione del tutto coerente con il testo normativo. I contratti di comparto 2016-2018 hanno, nella sostanza, differenziato tra gli istituti riferiti alla parte normativa in senso lato e quelli direttamente attinenti alla definizione del trattamento economico [cfr. artt. 7 e 8 CCNL Funzioni Centrali; artt. 7 e 8 CCNL Funzioni Locali; art. 7 (parte comune) e art. 22 (Sezione Scuola), art. 42 (Sezione Università ed Aziende Ospedaliere), art. 68 (Sezione Istituzioni ed Enti di ricerca e sperimentazione), art. 97 (Sezione AFAM) del CCNL Istruzione e Ricerca; artt. 8 e 9 CCNL Sanità].

Per i primi i contratti si sono riferiti alla regola del comma 3-bis e hanno previsto che qualora siano decorsi trenta giorni dall'inizio delle trattative, eventualmente prorogabili fino ad un massimo di ulteriori trenta giorni, e non si sia raggiunto l'accordo, le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e di decisione. Per i secondi si è stabilito che qualora non si sia raggiunto l'accordo ed il protrarsi delle trattative determini un oggettivo pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa, l'ente interessato può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione e prosegue le trattative al fine di pervenire in tempi celeri alla

conclusione dell'accordo. È da notare come le previsioni negoziali precisino che il pregiudizio debba essere oggettivo, al fine evidente di definire un giusto equilibrio tra le presumibili visioni contrapposte delle parti. I contratti, nel recepire la facoltà loro attribuita dall'art. 40, comma 3-ter del D. Lgs. n. 165/2001, stabiliscono che il termine minimo di durata di queste sessioni negoziali è pari a quarantacinque giorni, eventualmente prorogabili di ulteriori quarantacinque. La fonte collettiva, per la verità con una previsione che non si coordina a pieno con i termini già evidenziati, prevede, altresì, che "entro il primo mese del negoziato relativo alla contrattazione integrativa le parti non assumano iniziative unilaterali, né procedano ad azioni dirette". (art. 9 CCNL Funzioni Centrali; art. 10 CCNL Funzioni Locali; art. 8 CCNL Istruzione e Ricerca; art. 10 CCNL Sanità).

Il legislatore del 2017 ha poi confermato che agli atti adottati unilateralmente si applicano le procedure di controllo e di compatibilità economico-finanziaria previste per il contratto collettivo. Ha, invece, previsto l'istituzione presso l'Aran di un osservatorio con composizione paritetica "con il compito di monitorare i casi e le modalità con cui ciascuna amministrazione adotta gli atti" tramite i quali esercita il potere sostitutivo e di verificare che "tali atti siano adeguatamente motivati in ordine alla sussistenza del pregiudizio alla funzionalità dell'amministrazione". Ai componenti di detto organismo non spettano "compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati". I contratti nazionali nel ribadire le competenze indicate dal testo normativo aggiungono che l'Osservatorio "è anche sede di confronto su temi contrattuali che assumano una rilevanza generale, anche al fine di prevenire il rischio di contenziosi generalizzati". Si ritiene che l'Osservatorio non sia tenuto ad occuparsi delle ragioni del mancato accordo, avendo soltanto compiti di monitoraggio dei casi e delle modalità di adozione degli atti sostitutivi. Ne consegue che qualora dovesse accertare la mancanza del pregiudizio l'atto unilaterale manterrebbe la sua legittimità con un mero richiamo all'amministrazione di

procedere nel rispetto delle regole, ferma la possibilità per le organizzazioni sindacali di esperire un'azione ai sensi dell'art. 28 dello Statuto dei Lavoratori.

E) Le disposizioni in materia di trattamento economico. Una propria specificità assumono le disposizioni in materia di trattamento economico, ove i profili di negoziazione e di gestione unilaterale si intrecciano tra loro. Fino alla riforma del 2009 la materia era demandata alla competenza esclusiva della contrattazione collettiva, senza tuttavia poter individuare a carico della parte datoriale sul piano formale un obbligo a contrarre, ma solo un obbligo a trattare. Con la richiamata riforma del 2009 è stata consentita l'erogazione in via provvisoria di emolumenti riferiti al trattamento fondamentale ed a quello accessorio, rispettivamente in via unilaterale a livello nazionale (art. 47-bis, D.Lgs. n. 165/2001) ed in sede integrativa (cfr. art. 40, comma 3-ter, D.Lgs. n. 165/2001). La riforma del 2017 è ulteriormente intervenuta per modificare alcuni profili di cui occorre dar conto anche alla luce di quanto previsto dalla contrattazione nazionale.

E.1.) Trattamento economico fondamentale. La novella del 2017 ha confermato che decorsi sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria (oggi di stabilità) che dispone in materia di rinnovi dei contratti collettivi possono essere erogati in via provvisoria, previa deliberazione dei rispettivi comitati di settore, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative, salvo conguaglio all'atto della stipulazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro, gli incrementi previsti per il trattamento stipendiale. Ed è, altresì, rimasta ferma la disposizione per cui in ogni caso a decorrere dal mese di aprile dell'anno successivo alla scadenza del contratto collettivo nazionale di lavoro, qualora lo stesso non sia ancora stato rinnovato e non sia stata disposta l'erogazione provvisoria, è riconosciuta ai dipendenti dei rispettivi comparti di contrattazione, nella misura e con le modalità stabilite dai contratti nazionali, e comunque entro i limiti previsti dalla legge finanziaria in sede di definizione delle risorse contrattuali, una copertura economica che costituisce un'anticipazione dei benefici complessivi che saranno attribuiti all'atto del rinnovo contrattuale. Ancorché quest'ultimo strumento di tutela sia previsto

“in ogni caso” è evidente come esso sia limitato nella misura e nelle modalità stabilite dai contratti nazionali e, comunque, nel rispetto delle risorse contrattuali definite con la legge di stabilità. Gli ultimi contratti collettivi hanno disciplinato questo profilo, con disposizioni “fotocopia” che hanno fissato la copertura economica “al 30% della previsione Istat dell’inflazione, misurata dall’indice IPCA al netto della dinamica dei prezzi dei beni energetici importati, applicata agli stipendi tabellari” e prevedendo che “dopo sei mesi di vacanza contrattuale, detto importo sarà pari al 50% del predetto indice” (cfr. art. 2, comma 6, CCNL Funzioni Centrali; art. 2, comma 6, CCNL Funzioni Locali, art. 2, comma 6, CCNL Istruzione e Ricerca, art. 2, comma 6, CCNL Sanità).

E.2) Le disposizioni relative ai fondi. La novella del 2017 ha, invece, inserito due nuovi significativi rinvii alla contrattazione nazionale vincolando l’azione delle parti negoziali nella fissazione delle regole per la determinazione dei fondi.

E.2.a) In primo luogo si è sancito l’obbligo di introdurre apposite clausole volte ad impedire incrementi della consistenza complessiva delle risorse destinate ai trattamenti economici accessori, nei casi in cui i dati sulle assenze, a livello di amministrazione o di sede di contrattazione integrativa, rilevati a consuntivo, evidenzino, anche con riferimento alla concentrazione in determinati periodi in cui è necessario assicurare continuità nell’erogazione dei servizi all’utenza o, comunque, in continuità con le giornate festive e di riposo settimanale, significativi scostamenti rispetto a dati medi annuali nazionali o di settore (art. 40, comma 4-bis, D.Lgs. n. 165/2001).

Questa previsione, volta ad arginare i fenomeni di assenteismo, è da leggere in stretta connessione con l’altra disposizione introdotta dalla riforma del 2017 che attribuisce, sempre ai contratti nazionali, l’individuazione delle condotte e delle corrispondenti sanzioni per le ipotesi di ripetute e ingiustificate assenze dal servizio in continuità con le giornate festive e di riposo settimanale, nonché con riferimento ai casi di ingiustificate assenze collettive in determinati periodi nei quali è necessario assicurare continuità nell’erogazione dei servizi all’utenza (art. 55-quinquies, comma 3-bis). I contratti nazionali

hanno attuato quanto sopra riportato in due distinti articoli di contenuto sostanzialmente identico per tutti i comparti. Si è così previsto che in sede di Organismo paritetico per l'innovazione si operi una prima analisi relativa ai dati sulle assenze di personale e se ne valutino le cause e qualora emergano criticità nei tassi di assenza del personale (ovvero siano rilevate assenze medie che presentino significativi e non motivabili scostamenti rispetto a benchmark di settore pubblicati a livello nazionale ovvero siano osservate anomale e non oggettivamente motivabili concentrazioni di assenze, in continuità con le giornate festive e di riposo settimanale e nei periodi in cui è più elevata la domanda di servizi da parte dell'utenza) si propongano misure finalizzate a conseguire obiettivi di miglioramento. Qualora tali obiettivi non siano stati conseguiti (sulla base di dati consuntivi rilevati nell'anno successivo) i fondi destinati al trattamento economico accessorio non possono essere incrementati, con un vincolo che permane fino al loro effettivo ottenimento (art. 79 CCNL Funzioni Centrali; art. 70 CCNL Funzioni Locali; art. 21 CCNL Istruzione e Ricerca; art. 83 CCNL Sanità). Sul piano sanzionatorio si introduce la sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da undici giorni a sei mesi "fino a due assenze ingiustificate dal servizio in continuità con le giornate festive e di riposo settimanale" [art. 62, comma 8, lett. f), CCNL Funzioni Centrali; art. 59, comma 8, lett. f), CCNL Funzioni Locali; art. 13, comma 8, lett. e), CCNL Istruzione e Ricerca; art. 66, comma 8, lett. f), CCNL Sanità].

E.2.b) In secondo luogo la novella del 2017 ha attribuito alla contrattazione collettiva nazionale il compito di provvedere al riordino, alla razionalizzazione ed alla semplificazione delle discipline in materia di dotazione ed utilizzo dei fondi destinati alla contrattazione integrativa. Ciò al fine di semplificare la gestione amministrativa di tali fondi e di consentirne un utilizzo più funzionale ad obiettivi di valorizzazione degli apporti del personale, nonché di miglioramento della produttività e della qualità dei servizi (art. 40, comma 4-ter, D.Lgs. n. 165/2001). Tale previsione deve essere considerata congiuntamente con quanto previsto dall'art. 23 del D.Lgs. n. 75/2017 con cui si è affidata

alla contrattazione collettiva la progressiva armonizzazione dei trattamenti accessori tramite “la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione”.

In ragione di quanto previsto dalla legge, la contrattazione collettiva ha offerto soluzioni differenziate.

Nel comparto sanità i fondi sono diminuiti da tre (fondo straordinario, disagio, pericolo e danno; fondo produttività collettiva e premio prestazione individuale; fondo fasce, posizioni organizzative, indennità qualificazione professionale, indennità professionale specifica) a due (fondo condizioni di lavoro e incarichi e fondo premialità e fasce) (cfr. artt. 80 e 81 CCNL Sanità). Nel comparto Istruzione e Ricerca, per le università e segnatamente per le categorie di personale B-C-D si è prevista l'istituzione del nuovo “Fondo risorse decentrate”, finanziato, in prima applicazione, dalle risorse stabili del precedente Fondo per le progressioni economiche e per la produttività collettiva e individuale e per la categoria EP a decorrere dall'anno 2018, il Fondo retribuzione di posizione e di risultato è costituito da un unico importo consolidato di tutte le risorse stabili dell'anno 2017, come certificate dal collegio dei revisori (cfr. artt. 63 e 65 CCNL Istruzione e Ricerca); per la scuola si è prevista la confluenza in unico fondo denominato "Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa" di risorse destinate a retribuire gli istituti contrattuali in precedenza disciplinate in molteplici disposizioni negoziali e legislative (cfr. art. 40 CCNL Istruzione e Ricerca). Nel comparto Funzioni locali il Fondo risorse decentrate è costituito in un unico importo consolidato di tutte le risorse decentrate stabili relative all'anno 2017 al netto di quelle che gli enti hanno destinato, nel medesimo anno, a carico del fondo, alla retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative le cui relative risorse sono decurtate dal fondo e corrisposte a carico del bilancio (cfr. art. 67 CCNL Funzioni Locali). Per il comparto Funzioni centrali si prevede che i fondi delle amministrazioni e

degli enti del comparto destinati alla contrattazione integrativa ed ai trattamenti accessori assumono la denominazione di “Fondo risorse decentrate” ed in tale fondo confluiscono, in un unico importo consolidato, tutte le risorse aventi caratteristiche di certezza, stabilità e continuità negli importi determinati per l’anno 2017, come certificati dagli organi di controllo interno (cfr. art. 76 CCNL Funzioni Centrali).

E.3.) *Trattamento economico accessorio.* La novella del 2017 ha previsto che sia destinata “per l’ottimale perseguimento degli obiettivi organizzativi ed individuali, una quota prevalente delle risorse finalizzate ai trattamenti accessori comunque denominati” (art. 40, comma 3-bis, D.Lgs. n. 165/2001). Il legislatore precisa, ulteriormente, che “La predetta quota è collegata alle risorse variabili determinate per l'anno di riferimento”. La nuova disposizione deve essere letta congiuntamente con il comma 1 dell’art. 19 del D.Lgs. n. 150/2009, nel testo modificato dall’art. 13 del D.Lgs. n. 74/2017, ove si è previsto che il contratto collettivo nazionale “nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance ai sensi dell'articolo 40, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, stabilisce la quota delle risorse destinate a remunerare, rispettivamente, la performance organizzativa e quella individuale” e “fissa criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi ... corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati”. Entrambe le disposizioni, seppur riferite a due diversi livelli di contrattazione, convergono nel disporre la destinazione della quota prevalente di risorse alla remunerazione della performance, ma in evidente discontinuità rispetto alla disciplina previgente, valorizzano il raggiungimento di obiettivi organizzativi. Si prevede che agli obiettivi organizzativi ed individuali è assegnata una quota prevalente delle risorse finalizzate ai trattamenti economici accessori comunque denominati. Tale quota è collegata alle risorse variabili determinate per l’anno di riferimento.

I contratti collettivi della tornata 2016-2018, sulla scorta di quanto previsto dalla novella del 2017, hanno stabilito che la parte prevalente delle risorse deve essere destinata ai

trattamenti economici volti ad attribuire premi e trattamenti economici correlati alla performance organizzativa, ad assegnare premi e trattamenti economici correlati alla performance individuale e a riconoscere indennità correlate alle condizioni di lavoro e hanno ulteriormente precisato che alla performance individuale deve essere attribuito almeno il 30% delle risorse [art. 77 CCNL Funzioni Centrali; art. 68 CCNL Funzioni Locali; art. 64 CCNL Istruzione e Ricerca (riferito al personale disciplinato dalla Sezione Università e Aziende Ospedaliere Universitarie e per il personale delle categorie B, C e D)]. Hanno poi previsto un premio aggiuntivo non inferiore al 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente per una limitata quota massima (definita dal contratto integrativo) di dipendenti che conseguano le valutazioni più elevate (art. 78 CCNL Funzioni Centrali; art. 69 CCNL Funzioni Locali; art. 20 CCNL Istruzione e Ricerca; art. 82 CCNL Sanità).

F) Le previsioni dettate dalla contrattazione collettiva di comparto in materia di relazioni sindacali. Alla luce di quanto fin qui evidenziato si devono considerare in sequenza logica le previsioni introdotte dalla contrattazione di comparto con riguardo alle relazioni sindacali ed ai rinvii operati alla contrattazione integrativa. L'art. 9 del D.Lgs. n. 165/2001 non è stato modificato dalla novella del 2017, sì da essere confermata la previsione secondo cui fermo restando quanto previsto dall'art. 5, comma 2, i contratti collettivi nazionali disciplinano le modalità e gli istituti della partecipazione.

I contratti nazionali della tornata 2016-2018 nel ribadire la distinzione tra contrattazione integrativa e forme di partecipazione sindacale, entrambe rientranti nella più ampia categoria delle relazioni sindacali, ha sostituito integralmente le disposizioni previgenti (cfr. art. 3 CCNL Funzioni Centrali; art. 3 CCNL Funzioni Locali; art. 4 CCNL Istruzione e Ricerca; art. 11 CCNL Sanità secondo cui le nuove clausole “sostituiscono integralmente tutte le disposizioni in materia di relazioni sindacali previste nei precedenti contratti dei comparti di provenienza, le quali sono pertanto disapplicate”). Le forme di partecipazione sindacale sono state qualificate dalla stessa fonte collettiva come “lo strumento per

costruire relazioni stabili tra amministrazioni pubbliche e soggetti sindacali, improntate alla partecipazione consapevole, al dialogo costruttivo e trasparente, alla reciproca considerazione dei rispettivi diritti ed obblighi, nonché alla prevenzione e risoluzione dei conflitti”, nonché per attuare il contemperamento della missione di servizio pubblico delle amministrazioni a vantaggio degli utenti e dei cittadini con gli interessi dei lavoratori; per migliorare la qualità delle decisioni assunte; per sostenere la crescita professionale e l’aggiornamento del personale, nonché i processi di innovazione organizzativa e di riforma della pubblica amministrazione. (v., ancorché con alcune differenze di formulazione, art. 3 CCNL Funzioni Centrali; art. 3 CCNL Funzioni Locali; art. 4 CCNL Istruzione e Ricerca; 3 CCNL Sanità).

I contratti indicano:

- le materie demandate alle varie forme di partecipazione ed alla contrattazione integrativa, i soggetti delle relazioni sindacali (con l’obbligo per l’ente di costituire la parte pubblica entro trenta giorni dalla sottoscrizione del contratto nazionale eventualmente fornendo alla delegazione trattante indirizzi generali sugli istituti oggetto di contrattazione e con una differenziazione in ragione del livello integrativo);
- i livelli della negoziazione (nel comparto Funzioni Centrali è previsto un doppio livello di contrattazione, di ente – nazionale o di sede unica – e di singola sede – sede territoriale, con diverse competenze dei due livelli; nel comparto Istruzione e Ricerca, nella sezione Scuola sono previsti tre livelli, nazionale, regionale e di istituzione scolastica);
- i tempi e le procedure della contrattazione (con una prevista durata triennale del contratto integrativo, ad eccezione dei criteri di ripartizione delle risorse che sono contrattabili annualmente e con obbligo per l’ente di attivare le trattative entro trenta giorni dalla presentazione delle piattaforme sindacali). Il contratto Funzioni locali si segnala per la finalità di potenziare la contrattazione a livello territoriale:

al fine di favorire l'aggregazione tra più comuni ha eliminato i vincoli dettati dalla precedente disciplina che consentiva agli enti locali di attivare, previa sottoscrizione di un protocollo di intesa, tale livello contrattuale qualora avessero un numero di dipendenti inferiori a trenta e fossero territorialmente contigui (cfr. art. 9 CCNL Funzioni Locali).

F.1.) Le materie demandate alla contrattazione integrativa. Quanto alle materie demandate alla contrattazione integrativa i contratti di comparto, con alcune marginali differenze tra di loro, rinviano a tale livello la disciplina sia di istituti strettamente retributivi (premi correlati alla performance; indennità per attività disagiate o pericolose per la salute; trattamenti accessori demandati dalle leggi alla contrattazione collettiva; maggiorazioni per alcuni turni o per la reperibilità) sia altri istituti normativi riferibili all'orario di lavoro (limiti ai turni effettuabili in orario notturno o in reperibilità, al numero di ore che possono confluire nella banca delle ore, alla flessibilità oraria in entrata e in uscita, al periodo di tredici settimane di maggiore o minore concentrazione dell'orario multiperiodale, allo straordinario; individuazione delle causali per elevare di ulteriori sei mesi l'arco temporale per il calcolo del limite delle quarantotto ore settimanali medie) cui si aggiungono deleghe in materia di risorse per la contrattazione integrativa, progressioni economiche, welfare integrativo, salute e sicurezza, utilizzo delle tipologie contrattuali c.d. flessibili, conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e dipendenti con disabilità.

Nell'ambito dell'elencazione di cui sopra – e che verrà ripresa con riguardo a singoli istituti nell'analisi di dettaglio che seguirà – vi è poi – come già evidenziato – la distinzione tra le materie (di natura prettamente economica) per cui la regolamentazione unilaterale dell'ente è ammessa solo in caso di pregiudizio, da quelle per le quali decorso il termine negozialmente fissato l'ente può in ogni caso procedere.

Peraltro – e questo è di rilievo anche per le riflessioni che si andranno a svolgere – le formulazioni dei contratti di comparto non sono sempre idonee a definire puntualmente una materia. In via esemplificativa, emblematico è l'inserimento tra le materie

contrattabili a livello integrativo dei “riflessi sulla qualità del lavoro e sulla professionalità delle innovazioni tecnologiche inerenti l’organizzazione di servizi” (cfr. art. 7, comma 6, lett. v), CCNL Funzioni Centrali; art. 7, comma 4, lett. t), CCNL Funzioni Locali; art. 8, comma 5, lett. k), CCNL Sanità; analoga è la formulazione del CCNL Istruzione e Ricerca: “riflessi sulla qualità del lavoro e sulla professionalità delle innovazioni tecnologiche e dei processi di informatizzazione inerenti ai servizi amministrativi e a supporto dell’Ateneo”) che tende a caratterizzarsi come un rinvio sostanzialmente in bianco al contratto integrativo su tutto ciò che è riferibile all’applicazione delle nuove tecnologie, ma che è stato attuato secondo una logica restrittiva.

F.2.) Forme di partecipazione sindacale. Per quanto concerne la partecipazione sindacale, i contratti collettivi ne definiscono la finalità con formule omogenee e ne individuano (qui con alcune differenze) i vari istituti indicandone le rispettive caratteristiche. Comune è l’affermazione secondo cui “la partecipazione è finalizzata ad instaurare forme costruttive di dialogo tra le parti, su atti e decisioni di valenza generale delle amministrazioni, in materia di organizzazione o aventi riflessi sul rapporto di lavoro ovvero a garantire adeguati diritti di informazione sugli stessi” e se ne prevede un’articolazione in tre forme, informazione, confronto e organismi paritetici per l’innovazione (questi ultimi non sempre previsti in tutti i comparti e/o per tutte le amministrazioni del comparto) (art. 3, comma 4, CCNL Funzioni Centrali; art. 3, comma 4, CCNL Funzioni Locali; art. 4, comma 4, CCNL Istruzione e Ricerca; art. 3, comma 4, CCNL Sanità).

Le tre forme meritano un’analisi specifica.

a) Informazione. I contratti dopo avere affermato che l’informazione è il “presupposto per il corretto esercizio delle relazioni sindacali e dei suoi strumenti” dispongono che, fatti salvi gli obblighi di trasparenza in applicazione delle disposizioni di legge, “l’informazione consiste nella trasmissione di dati ed elementi conoscitivi, da parte dell’amministrazione, ai soggetti sindacali, al fine di consentire loro di prendere conoscenza della questione

trattata e di esaminarla” (art. 4 CCNL Funzioni Centrali; art. 4 CCNL Funzioni Locali; art. 5 CCNL Istruzione e Ricerca; art. 4 CCNL Sanità).

Si pongono poi due regole, l’una relativa alla tempistica e l’altra all’oggetto dell’informazione.

Quanto alla prima (la tempistica) la fonte collettiva afferma che l’informazione “deve essere data nei tempi, nei modi e nei contenuti atti a consentire” ai soggetti sindacali legittimati alla contrattazione collettiva (RSU e rappresentanti delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del contratto collettivo nazionale) di “procedere a una valutazione approfondita del potenziale impatto delle misure da adottare ed esprimere osservazioni e proposte”. Quanto alla seconda (oggetto) si prevede che lo siano tutte le materie per le quali il contratto nazionale prevede “il confronto o la contrattazione integrativa, costituendo presupposto per la loro attivazione”.

b) Confronto. L’istituto del confronto è del tutto nuovo e supera i precedenti della concertazione e della consultazione. Viene definito come “la modalità attraverso la quale si instaura un dialogo approfondito sulle materie rimesse a tale livello di relazione, al fine di consentire ai soggetti sindacali ... di esprimere valutazioni esaustive e di partecipare costruttivamente alla definizione delle misure che l’amministrazione intende adottare” (art. 5 CCNL Funzioni Centrali; art. 5 CCNL Funzioni Locali; art. 6 CCNL Istruzione e Ricerca; art. 5 CCNL Sanità).

Il confronto può riguardare una serie di materie analiticamente elencate dal contratto nazionale riconducibili a decisioni organizzative comportanti ricadute dirette sui rapporti di lavoro. Più precisamente si tratta delle materie dell’articolazione delle tipologie dell’orario di lavoro, dei criteri generali di priorità per la mobilità tra sedi di lavoro dell’amministrazione, dei criteri generali dei sistemi di valutazione della performance, dell’individuazione dei profili professionali, dei criteri per il conferimento e la revoca degli incarichi di posizione organizzativa, dei criteri per la graduazione delle posizioni

organizzative (ai fini dell'attribuzione della relativa indennità), del trasferimento o del conferimento di attività ad altri soggetti, pubblici o privati.

Secondo la chiara lettera dei contratti il confronto può essere richiesto sia dai soggetti sindacali, sia dall'amministrazione e si svolge secondo modalità non formalizzate dalla fonte collettiva. Nel caso di domanda da parte dei soggetti sindacali il confronto deve avviarsi entro cinque giorni dalla richiesta.

In merito alla durata del confronto, la fonte collettiva fissa un termine non superiore ai trenta giorni, ma nulla esclude che le delegazioni trattanti decidano di prolungare gli incontri oltre tale termine nel caso in cui lo ritengano utile per meglio condividere i rispettivi punti di vista. È, invece, espressamente previsto dai contratti nazionali che durante il periodo di svolgimento del confronto le parti non assumano iniziative unilaterali sulle materie oggetto dello stesso. L'esito del confronto si concretizza nella redazione di una sintesi dei lavori e delle posizioni emerse e, dunque, sostanzialmente, nella stesura di un verbale in cui si riportano le conclusioni delle parti.

L'attuazione di quanto eventualmente condiviso e sintetizzato nel verbale è rimessa ad un atto unilaterale dell'amministrazione, non potendosi qualificare il verbale quale accordo, da cui consegue che il comportamento inerte dell'ente assumerà rilievo politico/sindacale e in ipotesi consentirà solo l'esperimento dell'azione per repressione del comportamento antisindacale.

Il contratto del comparto sanità contiene una propria specificità prevedendo che le Regioni, "previo confronto con le organizzazioni sindacali firmatarie", possano emanare entro novanta giorni dall'entrata in vigore del contratto nazionale "linee generali di indirizzo per lo svolgimento della contrattazione integrativa" in una pluralità di materie, tra le quali l'utilizzo di risorse regionali aggiuntive destinate alla produttività; le metodologie di impiego, da parte delle aziende, ed enti, di una quota di minori oneri derivanti dalla riduzione stabile della dotazione organica; le modalità di incremento dei fondi in caso di aumento della dotazione organica del personale o dei servizi; le linee di

indirizzo in materia di prestazioni aggiuntive del personale. È evidente che il preventivo confronto dovrà avere per oggetto le materie elencate quale possibile contenuto delle linee guida.

c) Organismo paritetico per l'innovazione. Tale forma partecipativa, non prevista per tutti gli enti (ad es. le università) o prevista in alcuni solo al raggiungimento di certe soglie occupazionali (ad es. per gli enti locali solo in quelli con più di trecento dipendenti), realizza una modalità relazionale finalizzata al coinvolgimento partecipativo delle organizzazioni sindacali su tutto ciò che abbia una dimensione progettuale, complessa e sperimentale, di carattere organizzativo dell'amministrazione (art. 6 CCNL Funzioni Centrali; art. 6 CCNL Funzioni Locali; art. 9 CCNL Istruzione e Ricerca; art. 7 CCNL Sanità). Tale organismo – che può adottare un regolamento che ne disciplini il funzionamento e che si deve riunire almeno due volte all'anno e comunque ogniqualvolta l'amministrazione “manifesti un'intenzione di progettualità organizzativa innovativa, complessa, per modalità e tempi di attuazione, e sperimentale” – costituisce la sede “in cui si attivano stabilmente relazioni aperte e collaborative su progetti di organizzazione e innovazione, miglioramento dei servizi, promozione della legalità, della qualità del lavoro e del benessere organizzativo – anche con riferimento alle politiche formative, al lavoro agile ed alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, alle misure di prevenzione dello stress lavoro-correlato e di fenomeni di burn-out - al fine di formulare proposte all'amministrazione o alle parti negoziali della contrattazione integrativa”. Si prevede così che l'organismo possa svolgere analisi, indagini e studi, anche in riferimento all'individuazione di misure volte a disincentivare elevati tassi di assenza del personale; effettui in collaborazione con i Comitati Unici di Garanzia (istituiti in ogni amministrazione ai sensi dell'art. 57 del D.Lgs. n. 165/2001) il monitoraggio dell'attuazione dei piani di azioni positive predisposti da detti Comitati; possa trasmettere proprie proposte progettuali. Allo stesso organismo paritetico possono essere inoltrati progetti e programmi predisposti dalle organizzazioni sindacali legittimate alla contrattazione

collettiva in sede decentrata o da gruppi di lavoratori, dovendo in tal caso l'organismo paritetico esprimersi sulla loro fattibilità. I contratti (con l'eccezione di quello Istruzione e Ricerca) attribuiscono a questo Organismo paritetico la competenza a formulare proposte per la partecipazione del personale ai percorsi formativi e più in generale competenze propositive in materia (art. 53 CCNL Funzioni Centrali; art. 49-ter CCNL Funzioni Locali; v. anche art. 54 CCNL Sanità).

I soggetti sindacali coinvolti nell'organismo sono, per espressa previsione della fonte collettiva, i soli rappresentanti territoriali delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del contratto collettivo nazionale. L'amministrazione, data la pariteticità dell'organismo, dovrà ovviamente indicare un numero di componenti pari a quelli designati dalle organizzazioni sindacali.

3. Gli ambiti dell'indagine. Contratti integrativi selezionati, comparti di appartenenza, anno di sottoscrizione, aree tematiche indagate

L'ambito d'indagine, come anticipato in premessa, ha riguardato contratti integrativi, indicati dall'Agenzia, sottoscritti a seguito della stipula dei contratti di comparto del triennio 2016-2018, tutti conclusi nella prima metà del 2018. I 65 contratti integrativi selezionati (inclusi quelli degli studi di caso di cui al paragrafo 11), relativi a 51 amministrazioni, sono stati quasi tutti sottoscritti nel corso del 2019, solo 9 nel 2018, 4 nel 2020 e 1 nel 2021. Tutti hanno come destinatari il personale non dirigente. Pur senza alcuna pretesa di rappresentatività statistica rispetto all'universo dei contratti integrativi sottoscritti nel periodo in esame, i contratti selezionati riguardano tuttavia, in percentuale diversa, amministrazioni appartenenti a tutti i comparti di contrattazione nazionale, come rappresentati nella *Tabella 1a*, mentre non è considerata la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nella maggioranza dei casi, ciascuna delle amministrazioni considerate è presente con un solo contratto integrativo. Ma non mancano amministrazioni presenti con due o più contratti, per lo più concentrate nei comparti delle Funzioni locali (i comuni di Anagni, Bollate, Cagliari, Perugia, Sesto Fiorentino, l'Ente Provincia di Ferrara, l'Unione di Comuni della Bassa Romagna), oltre ad un caso nel Comparto Sanità (AUSL di Piacenza), e uno nell'Università (Urbino).

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale delle amministrazioni interessate, i cinque casi appartenenti alle Funzioni centrali, come immaginabile, si riferiscono tutti a amministrazioni localizzate a Roma, sebbene il contratto del Consiglio di Stato riguardi anche i Tribunali amministrativi regionali. Una situazione più diversificata si ha invece negli altri comparti. Nella Sanità sono interessate otto amministrazioni di diverse regioni, tutte collocate nell'Italia settentrionale e centrale (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Marche) ad eccezione di una amministrazione della Basilicata, l'Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico di Potenza. Ancora più articolata è la distribuzione territoriale delle Università: Lombardia (2 casi), Emilia Romagna (2 casi), Toscana (2 casi),

Umbria (2 casi), Friuli, Liguria, Marche, Lazio, Molise, Campania, Calabria, Sardegna, queste ultime tutte con un solo caso, mentre entrambi gli Enti di Ricerca selezionati hanno sede a Roma (CNR, Istat).

Tabella 1a. Amministrazioni e contratti integrativi selezionati

Comparti e Amministrazioni	Numero Amministrazioni	Numero contratti integrativi	Anno di sottoscrizione			
			2018	2019	2020	2021
Funzioni Centrali	5	5	0	5	0	0
Ministeri (MEF)	1	1	0	1	0	0
Consiglio di Stato	1	1	0	1	0	0
ICE	1	1	0	1	0	0
EPNE – AGEA	1	1	0	1	0	0
EPNE – INPS	1	1	0	1	0	0
Funzioni Locali	14	25	7	14	4	0
Comuni	11	19	5	12	2	0
Province	1	2	1	1	0	0
Unioni di comuni	1	3	1	1	1	0
Regioni	1	1	0	0	1	0
Sanità	8	11	1	9	0	0
AOU	1	1	0	1	0	0
ARPAE	1	1	0	1	0	0
ATS	1	1	0	1	0	0
AUSL	1	4	1	2	0	0
INRCA	1	1	0	1	0	0
IRCSS	1	1	0	1	0	0
IZS	2	2	0	2	0	0
Istruzione e Ricerca	24	25	1	23	0	1
Università	16	17	0	17	0	0
Enti di ricerca (CNR, ISTAT)	2	2	0	2	0	0
Scuole	6	6	1	4	0	1
TOTALE	51	66	9	51	4	1

Per quanto riguarda la scuola, abbiamo una amministrazione per ciascuna delle seguenti regioni: Piemonte, Lombardia, Marche, Puglia, Campania, Sicilia. Infine, nel comparto delle Funzioni locali, vi sono undici amministrazioni comunali distribuite in sei regioni (una ciascuna in Piemonte, Liguria, Lombardia, Lazio, Campania, Umbria, due in Toscana e tre in Sardegna), una amministrazione provinciale (Ferrara), una Unione di Comuni (Bassa Romagna) ed una amministrazione regionale (Lazio). Nel complesso, le 51 amministrazioni selezionate sono distribuite in tutte le regioni italiane (V. *Tabella 1b*) tranne tre (Valle d'Aosta, Trentino A.A., Abruzzi), con una maggiore concentrazione di casi nel Lazio (10), seguita da Emilia Romagna e Lombardia (6 ciascuna), Marche, Toscana e Sardegna (4 casi), Piemonte e Campania (3 casi), e le rimanenti con 1 o 2 casi.

Tabella 1b. Distribuzione territoriale delle amministrazioni

Regioni	Numero amministrazioni
Basilicata	1
Calabria	1
Campania	3
Emilia R.	6
Friuli V.G.	1
Lazio	10
Liguria	2
Lombardia	6
Marche	4
Molise	1
Piemonte	3
Puglia	1
Sardegna	4
Sicilia	1
Toscana	4
Umbria	2
Veneto	1

Da ultimo, per quanto riguarda le dimensioni occupazionali, si va da enti piccoli o molto piccoli, con poche unità o decine di unità di personale, come i comuni di Buggerru (10 unità), Laviano in provincia di Salerno (17), Castelnuovo Magra in provincia di La Spezia (35), Anagni (58), a otto amministrazioni tra le 100 e 250 unità di personale (comuni di Bollate, i Alba e Iglesias, l'Ente Provincia di Ferrara, le Università del Sannio, di Teramo, di Catanzaro, l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura-Agea), a 17 tra 250 e 1.000 occupati, e infine a 16 amministrazioni con più di 1.000 occupati. Tra queste ultime rientrano alcuni enti di dimensioni estremamente rilevanti anche in termini comparativi con il settore privato, come l'INPS (25.592 dipendenti), il Ministero dell'Economia e delle Finanze (9.366), l'Azienda Ospedaliera Città della Salute e della Scienza di Torino (7.666), la Regione Lazio (4.883), ma anche il Comune di Firenze e l'AUSL di Piacenza, con circa 4 mila e 3,6 mila dipendenti.

In relazione ai contratti sopra individuati si è convenuto di concentrare la ricerca su un'analisi di tipo prevalentemente qualitativo, pur senza escludere alcune considerazioni di carattere quantitativo, ove possibile.

In questa prospettiva, anche al fine di evitare un approccio troppo descrittivo e permettere una comparazione, si è partiti dall'individuazione dei temi principali oggetto di regolazione nei contratti nazionali del triennio 2016-2018 (v. paragrafo precedente e paragrafo 5) al fine di esaminare come essi abbiano trovato applicazione a livello decentrato. Si è così abbozzata una griglia analitica, che è stata via via destinataria di modificazioni/integrazioni in ragione di punti emersi nel corso dell'analisi, fino alla sua definitiva stesura (allegata in calce all'analisi dei singoli istituti), al fine di approfondire eventuali criticità nell'applicazione di disposizioni contrattuali o di legge, o anche semplici difformità, rispetto alla logica e allo 'spirito' di tali disposizioni.

Gli istituti selezionati costituiscono un sotto-insieme limitato di quelli potenzialmente interessati, segnatamente gli istituti del riconoscimento del premio individuale, delle

progressioni economiche, dell'orario di lavoro (in particolare gli istituti della flessibilità), nonché la materia del welfare integrativo (con riguardo all'utilizzo delle risorse) nella sua poliedrica estensione.

Non sono state affrontate le tematiche connesse al sistema di classificazione del personale, anche con riguardo alle questioni connesse all'attribuzione delle posizioni organizzative, riconducibili in astratto tra gli istituti premiali ed incentivanti.

Coerentemente con l'orientamento prevalentemente qualitativo della ricerca, in relazione alle tematiche affrontate si sono volute individuare le varie soluzioni offerte dai contratti integrativi, mentre non si è voluta accertare la diffusione quantitativa di eventuali criticità/difformità nei contratti selezionati, che non avrebbe avuto alcun significato statistico, essendo l'obiettivo quello di valutare se esse possano essere indicative di problemi più generali.

4. Aspetti di processo. Livelli della contrattazione, soggetti negoziali, ripartizione delle materie e tempistica

In via preliminare all'analisi dei contenuti dei contratti integrativi, ovvero di come essi abbiano attuato il rinvio loro operato dalla contrattazione di livello nazionale, si devono evidenziare alcuni aspetti di processo importanti per la lettura e per l'analisi delle soluzioni adottate dalle singole amministrazioni, nonché per una valutazione trasversale delle varie previsioni. In particolare occorre considerare quali siano i livelli di contrattazione collettiva, in ragione degli effetti che ciò produce in merito all'individuazione sia dei soggetti negoziali sia delle materie negoziabili ai vari livelli, nonché la ripartizione di materie tra contrattazione integrativa e forme di partecipazione sindacale e l'effettiva tempistica della contrattazione integrativa.

4.a.) I livelli di contrattazione integrativa nelle soluzioni adottate dalla contrattazione nazionale. La prima osservazione, come anticipato, attiene all'individuazione di quanti e quali livelli di contrattazione collettiva siano stati previsti dai contratti di comparto. Come è noto, l'art. 40, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001 attribuisce alla contrattazione collettiva il compito di disciplinare "in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti nazionali ed integrativi"

Il tema dell'individuazione dei livelli contrattuali si lega inscindibilmente sia a quello della individuazione dei soggetti negoziali sia alle materie negoziabili ai vari livelli; questioni che trovano anch'essi la propria specificazione nello stesso contratto di comparto. Una pluralità di livelli contrattuali è prevista dal CCNL Funzioni Centrali e dal CCNL Istruzione e ricerca, con riguardo alla Scuola, alle Istituzioni ed Enti di ricerca e sperimentazione, nonché l'AFAM. Un unico livello è previsto dal CCNL Funzioni Locali, dal CCNL Sanità e dal CCNL Istruzione e ricerca per quanto concerne le Università e le aziende ospedaliero-universitarie.

Con tutta evidenza la diversa soluzione è l'effetto del diverso ambito di estensione dell'attività delle amministrazioni e della loro articolazione interna.

Così il CCNL Funzioni centrali individua due possibili livelli di contrattazione integrativa in ragione dell'articolazione degli enti; con una specifica attribuzione a quella di secondo livello (ove presente) del compito di adeguare a livello di sede quanto definito al livello nazionale. Più precisamente quanto ai livelli si prevede che "Nelle amministrazioni articolate al loro interno in una pluralità di uffici, laddove questi ultimi siano individuati come autonome sedi di elezione di RSU, la contrattazione collettiva integrativa si svolge a livello nazionale ("contrattazione integrativa nazionale") ed a livello di sede di RSU ("contrattazione integrativa di sede territoriale"). Nelle altre amministrazioni, si svolge in un unico livello ("contrattazione integrativa di sede unica"). Significativa è la prerogativa della contrattazione integrativa nazionale di poter prevedere sezioni specifiche dedicate a determinati ambiti o pluralità di sedi territoriali aventi caratteristiche simili" (art. 7, comma 2).

Per la scuola, nella relativa sezione del CCNL Istruzione e ricerca sono previsti tre livelli negoziali, nazionale, regionale e di istituzione scolastica; sempre nell'ambito del CCNL Istruzione e ricerca per le Istituzioni ed Enti di ricerca e di sperimentazione sono possibili due livelli di contrattazione integrativa (nazionale e a livello di uffici) in ragione dell'articolazione dell'ente; infine, sempre nel medesimo contratto per l'AFAM sono previsti due livelli di contrattazione integrativa, a livello nazionale e a livello di istituzione.

Il principio affermato da tutti i contratti in cui sono previsti più livelli contrattuali è l'esclusione della sovrapposizione, duplicazione e ripetibilità di materie trattate ai diversi livelli. Ai livelli inferiori è rimessa in alcuni casi la determinazione dei criteri di adeguamento presso la sede di quanto definito a livello nazionale (così Funzioni centrali), in altri casi si consente al livello superiore di demandare ai livelli inferiori la regolamentazione di materie di loro pertinenza (Scuola). Tuttavia il doppio livello di contrattazione integrativa ha comportato nei fatti – come si avrà modo di specificare in

particolare con riguardo agli istituti della flessibilità – la possibilità per la contrattazione a livello di sede di negoziare, in maniera apparentemente legittima, profili rimessi alle autonome prerogative dei dirigenti.

4.b.) *Composizione delle delegazioni trattanti.* Alla previsione di più livelli contrattuali si unisce quella della individuazione dei soggetti negoziali ai vari livelli.

La situazione concernente la parte pubblica risulta articolata. Il CCNL Funzioni Centrali opera un rinvio ai singoli ordinamenti, senza differenziare tra contrattazione integrativa di primo e secondo livello affermando che “I componenti della delegazione di parte datoriale, tra cui è individuato il presidente, sono designati dall’organo competente secondo i rispettivi ordinamenti”. Una formulazione analoga è presente nel CCNL Sanità ed in quello Funzioni locali, ove si precisa, però, che nel caso di contrattazione collettiva di livello territoriale attivata sulla base di protocolli di intesa tra gli enti interessati, i medesimi protocolli devono precisare anche la composizione della delegazione trattante di parte pubblica. Più precise sono le disposizioni nell’ambito del CCNL Istruzione e Ricerca. Così per la Scuola, a livello nazionale si fa riferimento ad una delegazione costituita dal Miur, a livello regionale la competenza è attribuita al dirigente titolare del potere di rappresentanza nell’ambito dell’ufficio o un suo delegato, a livello di istituzione scolastica nella figura del dirigente scolastico; nelle Università la delegazione di parte datoriale (così è definita e non parte pubblica) è nominata dal Consiglio di amministrazione ed è presieduta dal Rettore e dal Direttore generale o da soggetti loro delegati; nelle aziende ospedaliero-universitarie è nominata dall’organo competente secondo i rispettivi ordinamenti ed è composta dal titolare del potere di rappresentanza dell’Azienda o da un suo delegato e dal Rettore dell’Università o da un suo delegato, tra i quali è individuato il presidente; per le Istituzioni ed Enti di ricerca e sperimentazione a livello nazionale dal Presidente o da un suo delegato, che la presiede, e dal direttore generale o un suo delegato; a livello di uffici autonomi dal dirigente dell’ufficio o un suo delegato (nel caso di unico livello di contrattazione si opera, invece, un riferimento alla

delegazione datoriale costituita dall'amministrazione); per l'AFAM si prevede che la delegazione a livello nazionale sia costituita dal Miur, mentre a livello di istituzione sia nominata dal Consiglio di amministrazione. Con tutta evidenza la previsione del vertice politico nella delegazione trattante assume un indubbio rilievo sistematico. Ciò è evidente soprattutto nelle università, ove dalla ricognizione dei contratti collettivi analizzati emerge che non di rado è il Rettore stesso a presiedere la delegazione trattante, partecipando direttamente al negoziato, mentre in altri casi il presidente della delegazione datoriale è un delegato del Rettore. Nella logica del negoziato la diversa scelta non è neutra attesa la doppia valenza di fatto giuridica/politica delle posizioni da questi assunte nel corso del negoziato.

I contratti sono più precisi per quanto riguarda la composizione della delegazione sindacale. Sul versante delle organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori, a livello di sede territoriale o di sede unica tutti i contratti collettivi in maniera convergente – ed in conformità con quanto previsto dall'art. 42, comma 7 del D.Lgs. n. 165/2001 e dall'art. 5, comma 3, del CCNQ del 7 agosto 1998 ("Accordo quadro costituzione RSU") – individuano quali parti negoziali le RSU e i rappresentanti delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del CCNL.

Nel caso di una pluralità di livelli il soggetto sindacale è individuato per la contrattazione di livello nazionale nelle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del CCNL. Per la Scuola si precisa che a livello regionale lo siano i rappresentanti territoriali delle organizzazioni sindacali firmatarie del CCNL.

In merito si deve osservare che a livello di contrattazione collettiva integrativa di secondo livello il riferimento è agli organismi territoriali dei sindacati di categoria firmatari del CCNL, a prescindere dal fatto che abbiano effettivamente stipulato anche il contratto nazionale integrativo. Il che con tutta probabilità, meriterebbe una riflessione più approfondita in sede di rinnovi contrattuali.

Alla luce di questa maggiore precisione normativa, è possibile rilevare come la presenza della sola RSU, o del solo sindacato territoriale, nella delegazione trattante e tra i soggetti firmatari non rappresenti un vizio del contratto integrativo, ma solo il frutto di relazioni sindacali che presentano profili di criticità. Un'altra criticità su questo versante, o forse semplice anomalia, senza dubbio non antigiuridicità, riguarda l'eventuale doppia presenza di componenti della delegazione sindacale sia come membri della RSU che come rappresentanti dell'organizzazione sindacale territoriale.

4.c.) Il riparto di materie tra contrattazione integrativa e forme di partecipazione sindacale.

Il terzo profilo riguarda il rispetto della ripartizione delle materie tra informazione, confronto e contrattazione prevista nei CCNL. Anche questo aspetto ha registrato notevoli criticità in cicli negoziali passati, sotto forma di sconfinamenti verso l'area della contrattazione di materie assegnate ad altre modalità relazionali (informazione, esame congiunto, concertazione), limitando le prerogative gestionali della dirigenza. I rapporti e i confini tra le diverse modalità relazionali sono stati oggetto di ridefinizioni nella riforma del 2009 e nuovamente in quella del 2015-17. Ora i testi contrattuali per il periodo 2016-2018 sono piuttosto precisi in proposito, tali da permettere la rilevazione di eventuali criticità nella prassi applicativa. Nonostante ciò dall'analisi complessiva della contrattazione integrativa emerge una significativa eterogeneità nelle soluzioni adottate dalle varie amministrazioni. Questo nell'ambito di accordi anch'essi significativamente diversi tra loro in merito all'estensione. Vi sono alcuni casi di accordi alquanto lunghi e ridondanti. Anche le formulazioni adottate appaiono in taluni casi piuttosto complesse, tali da non facilitare interpretazioni e comparazioni univoche. Ma soprattutto il rigido riparto di competenze tra materie e più in generale profili riconducibili alle sole forme di partecipazione sindacale e, dunque, alle prerogative unilaterali della dirigenza e alla contrattazione integrativa risulta superato. Questo è particolarmente evidente con

riguardo agli istituti della flessibilità oraria come si avrà modo di evidenziare analiticamente nella parte relativa.

Tra le forme di partecipazione sindacale è stato previsto anche il cosiddetto “organismo paritetico per l’innovazione”, istituto introdotto in tutti i CCNL e per tutti i settori (a parte l’Università), pur con formulazioni parzialmente diverse, finalizzato a realizzare il “coinvolgimento partecipativo delle organizzazioni sindacali su tutto ciò che abbia una dimensione progettuale, complessa e sperimentale, di carattere organizzativo” dell’amministrazione o dell’ente. In tale organismo i contratti prevedono che si attivino “stabilmente relazioni aperte e collaborative su progetti di organizzazione e innovazione [...] al fine di formulare proposte all’amministrazione o alle parti negoziali della contrattazione integrativa”. Tale istituto avrebbe potuto in certa misura (e, secondo alcuni osservatori, opportunamente) riaprire spazi alla partecipazione sindacale precedentemente ristretti anche in relazione (e non in contrapposizione) ad altri organismi, primo fra tutti il Comitato Unico di Garanzia. È un aspetto che è stato monitorato negli studi di caso, per indagare innanzitutto se tali spazi siano stati effettivamente utilizzati e, nel caso, per verificare se ciò sia avvenuto evitando o riproducendo gli sconfinamenti del passato. Come si avrà modo di riprendere anche in seguito, con esiti alquanto modesti.

4.d.) La “pervasività iper-regolativa” della contrattazione collettiva. Il quarto profilo di analisi è quello che si potrebbe definire della ‘complessità regolativa’ dei contratti integrativi, che riguarda l’ampiezza e l’appropriatezza delle materie trattate, ma non solo. Tutti i contratti integrativi, secondo le disposizioni dei CCNL, hanno durata triennale, con la possibilità tuttavia di negoziare con cadenza annuale i criteri di ripartizione delle risorse tra le diverse modalità di utilizzo. Le materie negoziabili sono molto numerose: 22 nelle Funzioni Centrali, senza distinzione tra contrattazione integrativa nazionale e contrattazione integrativa di sede unica; 24 nelle Funzioni Locali; 14 nella Sanità; 14 nella

Scuola ai vari livelli (5 nella contrattazione integrativa a livello nazionale, 5 a livello regionale, 9 a livello di istituzione scolastica), esclusa la possibilità di sovrapposizione, duplicazione e ripetizione di materie trattate ai diversi livelli; 16 sia nell'Università che negli Enti di Ricerca. Dall'analisi dei testi contrattuali e dallo studio dei casi è emersa una frammentazione della regolazione, con processi negoziali continui che in molti casi hanno impegnato senza sosta le amministrazioni e hanno limitato la capacità di visione delle parti, sia fenomeni di iper-regolazione che già in passato sono emersi come un carattere peculiare della contrattazione integrativa nel settore pubblico rispetto al settore privato.

5. Le previsioni della contrattazione nazionale in relazione agli ambiti oggetto di indagine. Generalità

In continuità con quanto posto in luce nel secondo paragrafo, occorre ricostruire nel dettaglio i contenuti della contrattazione nazionale in relazione agli istituti che hanno costituito l'oggetto della ricerca, utile chiave di lettura delle previsioni dettate dalla contrattazione integrativa.

5.a) Destinazione delle risorse per la retribuzione accessoria e criteri di attribuzione. Il premio individuale. La tematica del riconoscimento del premio individuale rappresenta, come già evidenziato, il profilo di maggior interesse introdotto dai contratti collettivi del triennio 2016-2018. Esso si inserisce nella più ampia tematica della destinazione delle risorse per la contrattazione integrativa e i trattamenti accessori del personale nonché i criteri di attribuzione di tali risorse. Si tratta di un tema che fin dalla riforma del 1992-93 è stato al centro dell'attenzione di esperti e protagonisti del settore e dei decisori politici, in particolare dopo l'esperienza applicativa della 'seconda privatizzazione' e gli esiti non di rado problematici di quella stagione di contrattazione integrativa.

Come già posto in luce la riforma del lavoro pubblico del 2017 ha previsto un "riordino" e una "razionalizzazione" delle discipline riguardanti la dotazione e l'uso dei fondi destinati alla contrattazione integrativa, per consentirne "un utilizzo più funzionale ad obiettivi di valorizzazione degli apporti del personale, nonché di miglioramento della produttività e della qualità dei servizi". Si è già evidenziato – ma è bene qui riprenderlo in una strutturazione più compiuta – che nei CCNL del triennio 2016-18 tale riordino ha trovato realizzazione nel consolidamento delle risorse in questione, precedentemente disperse in varie voci, in un unico contenitore denominato "Fondo risorse decentrate" nelle Funzioni Centrali e Funzioni Locali (rispettivamente art. 76 e art. 67), e in due diversi contenitori nella Sanità, denominati "Fondo condizioni di lavoro e incarichi" e "Fondo premialità e

fasce” (articoli 80 e 81), mentre più articolata è la soluzione adottata nel comparto Istruzione e Ricerca, anche in funzione delle cinque Sezioni interessate (Scuola, Università, Enti di ricerca, Asi, Afam). In particolare, per quanto riguarda la Scuola, oltre alla conferma di indennità precedenti (retribuzione professionale docenti, indennità di direzione dei DSGA, compenso individuale accessorio per il personale ATA), viene istituito un unico “Fondo per il miglioramento dell’offerta formativa” (art. 40) in cui confluiscono varie risorse definite in precedenti CCNL e disposizioni di legge. Per quanto riguarda l’Università, sono previsti due contenitori, un “Fondo risorse decentrate per le categorie B, C e D”, nel quale confluisce il precedente “Fondo per le progressioni economiche e per la produttività collettiva e individuale”, e un “Fondo retribuzione di posizione e di risultato per la categoria EP” (rispettivamente articoli 63 e 65). Per gli Istituti e Enti di Ricerca è prevista la conferma di varie indennità precedentemente in vigore (indennità di ente, indennità di valorizzazione professionale) e l’istituzione di un “Fondo per le progressioni economiche di livello dei profili IV-VIII” (articoli 89 e 90).

Circa la destinazione delle risorse e i criteri della loro attribuzione, che sono tra gli elementi più rilevanti per l’analisi di questo aspetto della contrattazione integrativa, tutti i CCNL, ad eccezione della Sezione Scuola e della Sezione Istituzioni e Enti di Ricerca nel contratto Istruzione e Ricerca, prevedono una gamma di possibili utilizzi largamente simile, tra cui in particolare i premi correlati alla performance organizzativa e alla performance individuale, nonché le indennità legate alle condizioni di lavoro (disagio, rischio, ecc.). Voci alle quali, con formulazione identica nei due CCNL Funzioni Centrali e Funzioni Locali, e sostanzialmente simile negli altri, è destinata la “parte prevalente” delle risorse del fondo, e “specificamente, alla performance individuale almeno il 30% di tali risorse”. Da notare in proposito una peculiarità per quanto riguarda l’Università, in quanto la suddetta quota di “almeno il 30%” delle risorse per la contrattazione integrativa è destinata ai premi correlati non alla performance individuale, come in genere negli altri contratti, bensì alla performance organizzativa (CCNL Istruzione e Ricerca 2016-18, art.

64, c. 3)¹. Altre possibili destinazioni, con alcune peculiarità settoriali, riguardano le indennità di responsabilità, le progressioni economiche, il trattamento delle posizioni organizzative e misure di welfare integrativo.

In tema di differenziazione del premio individuale, i CCNL Funzioni Centrali, Funzioni Locali e Sanità (rispettivamente art. 79, 69, 82) prevedono una norma, di formulazione pressoché identica in tutti i CCNL, secondo la quale una maggiorazione del premio in questione è attribuita ai dipendenti con le valutazioni più elevate nei rispettivi sistemi di valutazione, in misura da definirsi nella contrattazione integrativa ma comunque non inferiore al 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente. La norma prevede inoltre che sempre alla contrattazione integrativa spetta di definire in via preventiva “una limitata quota massima di personale valutato” a cui può essere attribuita tale maggiorazione.

Infine, i CCNL Funzioni Centrali, Funzioni Locali e Sanità (rispettivamente art. 79, 70, 83) prevedono, anche in questo caso con formulazione pressoché identica, misure per disincentivare elevati tassi di assenteismo, con effetti sulla premialità individuale da definirsi in sede di contrattazione integrativa.

Su tutti questi aspetti si tratta di verificare se e come essi siano stati oggetto di regolazione nei contratti integrativi selezionati, allo scopo, come anticipato, di individuare eventuali criticità che possano essere indicative di problemi di carattere più generale.

¹ Una peculiarità consentita dall’art. 13, D.lgs. 74/2017, modificativo dell’art. 19, D.lgs. 150/2009, che affida ai contratti nazionali il compito di stabilire, nell’ambito delle risorse per il trattamento economico accessorio collegato alla performance, la quota di tali risorse “destinate a remunerare, rispettivamente, la performance organizzativa e quella individuale”. Non è escluso, tuttavia, che si tratti di un errore materiale nella stesura del testo contrattuale.

5.b.) Progressioni economiche. Un'altra area tematica meritevole di attenzione, dotata di una propria specificità, in parte collegata alla precedente (se non altro per la distribuzione delle risorse), è quella delle progressioni economiche orizzontali (PEO). Si tratta di un tema che ha tradizionalmente rivestito notevole importanza e talvolta presentato non poche criticità applicative in passati cicli negoziali, in particolare quelli più vicini all'introduzione del nuovo sistema di classificazione del personale nei CCNL del quadriennio 1998-2001, nei quali è previsto l'istituto in esame. Criticità legate soprattutto alla attribuzione spesso generalizzata delle PEO a tutto il personale in possesso dei requisiti necessari in termini di anzianità nella posizione precedente, e al suo utilizzo da parte delle amministrazioni di fatto aggiuntivo e non alternativo rispetto alle risorse per i premi di produttività. Su queste criticità, presenti in tutti i comparti ma in particolare negli Enti locali e nell'Università, sono intervenute varie misure adottate nelle leggi finanziarie ed in altri provvedimenti di legge già nei primi anni duemila, nonché le riforme del 2008-09 e del 2015-17. Nei CCNL per il triennio 2016-18, sebbene tutti prevedano l'istituzione presso l'Aran di una apposita Commissione paritetica sui sistemi di classificazione professionale, in vista di una loro revisione, e sebbene tutti includano tra le materie negoziabili in sede decentrata i "criteri per la definizione delle procedure delle progressioni economiche" (con alcune specificità per la Sezione Scuola nel CCNL Istruzione e Ricerca), nessun specifico articolo è dedicato alla tematica delle progressioni economiche orizzontali. Unica eccezione è il CCNL delle Funzioni Locali (art. 16), dove si afferma che "la progressione economica è riconosciuta, in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti", che le PEO sono attribuite in base alla valutazione della performance individuale del triennio precedente, tenendo eventualmente conto anche dell'"esperienza maturata negli ambiti professionali di riferimento" e delle "competenze acquisite e certificate a seguito di processi formativi", e che, ai fini della PEO, il lavoratore deve avere un periodo di permanenza nella posizione economica in godimento di almeno due anni. E' da ritenere però che questa assenza di specifici articoli nei testi dei contratti nazionali non significhi una irrilevanza del tema delle PEO nella contrattazione integrativa e nella concreta gestione delle relazioni sindacali

nelle singole amministrazioni, anche in considerazione del fatto che le modalità più o meno selettive di riconoscimento dell'istituto possono essere predeterminate in fase di costituzione del o dei fondi per la contrattazione integrativa e nella ripartizione delle risorse disponibili tra le diverse modalità di utilizzo.

Comunque sia, è un tema che è stato approfondito anche negli studi di caso.

5.c.) Istituti della flessibilità oraria e tipologie contrattuali flessibili. Se si considerano trasversalmente gli istituti in materia d'orario le soluzioni adottate dalla contrattazione nazionale esprimono alcune significative differenze, effetto delle specificità dei vari comparti.

Così in materia di turni, i CCNL Funzioni Centrali, Funzioni Locali ed Istruzione e Ricerca, sezione Istituzioni ed Enti di ricerca e sperimentazione, attribuiscono alla contrattazione integrativa (quello Funzioni Centrali alla contrattazione integrativa nazionale, con il compito per la contrattazione a livello di sede di definire i criteri di adeguamento di quanto definito a livello nazionale) l'elevazione dei limiti dettati dal contratto nazionale per l'effettuazione dei turni notturni, nonché i CCNL Funzioni Centrali, Funzioni Locali di integrare le situazioni personali e familiari previste dal contratto nazionale che comportano il diritto a chiedere di essere esentati dal lavoro a turno o che pongono il divieto di esservi adibiti. Il contratto Funzioni centrali indica il numero dei turni effettuabili non superiore a 10 mensili; analogamente il CCNL Istruzione e Ricerca richiamando quanto previsto dal precedente CCNL del comparto Istituzione ed enti di ricerca e sperimentazione del 7.10.1996; il contratto Funzioni locali, nell'indicare anch'esso il numero di dieci turni mensili, fa tuttavia esplicitamente salve eventuali esigenze eccezionali o quelle dovute a eventi o calamità naturali e riconosce alla contrattazione a livello di ente la possibilità di rimodulare l'arco temporale preso in considerazione per l'equilibrata distribuzione dei turni effettuati in orario antimeridiano, pomeridiano e, se previsto, notturno.

Il CCNL Funzioni centrali attribuisce alla contrattazione integrativa nazionale (ed a quella di sede il compito di definire i criteri di adeguamento di quanto definito a livello nazionale) la possibilità di elevare i turni festivi, indicati dal contratto di comparto in misura non superiore ad un terzo dei giorni festivi dell'anno. Il medesimo contratto rimette in via esplicita alla contrattazione integrativa l'elevazione delle maggiorazioni orarie per la remunerazione del lavoro in turno, con una prerogativa che pare comunque riferibile alle competenze della contrattazione integrativa, trattandosi di un aspetto inerente al trattamento economico.

I contratti di comparto Funzioni centrali e Funzioni Locali rimettono alla contrattazione integrativa l'elevazione dei limiti previsti dal contratto nazionale per i turni di reperibilità, indicati come di regola (il CCNL Funzioni Locali non contiene la specificazione "di regola") in misura non superiore alle sei volte in un mese (per il comparto Funzioni Centrali ancora una volta con il compito per il contratto di sede di definire i criteri di adeguamento di quanto definito a livello nazionale). Il CCNL Funzioni locali specifica (in modo da guidare l'azione della contrattazione integrativa) che l'elevazione possa avvenire anche tramite modalità che consentano la determinazione dei limiti con riferimento ad un arco temporale plurimensile.

Tutti i contratti collettivi, pur con alcune specificità che saranno di seguito evidenziate, rimettono alla contrattazione integrativa la definizione dei criteri per l'individuazione di fasce temporali di flessibilità oraria in entrata e in uscita, al fine di conseguire una maggiore conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare. Anche con riguardo al tale materia il CCNL Funzioni Centrali attribuisce al contratto di sede il compito di definire i criteri di adeguamento di quanto definito a livello nazionale.

Nel comparto Istruzione e Ricerca, nelle sezioni Università e Aziende Ospedaliere-universitarie, Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione (a livello nazionale, con compito di definizione dei criteri di adeguamento presso la sede di quanto definito a livello nazionale o di sede unica) e AFAM, alla parola criteri segue la specificazione generali

("criteri generali"). Sempre nella sezione AFAM la competenza è assegnata alla contrattazione a livello di istituzione. Nella sezione scuola si attribuisce, invece, alla contrattazione a livello di istituzione scolastica ed educativa l'individuazione di fasce temporali di flessibilità oraria in entrata e in uscita per il personale ATA, e, dunque, non solo la definizione dei criteri generali, sempre al fine di conseguire una maggiore conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare.

Peraltro la circostanza che in taluni contratti il riferimento sia ai criteri generali, mentre in altri ai "soli" criteri segnala un diverso rilievo dell'intervento. Nel primo caso l'intervento è limitato ad elementi di massima, mentre nel secondo caso è esteso a più puntuali specificazioni senza che ciò possa però concretizzarsi in una incidenza sulle prerogative unilaterali della dirigenza.

Una propria specificità assume la previsione del comparto Sanità che prevede la possibilità di definire a livello integrativo l'eventuale innalzamento dei tempi per le operazioni di vestizione, svestizione, nonché per il passaggio di consegne di ulteriori 4 minuti, nelle situazioni di elevata complessità nei reparti o nel caso in cui gli spogliatoi non siano posti nelle vicinanze dei reparti. Si stabilisce che "Nei casi in cui gli operatori del ruolo sanitario e quelli appartenenti a profili del ruolo tecnico addetti all'assistenza, debbano indossare apposite divise per lo svolgimento della prestazione e le operazioni di vestizione e svestizione, per ragioni di igiene e sicurezza, debbano avvenire all'interno della sede di lavoro, l'orario di lavoro riconosciuto comprende fino a 10 minuti complessivi destinati a tali attività, tra entrata e uscita, purché risultanti dalle timbrature effettuate, fatti salvi gli accordi di miglior favore in essere" e che "Nelle unità operative che garantiscono la continuità assistenziale sulle 24 ore, ove sia necessario un passaggio di consegne, agli operatori sanitari sono riconosciuti fino ad un massimo di 15 minuti complessivi tra vestizione, svestizione e passaggi di consegne, purché risultanti dalle timbrature effettuate, fatti salvi gli accordi di miglior favore in essere".

Nell'ambito della flessibilità oraria e più in generale degli istituti della flessibilità devono essere ricondotte le disposizioni della contrattazione nazionale relative all'orario plurisettimanale, all'elevazione dei contingenti per il ricorso al contratto a tempo parziale e delle percentuali per il contratto a termine e la somministrazione.

I contratti Funzioni centrali e Funzioni locali attribuiscono alla contrattazione integrativa la competenza ad elevare il periodo di 13 settimane di maggiore e minore concentrazione dell'orario indicato dal contratto nazionale come periodo di riferimento per il calcolo della media oraria nel caso di orario plurisettimanale.

Con riguardo ai contratti a tempo parziale i contratti Funzioni centrali, Funzioni locali, Sanità e per le Università e le Aziende Ospedaliere Universitarie nel comparto Istruzione e Ricerca attribuiscono alla contrattazione integrativa la competenza ad elevarne il contingente. Più precisamente si prevede che in presenza di gravi e documentate situazioni familiari, preventivamente individuate dalle amministrazioni in sede di contrattazione integrativa e tenendo conto delle esigenze organizzative, è possibile elevare il contingente del 25% della dotazione organica complessiva di ciascuna area o categoria (nel caso del comparto Sanità il riferimento è al profilo professionale) fino ad un ulteriore 10%.

Ancora i contratti Funzioni centrali e Sanità attribuiscono alla contrattazione integrativa la competenza ad elevare la percentuale massima del ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato e di somministrazione a tempo determinato, fissata dalla contrattazione nazionale cumulativamente nel 20% del personale a tempo indeterminato in servizio al 1° gennaio dell'anno di assunzione (e con esenzione dal computo di una serie di ipotesi di sottoscrizione del contratto a termine che si aggiungono a quelle previste dalla legge).

Anche con riguardo alle materie e agli istituti di cui sopra il CCNL Funzioni Centrali attribuisce alla contrattazione integrativa di sede territoriale la definizione dei criteri di adeguamento presso la sede di quanto definito a livello nazionale relativamente all'individuazione delle fasce temporali di flessibilità oraria, all'elevazione del periodo di

svolgimento dell'orario multiperiodale, ai riflessi sulla qualità del lavoro e sulla professionalità delle innovazioni tecnologiche inerenti l'organizzazione di servizi.

5.d) Welfare integrativo. I contratti nazionali Funzioni Centrali, Funzioni Locali, Sanità, Istruzione e Ricerca, nelle sezioni Università e Aziende ospedaliere universitarie, Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione e AFAM, rimettono alla contrattazione integrativa la definizione dei criteri generali per l'attivazione di piani di welfare integrativo (il CCNL Funzioni Centrali e Istruzione e Ricerca-Istituzioni enti di ricerca e sperimentazione all'integrativo nazionale o di sede unica; per l'AFAM a livello di istituzione), sulla base di quanto previsto nel contratto di comparto. Il contratto Sanità aggiunge nel rinvio la previsione della definizione delle condizioni, dei criteri e delle modalità per l'utilizzo dei servizi socio/ricreativi eventualmente previsti per il personale, da parte dei lavoratori somministrati.

I contratti di comparto in precedenza richiamati, con formulazioni coincidenti, nel prevedere che le amministrazioni disciplinino in sede di contrattazione integrativa la concessione di benefici di natura assistenziale e sociale in favore dei propri dipendenti ne operano un'elencazione puntuale: iniziative di sostegno al reddito della famiglia (sussidi e rimborsi) (nel contratto Funzioni Locali non è prevista la specificazione sussidi e rimborsi); supporto all'istruzione e promozione del merito dei figli; contributi a favore di attività culturali, ricreative e con finalità sociale; prestiti a favore di dipendenti in difficoltà ad accedere ai canali ordinari del credito bancario o che si trovino nella necessità di affrontare spese non differibili (nel contratto Funzioni locali oltre a prestiti si fa riferimento ad anticipazioni e sovvenzioni); polizze sanitarie integrative delle prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale.

Significative sono anche le disposizioni della contrattazione nazionale relative al finanziamento delle misure di welfare. La fonte collettiva nazionale fa riferimento a risorse storiche, ancorché con diverse accezioni. Il CCNL Funzioni centrali fa riferimento a risorse

già previste per le medesime finalità da precedenti norme di legge o di contratto collettivo nazionale (nella specie si opera un riferimento alla previsione del CCNL Enti Pubblici economici del 14.2.2001 ove si era previsto che l'onere complessivo a carico del bilancio per la concessione dei benefici correlati a sussidi, borse di studio, contributi a favore di attività culturali, ricreative e con finalità sociali, prestiti, interventi con la finalità di assicurare ai dipendenti trattamenti complementari a quelli previsti nell'ambito delle assicurazioni sociali obbligatorie, mediante stipula di polizze sanitarie integrative delle prestazioni erogate dal Servizio Sanitario Nazionale nonché per la copertura del rischio di premorienza, non poteva superare un importo pari all'1% delle spese per il personale iscritte nel bilancio di previsione, e per la parte non coperta da tali risorse mediante utilizzo di quota parte del Fondo risorse decentrate (per la cui utilizzazione si fa esplicito riferimento ad "eventuali integrazioni alle disponibilità già previste da precedenti CCNL per tali finalità" di welfare integrativo).

Analogamente, alle risorse già previste per le medesime finalità da precedenti norme di legge o di contratto collettivo nazionale fa riferimento il CCNL Istruzione e Ricerca, sezione Università e Aziende ospedaliere universitarie e Sezione Istituzioni ed Enti di ricerca e sperimentazione; e sempre analogamente si prevede che per le parti non coperte da tali risorse si utilizzi quota parte dei Fondi risorse decentrate per il personale delle categorie B, C e D e retribuzione di posizione e di risultato per la categoria EP (nel caso delle università) e delle risorse per i trattamenti accessori del personale (nel caso delle Istituzioni ed Enti di ricerca).

Diversamente, non alle risorse già previste, ma alle risorse già stanziare "ai sensi delle vigenti disposizioni" (e, dunque, non ai sensi di precedenti norme o di contratto nazionale) si riferisce il CCNL Funzioni Locali, con un riferimento espresso anche a quelle risorse riferite a finalità assistenziali nell'ambito di strumenti a carattere mutualistico.

Con specifico riferimento alle Camere di Commercio (di cui non è stato considerato alcun integrativo nell'ambito della presente ricerca), il contratto nazionale prevede che

l'erogazione riferita a polizze sanitarie integrative delle prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale avverrà mediante successiva istituzione di - ovvero adesione a - un fondo di assistenza sanitaria integrativa del servizio sanitario nazionale, senza che ciò possa determinare ulteriori o maggiori onere, trovando copertura nell'ambito delle risorse già stanziare.

Il CCNL Sanità stabilisce che la concessione dei benefici di natura assistenziale e sociale sia sostenuta mediante utilizzo di quota parte del Fondo premialità e fasce.

6. Analisi dei contratti integrativi. Ambiti d'indagine

L'analisi ha riguardato nel dettaglio quattro specifiche materie o istituti oggetto di regolazione:

- la differenziazione/maggiorazione del premio individuale;
- le progressioni economiche orizzontali (PEO);
- gli istituti di flessibilità;
- il welfare integrativo.

La scelta di tali istituti si deve, oltre alla loro rilevanza nella gestione concreta delle relazioni sindacali nelle singole amministrazioni (specie le PEO), al fatto che i rimandi operati in merito dai contratti nazionali di comparto alla contrattazione integrativa definiscono binari precisi per la regolazione di secondo livello, tali da limitare sia possibili ambiguità applicative da parte degli attori decentrati sia fraintendimenti interpretativi nell'analisi. Anche la comparazione ne risulta facilitata.

Concludono gli approfondimenti degli studi di caso, inclusivi degli aspetti di processo in precedenza indicati.

7. Differenziazione del premio individuale.

L'istituto della differenziazione del premio individuale, ovvero la maggiorazione riconosciuta ai lavoratori "che conseguono le valutazioni più elevate" secondo il sistema di valutazione della rispettiva amministrazione, in aggiunta alla quota di tale premio attribuita al personale valutato positivamente sulla base dei criteri selettivi, è, come già evidenziato, chiaramente disciplinato in tutti e quattro i CCNL di comparto, con qualche variazione per il contratto Istruzione e Ricerca (rispettivamente art. 78 CCNL Funzioni Centrali; art. 69 CCNL Funzioni Locali; art. 82 CCNL Sanità; art. 20 CCNL Istruzione e Ricerca). In particolare, i commi 2 e 3 degli articoli citati, con formulazione identica (anche qui è opportuno richiamarlo nuovamente), affidano alla contrattazione integrativa il duplice compito di definire in primo luogo "la misura" della maggiorazione in questione, che non può comunque essere "inferiore al 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente" (comma 2), ed in secondo luogo, in via preventiva, la "limitata quota massima di personale valutato" a cui può essere attribuita tale maggiorazione (comma 3).

La **Tabella 2** allegata in calce (pag. 154) mostra innanzitutto che l'istituto in questione è regolato in circa la metà delle amministrazioni considerate, anche se i CCI della ATS Valpadana e dell'Università del Sannio presentano qualche ambiguità in proposito. In particolare l'istituto è regolato: in tutte le 5 amministrazioni delle Funzioni centrali, 10 su 14 del comparto Funzioni locali, 4 (o 5) su 8 del comparto Sanità, 3 (o 4) delle 16 università considerate, ma in nessun contratto dei sei istituti scolastici selezionati, così come negli accordi esaminati del CNR e dell'ISTAT. La percentuale di contratti integrativi in cui l'istituto è regolato, sul totale dei contratti riportati nella **Tabella**², è invece leggermente

² Sia con riferimento all'istituto della differenziazione/maggiorazione del premio individuale, qui in esame, che a quello delle PEO, i sono considerati anche gli accordi delle amministrazioni oggetto di specifico approfondimento nel paragrafo 11, con qualche inevitabile ripetizione.

inferiore, in quanto alcune amministrazioni sono presenti con più accordi, solo uno dei quali (ad esempio, i comuni di Anagni e di Cagliari, l'Unione dei Comuni della Bassa Romagna), o nessuno dei quali (es. Perugia), tratta della differenziazione/maggiorazione del premio individuale, mentre nel caso dell'Università di Urbino vi sono due accordi distinti, nella stessa data, che trattano l'istituto uno per il personale EP ed uno per il personale delle categorie B, C, D, e in altri casi (Provincia di Ferrara, Comune di Sesto fiorentino) due o più accordi che trattano entrambi l'istituto in questione. Tutti i contratti integrativi delle Funzioni centrali regolano l'istituto, oltre il 60% di quelli della Sanità, poco più della metà degli accordi delle Funzioni locali, poco meno di un terzo quelli delle Università e, come già segnalato, nessuno nella Scuola e nella Ricerca.

Guardando al merito della regolazione, come vedremo nei paragrafi successivi, la tendenza nettamente prevalente, anche se non esclusiva, per quanto riguarda l'entità della maggiorazione, indipendentemente dal comparto di appartenenza, è di attenersi alla percentuale minima del 30% indicata nei rispettivi contratti nazionali, mentre maggiore varietà, e qualche ambiguità, si riscontra nella definizione della quota di personale beneficiaria della maggiorazione.

7.1. Misura della maggiorazione

Circa questo aspetto, la maggior parte degli accordi in cui l'istituto è regolato (inclusi i quelli della ATS Valpadana e dell'Università del Sannio) fissa esattamente al 30% la misura della maggiorazione, con talvolta la specificazione che si tratta della maggiorazione sul "valore medio del premio incentivante di ciascuna categoria", o della "propria categoria di appartenenza" (Comune di Firenze, INRCA di Ancona), o ancora all'interno di ciascun

servizio (Comune di Cagliari)³. Dei contratti restanti, cinque – Consiglio di Stato, comune di Sesto Fiorentino, ATS Valpadana, Università di Urbino per quanto riguarda le categorie B, C, D e, con qualche ambiguità, Università del Sannio – si limitano a riportare la formulazione del CCNL di riferimento (“non meno del 30%”), tralasciando quindi di determinare esattamente ciò che il contratto di comparto rimanda alla contrattazione integrativa. Da notare che all’Università di Urbino due distinti contratti, nella stessa data del 18 dicembre 2019, uno per le categorie B, C, D e uno per le EP, definiscono in maniera diversa la misura della maggiorazione: come già detto, “almeno il 30% del valore medio pro-capite dei premi individuali” nel primo caso (art. 5, c. 3), e “30% del valore medio pro-capite della retribuzione di risultato” nel secondo caso (art. 4, c. 3). Anche i contratti del comune di Alba e del MEF tralasciano di determinare con esattezza l’entità della maggiorazione. Il primo, tuttavia, indica comunque una percentuale almeno doppia del minimo richiesto, ovvero “una maggiorazione del premio nella misura minima del 60% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale” (art. 16, c. 1). Mentre il contratto del MEF si limita a stabilire nell’apposito paragrafo (Performance individuale) che le risorse correlate alla performance individuale sono pari a 2 milioni di euro, e che “ai sensi dell’art. 78 del CCNL, nell’ambito del detto ammontare, una quota pari ad euro 100.000,00 è destinata alla differenziazione del premio individuale in favore dei dipendenti che hanno conseguito le valutazioni più elevate”.

È tuttavia da sottolineare che il valore assoluto di questa maggiorazione, indipendentemente dalla percentuale fissata, può variare in misura anche molto sensibile (da poche decine di euro a qualche centinaia) in funzione dell’entità delle risorse destinate

³ Il CCI dell’ICE del 31 gennaio 2019 (FRD anno 2018) fissava tuttavia la maggiorazione del premio al 35% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente, percentuale ridotta al 30% nel CCI del 18.12.2019 (utilizzo FRD anno 2019), come indicato nella Tabella 2

alla performance individuale, come mostrano i casi opposti dell'AUSL di Piacenza e del Comune di Sesto Fiorentino approfonditi nel paragrafo 11.2.4.

7.2. Quota di beneficiari

Maggiore varietà, come detto, si riscontra in merito alla quota di beneficiari, anche se non sempre risulta possibile fare comparazioni su base omogenea. Talvolta si definisce infatti una precisa percentuale di personale, anche se spesso riferita ad insiemi diversi di dipendenti (la totalità di quelli in servizio ad una certa data, la totalità di quelli valutati positivamente, i dipendenti di una certa 'area funzionale' o 'ripartizione' o 'settore'). Altre volte la percentuale, pur quantificata in diversa misura, è indicata come limite massimo, sembrando quindi non escludere la possibilità di quote inferiori in fase applicativa. In altri casi ancora è direttamente indicato il numero di unità di personale destinatarie della maggiorazione, complessivamente per tutto il personale o per determinati sotto-insiemi.

Esempi del primo tipo sono i casi del Comune di Alba, del Comune di Bollate (sia accordo 2018 che 2019), della Provincia di Ferrara, dell'Università di Parma e dei due contratti dell'Università di Urbino per il personale delle categorie B, C, D e per il personale EP. Il contratto di Alba stabilisce che la maggiorazione del premio (nella già ricordata misura minima del 60% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale) è riconosciuta "ad una percentuale pari al 15% dei dipendenti di ogni ripartizione ammessi alla percezione del premio [...] che hanno conseguito le valutazioni più elevate attraverso la scheda di valutazione della performance individuale" (art. 16, c. 1). Quello del Comune di Bollate del 30 dicembre 2019, parte economica relativa all'anno 2019, al comma 2 dell'art. 28 recita: "la quota di personale a cui la maggiorazione deve essere assegnata è pari al 10% del personale partecipante al premio della performance individuale", mentre

nel contratto per l'anno precedente tale percentuale era il 3%. Il contratto della Provincia di Ferrara per il 2018 (parte economica), e analogamente quello per il 2019 (parte economica), stabiliscono che "la quota di beneficiari [della maggiorazione] viene individuata nel 5% del personale che presenta i requisiti più alti di partecipazione al premio, suddivisi per categoria, con una valutazione che comunque deve essere superiore alla media" (rispettivamente art. 4, c. 2 e art. 5, c. 2), mentre quello dell'università di Parma per l'anno 2019 riserva la maggiorazione del premio all'1% sia del personale EP che del personale di ciascuna categoria B, C, D in servizio al 31.12.2019. Infine i due contratti dell'università di Urbino (anno 2019) per il personale delle categorie B, C, D e per il personale EP attribuiscono la maggiorazione, nel primo caso, "al 18% del personale che ha ottenuto nei comportamenti organizzativi la valutazione più alta", e, nel secondo caso, al 10% del personale, specificando che gli aventi diritto sono individuati dal dirigente della struttura "tra coloro che nei comportamenti organizzativi hanno la valutazione più alta". In tutti questi casi la quota è chiaramente definita e non sembrano esserci incertezze in proposito, sebbene il riferimento a insiemi diversi di personale possa portare a esiti differenziati.

Nel secondo tipo – indicazione di una percentuale massima di beneficiari – rientrano, tra quelli esaminati, i contratti dell'ICE-Agenzia, del Consiglio di Stato, del MEF, dell'INPS, dei comuni di Buggerru, Cagliari e Firenze, dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna (CI del 20.12.2018), dell'ARPAE Emilia-Romagna, dell'Università di Udine. Ad esempio, il contratto dell'ICE sull'utilizzo del Fondo Risorse Decentrate 2019 stabilisce che "la maggiorazione del 30% verrà attribuita ad un numero massimo di dipendenti pari all'8% del personale valutato positivamente", inclusi tutti i dipendenti collocati ex aequo all'ultimo posto, con l'ulteriore specificazione, rinviando evidentemente al sistema di valutazione dell'Ente, che a tal fine "viene calcolato come personale valutato positivamente tutto il personale che accede al premio, il cui punteggio totale della componente comportamentale sia superiore a 8". Il contratto precisa altresì che la

maggiorazione in questione verrà attribuita per il primo 50% a metà anno, “a seguito della valutazione infrannuale dei comportamenti messi in atto per l’avanzamento dei lavori rispetto agli obiettivi programmati”, e per la parte restante contestualmente al saldo dell’intera quota del Fondo destinata alla produttività.

Similmente, nello stesso comparto delle Funzioni centrali, il contratto integrativo del Consiglio di Stato e dei Tribunali Amministrativi Regionali-parte economica 2019, sottoscritto definitivamente il 19 novembre 2019, stabilisce all’art. 11, c. 8, che “una maggiorazione non inferiore al 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti” sia riconosciuta “ad una quota non superiore al 5 per cento di ciascuna area funzionale, soggetto alla valutazione della performance, che consegua il punteggio massimo secondo il sistema vigente”. Con ciò restano almeno parzialmente indeterminate sia la misura della maggiorazione, come già sopra ricordato, sia la quota dei beneficiari, riferita comunque a ciascuna area funzionale.

Soluzioni analoghe, sebbene tra loro molto differenziate, si trovano anche negli altri contratti integrativi sopra menzionati. In certi casi, infatti, la percentuale massima sembra alquanto limitata: così il contratto integrativo INPS del 22.10.2019, relativo al personale delle Aree A, B, C (Parte economica 2018), dove si specifica (art. 17, c. 3) che i destinatari della maggiorazione “non possono superare il 5% del personale valutato”; quello dell’Unione dei comuni della Bassa Romagna per l’annualità economica 2018 (max 5% di tutti i dipendenti); quello del comune di Firenze (28/6/2019, Parte normativa), in cui si fa riferimento ad “un numero massimo pari al 1,5% dei dipendenti che hanno ricevuto le valutazioni più alte per ciascuna categoria”; il contratto ARPAE Emilia Romagna del 17/5/2019 (max 2% del personale in servizio al 1 gennaio dell’anno di riferimento in ciascuna struttura; art. 5.3).

In altri casi, invece, la percentuale massima di beneficiari è più elevata, anche se il grado effettivo di selettività non sempre è immediatamente individuabile dal testo dell’accordo, dipendendo dall’universo di riferimento. Così, ad esempio, il contratto del comune di

Cagliari (23/12/2019), dove si riconosce il premio “ad una percentuale massima pari al 30% dei dipendenti che hanno ricevuto le valutazioni più alte”, facendo in proposito riferimento ai dipendenti “che hanno conseguito i punteggi pari o superiori a 90/100, sino a copertura del budget assegnato”: il grado effettivo di selettività dipende dalla numerosità dei dipendenti che hanno ricevuto la valutazione più elevata, oltre che dall’entità del budget assegnato. O anche nel contratto dell’Università di Udine del 13 novembre 2018 per l’anno 2018, dove, con formulazione piuttosto complessa, si stabilisce che la maggiorazione del premio è attribuita alla “quota massima di personale [...] del 27%, suddivisa per ogni categoria B, C e D”, dei dipendenti “che hanno conseguito le valutazioni più elevate nell’ambito delle rispettive categorie”, specificando, per ciascuna categoria, i punteggi che ai sensi del SMVP dell’amministrazione identificano le valutazioni più elevate. Infine il contratto del MEF (Accordo nazionale, 26/9/2019) fa riferimento ad una “quota massima di personale pari al 15% di quelli in servizio a partire dal 1 gennaio 2018 in ciascun Centro di responsabilità proporzionalmente a ciascuna area di appartenenza”.

In tutti questi casi, in cui le parti concordano di fissare una quota massima di beneficiari (pur diversamente quantificata) tra tutti i dipendenti e/o un loro sottoinsieme, non escludendo quindi la possibilità di percentuali inferiori, l’indeterminatezza della soluzione adottata sembra permettere una certa flessibilità in fase applicativa, senza tuttavia precisare se l’esito effettivo sia il risultato automatico del sistema di valutazione o resti affidato alla discrezionalità manageriale o debba infine passare attraverso ulteriori intese tra le parti.

Infine, come anticipato, alcuni contratti integrativi quantificano direttamente il numero dei dipendenti beneficiari della maggiorazione. E’ questo il caso del contratto AGEA del 10 maggio 2019 per l’anno 2018 (art. 2, c. 9, lett. c), il quale, dopo avere precisato che “nella attribuzione della valutazione relativa alla produttività individuale, l’attribuzione della valutazione di ‘eccellente’ non può superare la percentuale del trenta per cento del

personale in servizio presso ogni ufficio dirigenziale di seconda fascia”, stabilisce che destinatari della maggiorazione sono “n. 5 unità di personale individuate dai direttori di Area, tra il personale cui è stata riconosciuta la valutazione più elevata, in proporzione al numero di dipendenti assegnato a ciascuna Area”. Altri esempi in proposito sono il contratto del Comune di Anagni del 16 dicembre 2019, per l’anno 2019, nel quale, al comma 3 dell’art. 43, si stabilisce semplicemente che “i dipendenti che avranno diritto alla maggiorazione sono 1 per settore”, o il contratto dell’AUSL Piacenza per il 2019 (firma definitiva 26/5/2020), che destina la maggiorazione del premio ad “un dipendente per ogni dipartimento o direzione tecnica”, salvo 2 dipendenti nei “dipartimenti con numero di UOC o UOSD pari ad almeno 6”. Più complicata la soluzione adottata nel contratto INRCA di Ancona del 21 febbraio 2019 (art. 5, punto 5.5), secondo cui la maggiorazione del premio viene riconosciuta “ai dipendenti che hanno conseguito una valutazione = 100% in relazione sia agli obiettivi di budget che a quelli individuali”, riservata ad una quota limitata di dipendenti specificata in un’apposita tabella, uno per ciascun Dipartimento o Centro di assegnazione, per un totale di 11 dipendenti, con l’ulteriore precisazione che “nel caso in cui il personale in possesso di una valutazione complessiva = 100% superi il numero dei beneficiari come sopra indicati [cioè 11], i dipendenti a cui attribuire la maggiorazione saranno individuati dal Direttore di Dipartimento/Coordinatore con nota motivata.”

Tra le curiosità si può da ultimo segnalare il caso del Comune di Buggerru, il cui contratto relativo al triennio 2019-21 (art. 19, c. 9) stabilisce che accede alla maggiorazione del premio “una quota di dipendenti pari ad un massimo del 15%, e comunque almeno una unità per ogni singola articolazione organizzativa”, specificando che “beneficiano di tale premio coloro che hanno ottenuto la valutazione più elevata all’interno della classe di merito più alta (>90%)”. Considerato che il Comune di Buggerru, secondo il sito istituzionale, è articolato in quattro Aree amministrative, sei Uffici e cinque Servizi, e che una delibera del 20 novembre 2019 relativa al “Programma fabbisogno del personale

triennio 2020-2022” prevede una dotazione organica di 10 dipendenti in totale, di cui due part-time, non si può escludere che beneficiari della maggiorazione possano essere tutti i dipendenti, o quasi, in funzione della generosità del sistema di valutazione. Peraltro, il contratto integrativo in questione risulta molto lungo e articolato, essendo l’Indice organizzato in tre Titoli, dodici Capi, e trentasei articoli (il testo include in realtà 38 articoli e un Allegato).

8. Progressioni economiche orizzontali

8.1. Normativa di riferimento e punti di attenzione

Come già ricordato, il tema delle progressioni economiche orizzontali (PEO) – per la precisione: i “criteri per la definizione delle procedure delle progressioni economiche” – è previsto in posizione preminente tra le materie negoziabili nella contrattazione integrativa in tutti i contratti di comparto del triennio 2016-18. Esso è collocato in genere al terzo posto nell’apposito elenco, dopo i criteri per la ripartizione delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa ed i criteri per l’attribuzione dei premi correlati alla performance, con qualche differenza nelle varie sezioni del comparto Istruzione e Ricerca. Il tema non solo ha rivestito grande importanza in cicli negoziali passati, ma costituisce sin dalla sua introduzione (quadriennio 1998-2001) uno degli aspetti di maggiore rilievo nella concreta gestione del personale e delle relazioni di lavoro nelle singole amministrazioni, avendo di fatto sostituito per la maggioranza dei lavoratori, con l’eccezione del comparto scuola, i vecchi scatti di anzianità.

Nonostante solo il contratto delle Funzioni locali, tra quelli del triennio 2016-18, preveda uno specifico articolo dedicato alle PEO (art. 16), l’istituto è chiaramente disciplinato sia con norme di legge (D.Lgs. n. 165/2001; D.Lgs. n. 150/2009) sia nei contratti collettivi di comparto di precedenti tornate, in attesa degli esiti delle commissioni paritetiche sui sistemi di classificazione del personale previste da tutti i CCNL in vigore, tra i cui compiti rientra una revisione dei criteri delle progressioni economiche (con la parziale eccezione del CCNL Funzioni locali).

Due in particolare sono gli elementi rilevanti di tale disciplina, strettamente connessi, finalizzati a correggere le criticità emerse nei primi cicli negoziali successivi

all'introduzione dell'istituto in questione – criticità relative soprattutto alla attribuzione generalizzata e indifferenziata delle progressioni stesse. Il primo elemento riguarda il principio di selettività nell'attribuzione delle PEO; il secondo, l'ancoraggio della procedura di selezione a criteri non esclusivamente riducibili a quello dell'anzianità di servizio ma riferiti allo sviluppo delle competenze professionali e ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione delle amministrazioni.

Come afferma l'art. 23, D.Lgs n. 150/2009, dopo aver richiamato l'articolo 52, c. 1-bis, del d.lgs. 165/2001 e rinviato ai contratti collettivi nazionali e integrativi di lavoro, "le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione". Il CCNL Funzioni Locali 2016-18 riprende alla lettera il principio di selettività e specifica il secondo aspetto precisando che "le progressioni economiche sono attribuite in relazione alle risultanze della valutazione delle performance individuale del triennio che precede l'anno in cui è adottata la decisione di attivazione dell'istituto, tenendo conto eventualmente a tal fine anche dell'esperienza maturata negli ambiti professionali di riferimento, nonché delle competenze acquisite e certificate a seguito di processi formativi" (art. 16, c. 3, enfasi aggiunta). Il peso prevalente è quindi indubbiamente attribuito alle "risultanze della valutazione della performance individuale", e solo secondariamente ed in seconda battuta ("eventualmente", "anche") la procedura selettiva può tenere conto "dell'esperienza maturata negli ambiti professionali di riferimento", ovvero dell'anzianità, e delle "competenze acquisite e certificate" in processi formativi.

Questa linea è espressamente confermata anche dalla novella del comma 1-bis dell'art. 52 del D.Lgs. n. 165/2001 apportata dal D.L. n. 80/2021 ove si afferma – come già richiamato – che "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”.

In contratti nazionali precedenti la gerarchia dei criteri non era così chiara, anche se la preoccupazione di limitare il peso dell'anzianità è costante. Ad esempio, il CCNL per il quadriennio 2006-09 dei ministeri (art. 18, commi 6 e 7) prevedeva tre “criteri e principi di meritocrazia” per le progressioni:

- esperienza professionale maturata;
- titoli di studio, culturali e pubblicazioni coerenti con l'attività del profilo;
- percorsi formativi con esame finale.

Aggiungeva tuttavia la specificazione che i tre criteri dovessero essere “equamente valutati”, evitando in particolare, con riferimento all'esperienza professionale, di considerare “la mera anzianità di servizio ed altri riconoscimenti puramente formali, nell'ottica di valorizzare le capacità reali dei dipendenti”. Di tenore analogo il CCNL degli Enti pubblici non economici per lo stesso quadriennio 2006-09, che all'art. 13, c. 3, identificava tre criteri oggettivi di selezione (livello di esperienza maturato e delle competenze professionali acquisite; titoli culturali e professionali posseduti; specifici percorsi formativi con valutazione finale), sottolineando anche in questo caso l'esigenza di una equa valutazione di tali criteri “in modo da evitare l'identificazione della esperienza professionale con il solo tempo di permanenza nei livelli economici” (comma 4). Prima ancora, il CCNL del comparto Sanità per il quadriennio 1999-2001 (art. 35, c. 1 e c. 3) prevedeva una “valutazione selettiva in base ai risultati ottenuti, alle prestazioni rese con più elevato arricchimento professionale, all'impegno e alla qualità della prestazione individuale”, aggiungendo che ai fini del passaggio all'ultima fascia di ciascuna categoria ogni azienda o ente dovesse dotarsi di “metodologie per la valutazione permanente delle prestazioni e dei risultati dei singoli dipendenti”.

In breve, si può concludere che nell'attribuzione delle PEO il criterio dell'anzianità di servizio, sotteso alla "esperienza maturata", non è escluso tra i criteri della procedura selettiva. Ma allo stesso tempo è chiaro che le norme di fonte sia legale sia contrattuale prevedono che a tale criterio venga assegnato un ruolo certamente non preminente rispetto alle risultanze della valutazione della performance individuale o alle capacità reali dei dipendenti ("eventualmente", "anche" – dice il CCNL Funzioni locali 2016-18 all'articolo citato). Ne deriva dunque un primo aspetto da verificare nell'analisi che segue, ovvero se, nel quadro dei criteri della procedura individuati nei CCI in esame, sia o meno presente un riferimento al sistema di valutazione della performance individuale, e, in caso affermativo, quale peso sia ad esso assegnato rispetto all'anzianità nell'attribuzione delle progressioni.

Un secondo aspetto da considerare riguarda l'esistenza e la durata di un "periodo minimo di permanenza nella posizione economica in godimento", o altri requisiti richiesti ai lavoratori per accedere alla procedura selettiva. Nel contratto 2016-18 delle Funzioni locali tale periodo minimo di permanenza è quantificato in 24 mesi (art. 16, c. 6), così come, con formulazione equivalente, nel CCNL della Sanità del 10 aprile 2008 (art. 3) e in quello dell'Università del 16 ottobre 2008 (art. 79, c. 2). Subito dopo l'introduzione dell'istituto, in vari comparti il periodo minimo per accedere alla selezione era di tre anni, poi ridotti. La durata di questo periodo minimo è rilevante in quanto, come sottolineato in alcune interviste negli studi di caso (v. infra, paragrafo 11), maggiore è la durata minore sarebbe la possibilità che dipendenti con una valutazione della performance particolarmente elevata possano usufruire di progressioni più rapide rispetto a colleghi con valutazione inferiore ma maggiore anzianità di servizio.

A questi aspetti si può aggiungere come oggetto di verifica l'eventuale attivazione delle progressioni con decorrenza antecedente all'anno in cui viene approvata la graduatoria, mentre il carattere selettivo della attribuzione delle progressioni ad una quota limitata di personale, che è probabilmente il profilo più importante dell'istituto in esame e che è

direttamente previsto dalla legge, sembra di più difficile riscontro nell'analisi dei testi contrattuali. La selettività dipende in via diretta da decisioni degli organi di governo dell'amministrazione circa la quota di posizioni da mettere a bando rispetto al numero dei dipendenti aventi titolo a partecipare alla procedura selettiva, o, indirettamente, da decisioni sull'entità delle risorse da destinare a nuove PEO. Decisioni entrambe che, quand'anche fossero più o meno informalmente concordate con le rappresentanze dei lavoratori, nel primo caso molto difficilmente verrebbero registrate negli accordi, e quindi non sarebbero verificabili, mentre nel secondo caso la verifica richiederebbe informazioni aggiuntive circa l'ammontare del costo delle progressioni qualora fossero indiscriminatamente attribuite a tutti i possessori dei requisiti di accesso. Per queste ragioni la verifica del rispetto del principio di selettività non è sempre e facilmente perseguibile attraverso l'analisi dei contratti integrativi, ma richiederebbe approfondimenti ulteriori rispetto al solo esame del testo degli accordi. Merita peraltro ricordare in proposito, come sottolineato nel contratto integrativo ARPAE Emilia Romagna del 17.5.2019 (Allegato A, nota 1), che la circolare n. 18/2018 del MEF-Ragioneria Generale dello Stato⁴ stabilisce che per soddisfare il criterio di selettività il rapporto tra PEO attribuite nell'anno di riferimento e numero di dipendenti aventi diritto ad accedere alla procedura per il medesimo anno deve essere minore o uguale al 50%.

⁴ Il criterio, indicato alla p. 172 delle Istruzioni per la rilevazione del Conto Annuale 2017, allegate alla Circolare, specifica che la "misura del grado di selettività effettivamente realizzato" è determinata dal "rapporto tra numero delle PEO effettuate e il numero dei dipendenti che hanno concorso alle PEO (convenzionalmente <= al 50%)". Questa indicazione è stata ribadita anche in successivi documenti, come la Nota Prot. n. 44366/2019 del Dipartimento della Funzione Pubblica, la Nota Prot. n. 179263/2019 della Ragioneria generale dello Stato, nonché, sempre della Ragioneria Generale dello Stato, la Circolare n. 15/2019 relativa al Conto annuale 2018, là dove viene spiegato il contenuto della domanda "Peo119" della Scheda Sici.

8.2. Requisiti di accesso alla selezione

Con queste avvertenze, la **Tabella 3** (pag. 169) allegata in calce riporta per le stesse amministrazioni considerate nella Tabella precedente (non necessariamente gli stessi accordi) informazioni relative ai primi due aspetti sopra richiamati (criteri per l'attribuzione della progressione; requisiti minimi per l'accesso), con qualche riferimento, ove le informazioni siano disponibili, anche alle questioni della selettività e della decorrenza.

In primo luogo, la Tabella mostra che, nelle amministrazioni considerate, l'istituto delle Progressioni Economiche Orizzontali risulta regolato con una frequenza più elevata di quella della maggiorazione del premio individuale, a cui vanno aggiunti vari contratti nei quali le informazioni o sono poco chiare o non sono complete, rinviando ad accordi precedenti e in qualche caso ad accordi futuri. Esempi in proposito sono i contratti integrativi del MEF del 26 settembre 2019 (accordo nazionale), dell'INPS del 22 ottobre 2019 (Parte giuridica 2016-18, Parte economica 2018), della ATS Valpadana del 4.12.2019, dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna del 20/12/2018 e 11/12/2019, dell'Università del Sannio del 28/11/2019, dell'Università di Urbino del 18/12/2019 (sia per i dipendenti EP che delle categorie B, C, D) e, in parte, dell'Università Politecnica delle Marche. Il citato CI del MEF, nella sezione Clausole Programmatiche, si limita ad affermare che le parti si "danno reciprocamente atto dell'intenzione di verificare la fattibilità di attivazione delle PEO con decorrenza 1 gennaio 2020 a favore di una quota limitata di personale". Analogamente, il CI dell'INPS, nella Dichiarazione congiunta n. 3, relativamente al personale inquadrato nelle Aree A e B, riporta che le parti "si impegnano ad avviare nel 2019 le progressioni orizzontali verso la posizione apicale delle rispettive Aree per il personale attualmente inquadrato in A2 e B2", mentre il contratto della ATS Valpadana, all'art. 7, si limita a dire che "le parti si impegnano, ogni inizio anno, a predisporre una graduatoria degli aventi diritto tenuto conto dei residui del fondo premialità e fasce per il riconoscimento di progressioni orizzontali, con criteri da

definire/confermare ogni anno previo confronto con le parti, prima dell'emanazione dell'avviso". I due CI dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna, relativi rispettivamente all'annualità economica 2018 e 2020, fanno riferimento a regolamenti approvati dalla Giunta dell'Unione nel novembre 2018 e ottobre 2020, mentre quello dell'Università del Sannio del 28/11/2018 (art. 15, c. 4) rimanda ad un "successivo accordo la definizione delle modalità e dei criteri" di utilizzo del budget per le PEO. In tutti questi casi non è possibile, sulla base dei testi contrattuali indicati, una analisi puntuale del merito della regolazione.

A parte queste lacune, le informazioni disponibili indicano che, per quanto riguarda il requisito dell'anzianità minima nella posizione in godimento per accedere alla procedura selettiva, la maggioranza dei contratti interessati fa riferimento ad almeno 2 anni di permanenza nella posizione inferiore alla data del 31 dicembre dell'anno precedente l'attribuzione della progressione, specificando, in qualche caso, che sono così esclusi i beneficiari di progressioni orizzontali o verticali nei due anni precedenti (così CI AUSL Piacenza del 3/8/2018). Essendo 24 mesi il termine minimo previsto dalla normativa in vigore, non si rilevano quindi criticità sotto questo profilo. Ma non sono pochi i casi nei quali sono previste permanenze minime maggiori. In cinque accordi la permanenza minima per l'accesso alla selezione è quantificata in 36 mesi (Comune di Bollate, accordo del 30/12/2019; Comune di Cagliari, accordo del 23/12/2019; Comune di Buggerru; Provincia di Ferrara, accordo del 31 ottobre 2018, ma 24 mesi nel CI del 25 luglio 2019; IZS della Lombardia e dell'Emilia Romagna), ed in due casi in 48 mesi (Comune di Castelnuovo; CNR), ovvero il doppio del minimo richiesto dal contratto nazionale di comparto. Più complicata, infine, la norma approvata nel "Regolamento per la progressione economica orizzontale del personale del comparto" della Azienda Ospedaliera Universitaria Città della Salute e della Scienza di Torino, allegato al verbale di intesa del 26/11/2019. Si prevede che possano partecipare alla progressione tutti i dipendenti a tempo indeterminato in servizio al 1° gennaio dell'anno a cui si riferisce la

progressione, appartenenti a qualsiasi profilo o categoria, purché abbiano un'esperienza professionale nella posizione in godimento di durata anche molto diversa a seconda della fascia interessata – durata crescente al crescere della fascia, da un minimo di 5 anni con fascia inferiore alla 1°, a 30 anni e oltre con fascia inferiore alla 6° (solo per il personale appartenente alle categorie D-DS). Il testo specifica poi che per “esperienza professionale” deve intendersi la “anzianità di servizio maturata dalla prima data di assunzione continuativa nel SSN in qualsiasi profilo, sia a tempo determinato che indeterminato, a prescindere da eventuali periodi di aspettativa o a part-time” (Regolamento citato allegato al verbale di intesa del 26/11/2019, art. 2, c. 1). Difficile comparare questo requisito minimo con quelli normalmente utilizzati negli altri contratti esaminati – 24, 36 o 48 mesi che siano.

Normalmente si fa riferimento alla permanenza nello stesso Ente, ma non in tutti i casi, come ad esempio nei CI della Provincia di Ferrara (entrambi gli accordi considerati), dell'Università di Pisa e dell'AOU di Torino. Nel primo caso si prevede che la anzianità minima possa essere acquisita anche in altro Ente, a condizione che si tratti “dello stesso profilo professionale che si intende valorizzare” (CI 31.10.2018, art. 6, c. 2); nel secondo, che l'anzianità possa essere acquisita nella stessa università “o altre amministrazioni pubbliche”; mentre, come appena visto, nella Azienda Ospedaliera Universitaria di Torino il riferimento è all'anzianità maturata dalla prima data di assunzione continuativa nel SSN, senza distinzioni.

Non mancano poi contratti che richiedono ulteriori requisiti per l'accesso alla selezione. Ad esempio, il contratto del Comune di Anagni del 16 dicembre 2019 prevede che l'accesso di un dipendente alla graduatoria avvenga “qualora il punteggio medio acquisito [nella valutazione nei tre anni precedenti l'anno in cui si decide di attivare la PEO] risulti superiore al 50% del massimo dei punteggi attribuibili”, ovvero, in mancanza di questo requisito, qualora “il punteggio riferito all'ultimo anno precedente l'attivazione dell'istituto sia superiore al 50%” (art. 17, c. 5). Il contratto di Bollate del 31 dicembre

2019, oltre alla già richiamata permanenza minima di 36 mesi nell'Ente e nella categoria in godimento, richiede quale requisito di accesso "una valutazione triennale, per ogni anno del triennio, di almeno 85%" escludendo peraltro i dipendenti che nel triennio "abbiano beneficiato di passaggi per verticalizzazione interna" (art. 31, c. 7 e c. 8). Analogamente, il contratto del 23 dicembre 2019 del comune di Cagliari richiede, oltre alla permanenza minima di 36 mesi, di "aver conseguito nell'ultimo triennio una valutazione pari o superiore alla media di punti 7/10 e di 6/10 in ciascun anno del triennio". In termini meno severi, i già citati contratti della Provincia di Ferrara si accontentano della acquisizione nell'ultimo triennio della "valutazione minima per accedere al sistema premiante" (art. 6, c. 2), il contratto dell'ICE di "almeno tre valutazioni della performance nell'arco degli ultimi 5 anni", ed il contratto dell'Università di Siena che non si sia riportato nell'anno precedente "un punteggio negativo in sede di valutazione dei comportamenti organizzativi individuali, secondo il sistema di MVP" (CI 23/12/2019, art. 2, c. 3, lett. c).

Infine, di norma vengono esclusi dalla selezione i dipendenti che siano incorsi nel biennio precedente in qualche tipo di sanzione disciplinare, specificando in qualche caso anche la gravità della sanzione atta a produrre l'esclusione. Esempi in proposito, tra altri, sono: multa o sanzioni più gravi nella AOU di Torino; sanzioni più gravi del rimprovero scritto nel comune di Castelnuovo Magra, nell'IRCCS di Rionero in Vulture, nell'IZS della Lombardia e dell'Emilia Romagna e nelle università di Catanzaro e di Siena, e/o, in quest'ultimo caso, misure cautelari di sospensione dal servizio; sanzioni disciplinari che abbiano comportato la sospensione dal servizio superiore a dieci giorni negli ultimi due anni nella AUSL di Piacenza; sospensione cautelare per procedimento penale nell'ARPAE Emilia Romagna.

8.3. Criteri di attribuzione della progressione: anzianità e performance

Più variegato, e non sempre di facile decifrazione, è il quadro per quanto riguarda i “criteri per la definizione delle procedure delle progressioni economiche”, con particolare riferimento al peso relativo riservato al criterio dell’anzianità di servizio da un lato e a quello della performance dall’altro (criterio che in alcuni casi, come appena visto, viene considerato anche nel quadro dei requisiti di accesso alla procedura).

Non mancano casi in cui gli accordi riflettono gli orientamenti della normativa sopra richiamati, come ad esempio i contratti del 31 ottobre 2018 e del 25 luglio 2019 della Provincia di Ferrara, Parte normativa, i quali assegnano 65 punti su 100 alla valutazione della performance, più un bonus di max 10 punti inversamente proporzionale alle progressioni già avute nella categoria; 22 punti all’esperienza acquisita; 3 punti ai processi formativi certificati (art. 6). Qui l’assegnazione del peso prevalente alle risultanze della valutazione della performance risulta chiaramente assicurato. Un altro caso in cui la normativa sembra rispettata è il contratto di Anagni del 16 dicembre 2019, nel quale, dopo avere ripreso alla lettera l’art. 16, c. 3 del contratto nazionale di comparto per il triennio 2016-18, si stabilisce una ripartizione dei pesi che assegna il 60% alla valutazione della performance individuale, il 20% all’esperienza maturata (2 punti per ogni anno di permanenza, fino a massimo 20 punti), e il 20% alla competenza acquisita.

Analogo discorso vale per i Comuni di Buggerru, Cagliari e, con minore chiarezza, Firenze. Nel primo caso (CCI 20 dicembre 2019, Allegato A, c. 3), la graduatoria, redatta dal responsabile del Servizio Personale, si basa esclusivamente sulle risultanze della valutazione della performance individuale nel triennio che precede l’anno delle procedure, assegnando 30 punti ciascuno al primo e al secondo anno del triennio, e 40 punti al terzo anno; non vengono considerati né i titoli di studio né l’esperienza maturata. Non è possibile valutare se questa scelta secca ed esclusiva a favore della performance sia da collegarsi (anche) alle ridotte dimensioni dell’amministrazione in questione (10

dipendenti). Ma una soluzione molto simile si trova anche nel Comune di Cagliari, che non può considerarsi una piccola amministrazione. Qui il CCI del 23 dicembre 2019 (Capo III, art. 8), stabilisce che ai fini delle graduatorie per le PEO, distinte per Servizio e Categoria, ad ogni dipendente in possesso dei requisiti per l'accesso "verrà attribuito un punteggio pari alla valutazione media dell'ultimo triennio", e solo in caso di parità di punteggio finale subentrano, nell'ordine, l'anzianità di servizio (nel Comune di Cagliari e/o in altre amministrazioni locali) e l'età anagrafica. Anche nel CCI del 28 giugno 2019 del Comune di Firenze (art. 11, c. 4) viene privilegiato il criterio della valutazione della performance, sebbene con minore precisione dei due casi precedenti. L'accordo dice infatti che "la selezione per l'attribuzione della progressione avviene, in via prioritaria, sulla base delle risultanze della valutazione della performance individuale, intese come valore medio dei due anni con valutazione più elevata nel triennio precedente l'anno di avvio della selezione", e che a tal fine "potrà essere tenuto conto anche dell'esperienza maturata, al 31 dicembre dell'anno precedente, anche presso altri enti nell'ambito professionale di riferimento".

All'opposto, numerosi sono i casi in cui il peso prevalente, in misura più o meno marcata, viene assegnato all'esperienza maturata/anzianità, talvolta in combinazione con l'accrescimento professionale e i titoli di studio, a scapito della valutazione della performance. Rientrano ad esempio in questo gruppo la Regione Lazio, l'Azienda Ospedaliera Universitaria di Torino, l'ARPAE Emilia Romagna, l'AUSL di Piacenza, l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Lombardia e dell'Emilia Romagna, l'Università di Siena. Il contratto del 26 novembre 2020 della Regione Lazio, ad esempio, prevede quattro criteri: accrescimento professionale (competenze digitali o su altri temi strategici per l'Amministrazione), 25 punti; esperienza lavorativa, 47 punti; titolo di studio, 12 punti; valutazione della performance individuale del triennio precedente, 16 punti. Singolare è peraltro la distinzione dell'esperienza lavorativa in due sottospecie: quella maturata nella posizione economica precedente a quella per la quale si concorre, con punti che vanno

da 1 punto per una esperienza tra 2 anni e 2 anni e sei mesi, fino a un massimo di 27 punti per esperienza oltre 10 anni; e l'esperienza lavorativa complessiva, in ragione di 0,5 punti per ciascun anno, fino a un massimo di 20 punti. Al di là di questo aspetto particolare, è evidente la schiacciante prevalenza del criterio dell'anzianità/esperienza lavorativa rispetto alla valutazione della performance, in un rapporto da 3 a 1.

Analogo, ma in misura ancora più marcata, è il caso dell'Azienda Ospedaliera Universitaria di Torino. Il Regolamento allegato all'intesa del 26 novembre 2019 prevede infatti quattro criteri, di cui tre legati all'anzianità, per un totale di 50 punti, e l'ultimo alla valutazione individuale (10 punti). I criteri legati all'anzianità sono: l'anzianità di servizio continuativa nel SSN (max 20 punti, 0,5 per anno), l'esperienza professionale maturata in Azienda negli ultimi venti anni precedenti la selezione (max 20 punti, uno per anno), il periodo di permanenza nell'ultima fascia economica in godimento (max 10 punti, e 0 punti fino a 2 anni). Come si vede, lo squilibrio è ancora più netto che nel caso precedente: su 60 punti in totale solo 10 vanno alla valutazione individuale e 50 all'anzianità nelle sue varie articolazioni.

Più contenuta, ma sempre nella stessa direzione, è la distanza tra peso dell'esperienza professionale e della valutazione individuale nel CI dell'ARPAE Emilia Romagna del 17 maggio 2019 (Allegato A, punto 3). In esso, non solo si afferma che per la formulazione della graduatoria il 60% del punteggio complessivo verrà attribuito al criterio dell'esperienza professionale, contro il 40% della performance individuale, che già di per sé è problematico rispetto alla normativa vigente. Ma si specifica inoltre che "il criterio esperienza professionale sarà valutato in termini di permanenza nella categoria e posizione economica di attuale inquadramento, al netto del requisito di ammissione" secondo un punteggio che sarà tanto più elevato quanto più numerosi gli anni di permanenza nella categoria e posizione economica. E precisamente: 50 punti a chi ha una permanenza maggiore o uguale a 14 anni, 38 punti a chi ha una permanenza di 10 anni,

fino a 10 punti per 3 anni di permanenza, 2 punti per 1 anno e 0 punti per meno di un anno. Il criterio dell'anzianità viene privilegiato due volte.

Nella AUSL di Piacenza, il CI del 3 agosto 2018, richiamando i principali contenuti di un precedente accordo del 5 maggio 2016, individua tre criteri per le PEO: qualità della prestazione (max 30 punti); esperienza maturata nell'AUSL di Piacenza e nell'ambito di Enti del SSN (max 60 punti, 0,004 punti per ogni giorno di servizio); raggiungimento degli obiettivi di budget (max 10 punti). Su 100 punti, 60 vanno all'anzianità (misurata in giorni di servizio).

Nell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Lombardia e Emilia Romagna, infine, il CI del 19 novembre 2019, dopo aver definito le risorse da destinarsi alle nuove PEO per gli anni 2019, 2020 e 2021, prevede tre criteri per le graduatorie annuali: esperienza professionale acquisita in Istituto per anzianità di servizio, prestata in qualsiasi categoria (2 punti all'anno, senza limite massimo); valutazione individuale relativa al raggiungimento degli obiettivi di performance nell'ultimo triennio antecedente la selezione (max 10 punti se la media del punteggio nel triennio è uguale o superiore al 90%, e punti decrescenti in rapporto alla percentuale raggiunta se inferiore al 90%); titoli di studio (max 1 punto). Qui il rapporto tra peso dell'anzianità e peso della valutazione della performance non è definito a priori, dipendendo dalla effettiva anzianità di servizio di ciascun lavoratore, ma potrebbe essere ancor più a sfavore del secondo criterio; solo nel caso di pari anzianità e pari titolo di studio la performance potrebbe diventare il criterio prevalente. Tuttavia, viene ulteriormente specificato che in caso di risorse insufficienti a finanziare le progressioni di tutti i dipendenti che sono in posizione utile per acquisire la fascia superiore, in presenza di parità di punteggio, si applicano quattro criteri preferenziali, in ordine di priorità, con al primo posto ancora "la maggiore anzianità di servizio complessiva". Nel complesso, non sembrano mancare criticità rilevanti rispetto alla normativa vigente.

Infine, l'accordo dell'Università di Siena assegna 50 punti all'anzianità di servizio, 29 punti alla qualità delle prestazioni individuali, 16 alla formazione certificata e pertinente, e 5 ai titoli di culturali e professionali.

Non sempre, tuttavia, i criteri sono specificati con precisione. In alcuni casi, anche quando si afferma programmaticamente il peso prevalente attribuito alla valutazione della performance, la concreta articolazione del meccanismo dei punteggi attenua in misura più o meno marcata questa prevalenza, fino, talvolta, a ribaltare sostanzialmente il peso relativo dei due criteri a favore dell'anzianità. Più in generale, mentre alcuni accordi sembrano abbastanza rispettosi del principio di escludere l'attribuzione di un peso dominante o preminente al criterio dell'anzianità, non sono rari i casi di soluzioni piuttosto complicate e problematiche circa il modo di calibrare il peso relativo dei tre criteri individuati dalla normativa – risultanze della valutazione della performance, esperienza maturata, competenze acquisite.

Ad esempio, il contratto integrativo dell'ICE del 18 dicembre 2019, come indicato nella Tabella Criteri e Principi di Meritocrazia nonché nella Relazione Illustrativa dell'ipotesi di accordo del 4 ottobre 2019, prevede che la selezione venga effettuata sulla base di criteri di valutazione, per un totale massimo di 100 punti, suddivisi tra: esperienza professionale maturata (massimo 32 punti, di cui massimo 9 all'anzianità di servizio, 15 all'anzianità nella fascia, e 8 ai titoli di servizio); valutazione della performance (max 37 punti); titoli di studio e professionali (max 31 punti). A parte il notevolissimo, e inusuale, peso riconosciuto ai titoli di studio (quasi un terzo del totale), questo schema, in prima battuta, non attribuisce alla esperienza professionale maturata, comprensiva dell'anzianità, la quota prevalente dei punti conseguibili, che spetta invece alla valutazione della performance, sebbene di stretta misura. Tuttavia, proprio in ragione della limitata distanza tra i punti conseguibili nei due criteri (32 e 37), e data l'articolazione interna di tali criteri, non è esclusa la possibilità che in fase applicativa l'anzianità torni a giocare un ruolo prevalente. Infatti i 37 punti attribuibili alla performance sono graduati in funzione

di cinque fasce di valutazione, con un range che va da un massimo di 25 punti per la fascia tra 70 e 76, a 28 punti per la fascia immediatamente superiore (76-80), a salire fino a 37 punti per la fascia di valutazione più elevata, tra 96 e 100. Un meccanismo piuttosto complicato che, a certe condizioni, per coloro che acquisiscono un punteggio minore nella valutazione della performance, non esclude appunto che il peso di questo criterio venga ridimensionato rispetto all'esperienza professionale maturata, fino a lasciare a quest'ultimo criterio un ruolo prevalente. Senza considerare poi che la combinazione di esperienza professionale e titoli di studio potrebbe relegare la valutazione della performance in un ruolo affatto secondario.

Un altro esempio di calibratura piuttosto complicata tra valutazione della performance e criterio dell'anzianità è offerto dal contratto del Comune di Alba del 31 luglio 2019. All'art. 6, c. 4, in attesa di una re-impostazione della metodologia, si afferma che per gli anni 2019/20 "il criterio su cui fondare la progressione economica è fissato nella valutazione della performance individuale del triennio che precede l'anno in cui è adottata la decisione di attivare l'istituto", con alcune specificazioni, qui non rilevanti, per quanto riguarda i dipendenti incaricati di Posizione Organizzativa. Tuttavia è previsto che il punteggio della performance individuale "subirà un abbattimento in relazione alla data dell'ultima PEO assegnata", abbattimento applicato in misura inversa rispetto alla data di tale attribuzione, ovvero tanto più basso quanto più alta la distanza/anzianità dall'ultima progressione. Precisamente: riduzione del 50% con uno o due anni dall'ultima PEO, del 20% e del 10% con rispettivamente tre e quattro anni di permanenza, mentre "a decorrere dal quinto anno non verrà effettuato alcun abbattimento e il dipendente partecipa all'attribuzione della progressione prendendo quale riferimento il punteggio pieno del triennio precedente (senza abbattimento)". Sembrerebbe, in altri termini, che una maggiore anzianità può compensare, ed eventualmente anche ribaltare, il peso della performance: se godo di una elevata valutazione della performance, ma sono arrivato da poco nella posizione in godimento, il mio punteggio verrà dimezzato, mentre verrebbe

premiato un dipendente con un punteggio anche solo di poco superiore alla metà del mio, ma dotato di una anzianità nella posizione di almeno 5 anni. Se così, ciò costituirebbe una criticità rispetto alla normativa vigente, anche se il contratto prevede poi che il dirigente abbia “a disposizione ulteriori 5 punti da applicare alla media triennale [del punteggio della performance individuale] da assegnarsi al dipendente che si è contraddistinto per particolare merito/impegno”.

In parte diversa sembra la soluzione adottata dal contratto del 30 dicembre 2019 del Comune di Bollate, nel quale il peso della valutazione della performance viene ‘corretto’ non per tenere conto dell’anzianità bensì dei passaggi già ottenuti nella categoria di appartenenza, in modo da favorire chi ha goduto di meno passaggi. Il contratto stabilisce infatti che le progressioni sono assegnate in base alla “somma del punteggio ottenuto [nei risultati individuali rilevati dal sistema di valutazione] per ogni singolo anno del triennio a cui si riferisce la progressione economica”, distinguendo il personale nelle diverse categorie. Ma tale punteggio è poi incrementato in misura diversa per favorire chi ha avuto meno passaggi in passato, e precisamente 15 punti a chi non ha avuto alcun passaggio nella categoria di appartenenza, 10 punti a chi ha effettuato un passaggio, 5 punti a chi ha effettuato due passaggi, e 0 punti a chi tre passaggi (art. 31, commi 9, 10, 11).

Un caso interessante di calibratura tra i due criteri della valutazione della performance e dell’anzianità sembra quello dell’Istituto Nazionale di Riposo e Cura per Anziani (INRCA) di Ancona, contratto integrativo del 21 febbraio 2019. Qui il peso relativo dei due criteri nell’attribuzione delle PEO è differenziato in base alla categoria di inquadramento interessata. Per le categorie più basse, A e B, il criterio della performance (“valutazione riportata nella scheda di valutazione individuale riferita ai processi produttivi, relazionali e organizzativi”, media del biennio precedente) e quello dell’anzianità (“prestazioni rese presso il SSN”) hanno lo stesso peso massimo di 50 punti ciascuno. Per le categorie appena superiori, Bs e C, il peso della valutazione della performance resta stabile ad un massimo

di 50 punti, mentre quello dei servizi prestati nel SSN viene abbassato ad un massimo di 45 punti, e viene introdotto il criterio dei titoli di studio/professionali, con massimo 5 punti. Infine, per le categorie più elevate, D e Ds, il peso massimo della performance viene alzato a 55 punti, quello dei titoli di studio/professionali alzato a 10 punti e quello dei servizi prestati nel SSN abbassato a 35 punti.

Una logica in parte simile si riscontra anche nel contratto integrativo dell'Università di Catanzaro del 20 dicembre 2019. L'accordo individua cinque indicatori che sono però ponderati in misura diversa in relazione al differente livello di professionalità dei dipendenti così come espresso dalle quattro categorie di inquadramento (B, C, D, EP). Gli indicatori sono: formazione certificata e pertinente; arricchimento professionale; qualità delle prestazioni individuali; anzianità di servizio; titoli culturali e professionali. Per esempio, l'anzianità di servizio pesa 20 punti su 100 per la categoria B, 15 punti per C e D, ma solo 10 per EP. Viceversa, la qualità delle prestazioni individuali pesa 20 punti per B e C, ma 25 per D e EP, e i titoli culturali e professionali 15 punti per B, 20 per C e D, e 30 per EP. In nessuna categoria l'anzianità di servizio ha un peso preponderante; il peso della qualità delle prestazioni individuali cresce per D ed EP, e per quest'ultima categoria cresce anche l'importanza dei titoli culturali e professionali, cui spetta il peso maggiore. Un meccanismo in parte analogo si riscontra anche all'Università di Perugia (CCI del 29/10/2019, Allegato A).

Questi ultimi casi offrono lo spunto per una considerazione più generale. Al di là dell'articolazione specifica dei punteggi, la logica di differenziare il peso relativo di anzianità di servizio e valutazione della performance (e titoli di studio/professionali) in base alla categoria di appartenenza, accentuando il peso della performance (e dei titoli di studio) al crescere del livello di inquadramento, e quindi presumibilmente del livello di professionalità e di responsabilità, e viceversa quello dell'anzianità per le categorie più basse, sembra suggerire una via di uscita ragionevole alle difficoltà applicative dell'istituto delle progressioni economiche orizzontali, ed alle connesse, spesso ridondanti,

complessità regolative testimoniate anche negli accordi qui esaminati. Una soluzione in principio equilibrata, e generalizzabile, che, senza riprodurre la logica e i rischi dei vecchi scatti di anzianità, consenta sul piano organizzativo di bilanciare costi di transazione e costi di agenzia in funzione della più o meno elevata categoria di inquadramento, e quindi di responsabilità, del personale interessato.

8.4. Selettività

Per quanto riguarda infine il rispetto del principio di selettività, ovvero di un rapporto inferiore o uguale al 50% tra il numero delle progressioni e quello degli aventi titolo a partecipare alla selezione, non sempre è possibile ricavare informazioni complete e univoche dall'esame dei testi contrattuali, per le ragioni sopra anticipate⁵. Non manca però un gruppo di casi in cui i termini sono chiaramente indicati, apparentemente senza prestarsi a equivoci, sebbene non sempre nel rispetto del principio in questione. In un secondo gruppo di contratti vengono invece indicate le risorse messe a disposizione per le nuove PEO all'interno della parte stabile del FRD, in certi casi in cifra assoluta e in altri in termini di percentuale massima sul Fondo stesso, presumibilmente nel rispetto del principio di selettività ma senza fornire dati specifici in proposito. Infine alcuni testi sembrano di difficile decifrazione, quasi astrusi.

⁵ Le fonti richiamate alla nota precedente sembrano presentare qualche ambiguità, sia pure forse con scarse conseguenze pratiche, circa gli aggregati di riferimento rispetto ai quali misurare il grado di selettività. Ovvero se tali aggregati debbano essere, per quanto riguarda il numeratore del rapporto, le PEO messe a bando o quelle effettivamente assegnate, e, per quanto riguarda il denominatore, gli aventi titolo a partecipare alla procedura selettiva o gli effettivi partecipanti.

a) Precisi e conformi alla normativa sembrano, ad esempio, i contratti dei comuni di Buggerru, Firenze, Cagliari, dell'Azienda Ospedaliera Universitaria di Torino e, con qualche qualificazione, della Regione Lazio e dell'ARPAE Emilia Romagna. Chiari, ma in violazione del rapporto tra progressioni e aventi titolo sembrano invece i casi del Comune di Laviano e del CNR, almeno dalle informazioni reperibili nei testi contrattuali.

Il CI del 23 dicembre 2019 del Comune di Buggerru specifica chiaramente che non sarà possibile prevedere, per ogni anno, progressioni economiche superiori al 30% dei dipendenti dell'Ente, né, per ogni settore organizzativo, in misura superiore al 50% dei dipendenti che ne hanno diritto. Semmai, come già osservato a proposito della maggiorazione del premio individuale, non sembra semplice l'applicazione di questi criteri, considerato che la dotazione organica per il triennio 2020-2022 consiste di 10 dipendenti in totale, di cui due part-time, distribuiti in quattro Aree amministrative, sei Uffici e cinque Servizi.

Altrettanto chiaro il contratto del Comune di Firenze del 28 giugno 2019, dove si stabilisce che "le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, pari ad un massimo del 35% dei dipendenti potenzialmente interessati per ciascuna annualità" (art. 11, c. 1), sempre che per "potenzialmente interessati" si intendano i dipendenti aventi titolo a partecipare.

In maniera analoga, sebbene con percentuale più elevata, il contratto del Comune di Cagliari del 27 dicembre 2019 (art. 2) stabilisce di destinare nel FRD 2020 "una somma tale da consentire la PEO al 50% del personale che per l'anno corrente può accedere alla PEO [...], sostanzialmente circa pari al 25% del personale in servizio nel 2020".

Così anche il Regolamento allegato al CCI 26 novembre 2019 dell'Azienda Ospedaliera Universitaria di Torino, dove all'art. 1, c. 3, è affermato che le PEO saranno attribuite in modo selettivo "ad una quota limitata di dipendenti (in misura comunque non superiore al 50% per anno degli aventi diritto ad accedere alla procedura)".

Infine, nel contratto della Regione Lazio del 26 novembre 2020 le parti concordano di attribuire con decorrenza 1 febbraio 2020, 1 giugno 2021 e 1 febbraio 2022 progressioni economiche orizzontali ad una quota del 50% dei dipendenti aventi diritto in ciascun anno, restando quindi nei limiti previsti dalla citata Circolare del MEF, con la specificazione che l'attivazione delle PEO in ciascun anno è subordinata alla effettiva disponibilità di risorse finanziarie di parte stabile sul FRD per l'annualità di riferimento. In caso di risorse insufficienti a garantire la copertura finanziaria degli istituti, si aggiunge poi la previsione che "il differenziale economico verrà compensato da una equivalente riduzione delle risorse destinate alla produttività del personale di categoria D".

Un orientamento simile a spalmare su più anni le PEO in modo da coprire tutti gli aventi titolo, ma non tutti lo stesso anno, in modo da non violare il vincolo (annuale) del 50%, si trova anche nel CI del 17 maggio 2019 dell'ARPAE Emilia Romagna, di durata triennale. In esso le parti, "al fine di garantire a tutto il personale di concorrere con adeguata periodicità all'effettiva attribuzione dell'istituto contrattuale in argomento", stanziavano l'importo complessivo necessario a finanziare le nuove progressioni per tutto il triennio 2019-2021, individuando quindi "i contingenti di personale" beneficiari delle progressioni in ciascuno dei tre anni. Essendo 1050 il totale dei dipendenti al 1° gennaio 2019, e 1016 il totale degli ammessi alla procedura, il CI stabilisce per il primo anno un contingente di 508 PEO, esattamente la metà degli ammessi, prevedendo poi contingenti di 262 e 280 ulteriori progressioni per il 2020 e 2021, arrivando così nel triennio ad un totale di 1050 progressioni che coincide perfettamente con il numero totale dei dipendenti a inizio 2019. Anche il CI del 27 dicembre 2019 (art. 6) del comune di Castelnuovo Magra, in considerazione delle esigue risorse a disposizione, prevede di distribuire tali risorse su più annualità "per finanziare graduatorie distinte per categoria con decorrenze diverse, da stabilirsi in sede di contrattazione integrativa unitamente alla percentuale degli aventi diritto". La formulazione del testo contrattuale, tuttavia, non permette di accertare il grado effettivo di selettività.

Chiari, ma non rispettosi del principio di selettività sembrano invece, come detto, i casi del Comune di Laviano e del CNR. Il CI di Laviano del 14 maggio 2019, relativo all'anno 2018, dopo aver precisato che per l'anno in questione non sono previste nuove PEO (art. 4, c. 3), dichiara poi all'art.14, in maniera apparentemente contraddittoria, che "le parti concordano di finanziare le nuove PEO per il 70% degli aventi diritto delle categorie D, C e B, con decorrenza 01.06.2018", che è largamente superiore alla soglia massima indicata nella Circolare del MEF. Similmente, il CI del 13 dicembre 2019 del CNR, all'art. 1 stabilisce l'attivazione di 700 PEO su 1071 dipendenti aventi diritto, equivalente al 65%, distribuiti in maniera sostanzialmente proporzionale tra gli aventi diritto nei vari profili e nelle categorie di inquadramento.

b) In un secondo gruppo di casi, come anticipato, i contratti definiscono le risorse messe a disposizione per le nuove PEO, e talvolta il numero stesso delle progressioni, senza tuttavia fornire indicazioni specifiche in merito al rispetto o meno del principio di selettività. Il rispetto in questione, ancorché non accertabile in base ai testi contrattuali, sembra verosimile quando le parti concordano di destinare alle nuove PEO risorse equivalenti al valore delle fasce di cui beneficiavano i dipendenti cessati l'anno precedente, come nel CI del 3 agosto 2018 dell'AUSL Piacenza (art. 3; v. anche infra, paragrafo 11.2.1) e nel CI del 31 luglio 2019 del Comune di Alba, nel quale ultimo viene "pattuito di destinare [alle progressioni] la cifra liberata dai dipendenti cessati dal servizio l'anno pregresso in ragione dell'importo dagli stessi percepito in relazione allo sviluppo economico di categoria" (art. 6). Anche il CCI dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Lombardia e dell'Emilia Romagna del 19 novembre 2019, affermato che "il numero di passaggi è consentito nel limite delle risorse finanziarie esistenti e disponibili nel fondo dedicato", richiama per le PEO degli anni 2020 e 2021 le somme derivanti dai dipendenti cessati nell'anno precedente la selezione, con l'aggiunta tuttavia di una "adeguata ripartizione interna delle risorse del fondo ex art. 81 CCNL 21.5.2008". Difficile però stabilire il grado di selettività rispetto agli aventi diritto a partecipare alla selezione.

Similmente, il CI del 30 dicembre 2019 del Comune di Bollate stabilisce che “le risorse sono ripartite in prima battuta [distintamente per le categorie da A1 a D7] al fine di consentire il passaggio ‘numerico’ del 5% del personale dipendente per le diverse categorie, salvaguardando almeno la progressione di n. 1 dipendente per categoria”. Anche in questo caso non è possibile accertare con esattezza il rispetto o meno del principio di selettività, ma sembra del tutto plausibile che con un personale in servizio a fine 2019 di circa 190 unità il principio sia nel complesso rispettato.

In altri casi ancora, pur in presenza di indicazioni sulle risorse destinate alle PEO, o di quantificazione del numero delle progressioni programmate, gli elementi per valutare l’effettivo grado di selettività delle misure concordate sono più carenti.

Ad esempio, il contratto integrativo dell’ICE del 18 dicembre 2019, richiamando l’accordo del 31 gennaio dello stesso anno, quantifica con precisione le risorse finanziarie ed il connesso numero di PEO (62 unità) con decorrenza 1.1.2019, a valere sul FRD per il 2019, nonché l’importo per finanziare il numero delle PEO programmate con decorrenza 1° gennaio 2020 (125 unità), a valere sul FRD del medesimo anno. Ma in mancanza di informazioni circa il numero dei dipendenti che hanno titolo a partecipare alle procedure selettive non è possibile accertare se e in che misura sia soddisfatto il principio di selettività. Anche in altri casi vengono indicate le risorse economiche messe a disposizione per l’attivazione di nuove PEO, accompagnando altresì l’affermazione ‘programmatica’ di rispettare il principio di selettività con alcuni riferimenti quantitativi in termini di risorse o altro; ma risulta difficile verificare l’effettivo grado di selettività. Oltre al caso appena ricordato, e a quelli sopra segnalati del comune di Castelnuovo Magra e dell’IZS della Lombardia e dell’Emilia Romagna, si possono aggiungere in proposito, ad esempio, il contratto integrativo dell’Università Politecnica delle Marche relativamente sia alle categorie B, C, D che alle EP (CI 11 dicembre 2019, punti A1 e B1), quello dell’Università del Sannio per tutte le categorie (CI 28 novembre 2019, art. 15), dove si precisa peraltro

che le PEO saranno garantite fino a concorrenza del budget stanziato, e infine quello dell'Università della Tuscia (CI 12 dicembre 2019).

9. Istituti della flessibilità oraria

9.1. Considerazioni preliminari di inquadramento generale. L'esondazione dai limiti e l'incidenza sulle prerogative del privato datore di lavoro

Si sono già poste in luce l'attribuzione alla contrattazione integrativa delle competenze relative alla possibile elevazione dei turni notturni (così i CCNL Funzioni Centrali che si riferisce anche ai turni festivi, Funzioni Locali ed Istruzione e Ricerca, sezione Istituzioni ed Enti di ricerca e sperimentazione), nonché di integrare le situazioni personali e familiari previste dal contratto nazionale che comportano il diritto a chiedere di essere esentati dal lavoro a turno o che pongono il divieto di esservi adibiti (CCNL Funzioni Centrali, Funzioni Locali), la competenza ad elevare i limiti previsti dal contratto nazionale per i turni di reperibilità (CCNL Funzioni centrali e Funzioni Locali), la definizione dei criteri per l'individuazione di fasce temporali di flessibilità oraria in entrata e in uscita, con alcune peculiarità del CCNL Sanità circa i tempi di vestizione, svestizione e passaggio delle consegne quale effetto della peculiarità dell'attività.

Se quello appena richiamato è il quadro definito dalla contrattazione collettiva nazionale le soluzioni adottate dalla contrattazione integrativa sono tra loro molto diversificate, in alcuni casi con previsioni che disciplinano profili non espressamente demandate a tale livello. In particolare nel comparto Funzioni centrali vi sono due accordi integrativi nazionali (Ministero del lavoro e INPS), uno (Ministero del lavoro) interamente dedicato agli istituti orari, l'altro (INPS) con una corposa disciplina in materia dedicandovi un intero titolo, cui si aggiunge un contratto del comparto Sanità (ATS Valpadana), con ampia disciplina dedicata all'orario e che presenta le medesime criticità. In questi contratti emerge un'evidente esondazione delle competenze proprie della contrattazione integrativa, superando non solo i limiti derivanti dal rinvio dal contratto nazionale

all'integrativo per i profili direttamente attinenti al rapporto di lavoro, ma soprattutto introducendo regole in materia di organizzazione del lavoro, tali da limitare l'esercizio delle unilaterali prerogative del datore di lavoro, e finanche estendendosi (in particolare l'accordo del Ministero del lavoro e ATS Valpadana) ad istituti di matrice pubblicistica come l'orario di servizio e di apertura al pubblico. Ma analogamente una disciplina che non rispetta il rinvio dettato dal contratto nazionale (e, più in generale, i vincoli di legge) è presente anche in alcuni contratti integrativi del comparto Funzioni Locali (dove in alcuni casi si riprendono e si riscrivono solo alcune parti del contratto nazionale), del comparto Sanità e del comparto Istruzione e Ricerca, in particolare nella sezione Scuola, mentre per le Università nessuno dei contratti analizzati disciplina il tema dell'orario e le Istituzioni di ricerca non presentano situazioni di superamento delle competenze loro attribuite.

Nello specifico – cercando di analizzare in maniera trasversale gli istituti con riguardo alle soluzioni adottate dai contratti integrativi dei vari comparti – con riferimento alle criticità di maggiore evidenza si pone in luce quanto segue: in un caso si definisce l'orario di inizio e l'articolazione dell'orario (ovvero si interviene su prerogative tipicamente datoriali) determinandosi nel contempo le tipologie che ai sensi della contrattazione nazionale costituisce una materia di confronto (Accordo del Ministero del Lavoro); in un altro (INPS) si individuano i servizi da erogarsi con carattere di continuità per i quali l'orario di lavoro è articolato su sei giorni settimanali (personale della DCOSI); in un altro ancora (ATS Valpadana) oltre a disciplinare le tipologie d'orario e l'articolazione oraria, con disposizione innovativa si definiscono gli obiettivi della regolamentazione dell'orario di lavoro (di cui, peraltro, si richiama il suo essere funzionale all'orario di servizio, senza richiamare l'essere funzionale anche all'orario di apertura al pubblico) e nell'ambito di un'ampia riscrittura delle previsioni della contrattazione nazionale, si integrano le disposizioni del contratto di comparto relative ai criteri di distribuzione dell'orario di lavoro indicando come ulteriori quello della priorità nell'impiego flessibile per i dipendenti in situazioni di svantaggio e impegnati in attività di volontariato e quello del tendenziale

allineamento dell'orario reale con quello contrattuale. Senza dubbio incidente sui poteri unilaterali della dirigenza è anche la previsione (contenuta sempre nel contratto ATS Valpadana) concernente l'armonizzazione dell'arco temporale di copertura dei servizi, della flessibilità in ingresso e degli altri orari di apertura al pubblico, con una previsione che, con l'obiettivo di razionalizzazione, incide con evidenza sull'esercizio dei poteri datoriali.

Allo stesso modo nel comparto Funzioni Locali vi sono disposizioni negoziali che incidono sulle autonome prerogative della dirigenza. Così le disposizioni (contratto comune di Anagni 16.12.2019) con cui si definisce l'articolazione dell'orario di lavoro, prevedendosi che sia su cinque giorni, eccettuati i servizi di Polizia locali e quelli cimiteriali per i quali l'articolazione è su sei giorni; e con previsione per il personale con orario articolato su sei giorni di una turnazione antimeridiana e pomeridiana e dell'attivazione del confronto per ogni variazione, si da far presupporre il recupero di uno spazio di unilateralità gestionale. In maniera difficilmente conciliabile con le competenze della contrattazione integrativa (a meno di non volerla considerare un'esplicitazione dell'ovvio) ed in contraddizione anche con quanto disposto dallo stesso contratto si prevede che le articolazioni dell'orario saranno determinate con regolamento apposito.

9.2. Criteri per l'individuazione di fasce temporali di flessibilità oraria in entrata ed in uscita

Per quanto concerne i criteri per l'individuazione di fasce temporali di flessibilità oraria in entrata ed in uscita, con l'obiettivo di conseguire una maggiore conciliazione tra vita e lavoro, le previsioni della contrattazione integrativa sono univoche nel richiamare tale finalità, ma le soluzioni concretamente adottate sono diverse.

Così molti contratti definiscono la fascia oraria in cui può avere inizio la prestazione lavorativa (Accordo Ministero del lavoro; ATS Valpadana), nonché anche l'uscita (Comune di Cagliari 23.12.2019; Comune di Anagni 16.12.2019); altri contratti non determinano le fasce orarie, ma riconoscono a tutti i dipendenti il diritto di anticipare o posticipare l'orario, in un caso di mezz'ora (Comune di Iglesias 28.12.2018), in un altro di sessanta minuti (Comune di Firenze); in un caso ancora si consente la possibilità di anticipare e posticipare l'orario di inizio del lavoro e di uscita, ovvero di avvalersi di entrambe le possibilità, compatibilmente con le esigenze di servizio e purché sia assicurata la fascia obbligatoria dalle dieci e trenta alle tredici (Regione Lazio 28.10.2019). Un contratto integrativo, nel ribadire l'esigenza della funzionalità delle fasce di flessibilità alle esigenze dell'amministrazione, differenzia tra una flessibilità vincolata ed una flessibilità limitata: la prima è riconosciuta per coloro che operano in regime di turnazione e consiste in una flessibilità pari a 5 minuti; la seconda, riferibile al personale che deve garantire la propria presenza in certe fasce orarie predeterminate, consiste in una flessibilità pari a 30 minuti (Ircss Rionero in Vulture).

In alcuni contratti si precisa che l'orario di uscita è conseguenza dell'orario di entrata (con flessibilità e recupero nella stessa giornata). Nel caso di uscita anticipata fino ad un'ora rispetto all'orario di lavoro previsto, si stabilisce il dovere di informare il dirigente per consentire l'organizzazione del lavoro, sì da configurare nel concreto la sussistenza di un diritto a svolgere la prestazione per un orario inferiore (Accordo Ministero del lavoro). Secondo alcuni contratti l'eventuale debito orario derivante dalla flessibilità deve essere recuperato nell'ambito del mese successivo a quello di riferimento secondo modalità concordate con il dirigente (Accordo Ministero del lavoro); altri contratti prevedono, invece, che il recupero debba essere effettuato nell'arco del mese, sempre d'accordo con il dirigente (Comune di Iglesias 28.12.2018), precisandosi in un caso che qualora le ore non siano recuperate il recupero avverrà con scomputo prioritario dalle ore di permesso

retribuito e subordinatamente dalle ferie, esclusa la possibilità di recupero nel corso della pausa pranzo (Comune di Anagni 16.12.2019)

È presente anche una disciplina di dettaglio per quanto concerne le fasce orarie di compresenza (Accordo Ministero del lavoro). Nondimeno alcuni accordi riconoscono la possibilità di riconoscere la flessibilità anche ai lavoratori part-time (Accordo Ministero del lavoro).

In molti casi la contrattazione integrativa riscrive quanto già previsto dal contratto nazionale con riguardo ai soggetti che trovandosi in certe situazioni personali (beneficio delle tutele connesse alla maternità o paternità; assistenza di familiari portatori di handicap; inserimento in progetti terapeutici di recupero; sussistenza di situazione di necessità connesse alla frequenza dei propri figli di asili nido, scuole materne e scuole primarie; impegno in attività di volontariato in base alle disposizioni di legge vigenti) sono favoriti nella possibilità di usufruire dell'orario flessibile (Accordo Ministero del lavoro; analogamente Comune di Firenze; Comune di Cagliari 23.12.2019; Comune di Iglesias 28.12.2018), aggiungendo anche ulteriori situazioni quali particolari temporanee esigenze legate allo stato di salute (propria o di un familiare), ovvero per altre e documentate necessità (ATS Valpadana; Comune di Sesto Fiorentino; Provincia di Ferrara 31.10.2018). Alcuni contratti nel prevedere che i soggetti che si trovino in particolari situazioni personali, sociali o familiari devono essere favoriti con forme di flessibilità ulteriori rispetto al regime adottato dagli uffici precisano che ciò deve avvenire compatibilmente con il regime orario adottato dall'ufficio di appartenenza (Comune di Castel Nuovo Magra), o con analogo formulazione compatibilmente con le esigenze del servizio (Comune di Iglesias 28.12.2018), sì da preservare il ruolo organizzativo unilaterale. In un caso, in ragione della particolarità dell'attività svolta, si prevede la possibilità per certo personale, in ragione di esigenze di servizio correlate ad una maggiore intensità dell'attività degli organi consiliari, di svolgere l'attività in orari particolari in deroga ai moduli orari vigenti (Regione Lazio 28.10.2019).

Del pari molti contratti integrativi esplicitano l'esclusione dalla possibilità di usufruire del regime di flessibilità da parte del personale organizzato in turni e, più in generale con tempi ben definiti (Provincia di Ferrara 31.10.2018; Comune di Cagliari 23.12.2019; Comune di Firenze; Comune di Sesto Fiorentino; Comune di Castel Nuovo Magra). In un caso si esplicita l'impossibilità di fruirne per il personale organizzato secondo un'articolazione plurisettimanale dell'orario (Comune di Anagni 16.12.2019). In altri casi, con modalità più coerente a quanto disposto dal rinvio del contratto nazionale, si escludono dalla flessibilità oraria quei servizi che richiedono un'organizzazione fissa (senza tuttavia indicarli) (Comune di Firenze).

In un caso la contrattazione integrativa prende atto di quanto contenuto nel regolamento dell'ente per la disciplina dell'orario di servizio e di lavoro (dove sono già individuate le fasce in entrata ed in uscita) e dopo aver esplicitato la nozione di flessibilità prevede quali criteri di determinazione delle fasce di flessibilità il loro dover essere determinati in ragione dell'orario di servizio e di apertura al pubblico, la non sovrapposibilità delle fasce di flessibilità con l'orario di apertura al pubblico (Comune di Castel Nuovo Magra).

Nel comparto Funzioni centrali un contratto integrativo nazionale (Inps) demanda alla contrattazione collettiva a livello di ente l'individuazione delle fasce temporali di flessibilità in entrata ed in uscita, della durata massima di 2 ore in entrata e/o uscita, fermo restando l'obbligo di garantire una permanenza in servizio di almeno 3 ore e 36 minuti. La previsione è in sé coerente con quanto previsto dal CCNL in quanto definisce un criterio, con l'effetto, però, di demandare la definizione della regola al contratto a livello di ente, sì da potersi, da un lato, addivenire a soluzioni che tengano conto della specifica esigenza dell'ente e, dall'altra parte, a soluzioni che nel definire le fasce di flessibilità le determinino in maniera tale da limitare l'esercizio delle prerogative dirigenziali.

In alcuni casi i contratti rinviano la disciplina della flessibilità dell'orario di lavoro ad un apposito regolamento (Comune di Buggerru).

Vi sono poi disposizioni che si pongono sul “crinale” della legittimità. Il riferimento è a quelle disposizioni negoziali che nel disciplinare le indennità collegate alla flessibilità organizzativa, segnatamente nel definire quelli che sono i presupposti per la sua erogazione, in parte “governano” le possibili scelte organizzative dell’ente (Agea).

9.3. Turnazione

L’istituto della turnazione è oggetto di attenzione da parte di molteplici contratti integrativi. In alcuni casi i contratti integrativi si limitano a rimandare a quanto previsto dalla contrattazione nazionale (Bollate 30.12.2019) o a ripetere quanto già definito a tale livello (Comuni Unione Bassa Romagna). In linea generale tutti i contratti confermano la regola dei dieci turni mensili notturni (Comune di Cagliari 23.12.2019; Comune di Firenze; Comune di Sesto Fiorentino; Regione Lazio).

Tuttavia in molti casi non si limitano ad intervenire nei limiti previsti dal contratto nazionale, ovvero con riguardo al possibile innalzamento dei turni notturni e l’incremento delle ragioni idonee a richiedere l’esonero dallo svolgimento del lavoro a turni.

Così per quanto concerne gli integrativi nazionali in alcuni casi si assiste ad una particolare regolamentazione della turnazione (anche non notturna), con l’individuazione degli uffici e del personale che ne possono essere soggetti (Ministero del lavoro; Inps), nonché della specifica articolazione dei turni medesimi con riferimento a ben individuate sedi di lavoro (Ministero del lavoro) o, comunque, per le sole attività che coprono l’intera durata dell’orario di servizio (Inps). Nel definire i criteri per l’adozione dell’orario a turni (prerogativa non assegnata al contratto integrativo) talvolta si deroga a quanto previsto dalla contrattazione nazionale, da un lato eliminando la precisazione per cui la copertura dell’intero orario di servizio avviene a rotazione e quella secondo cui la ripartizione del

personale in turni avviene sulla scorta delle professionalità e, dall'altro lato stabilendo che l'adozione dei turni necessita (e non semplicemente può prevedere) una parziale sovrapposizione tra il personale subentrante e quello entrante, limitata dal CCNL allo scambio delle consegne (Inps). Anche nel comparto Funzioni locali la contrattazione collettiva talvolta richiama solo alcuni criteri di turnazione previsti dal contratto nazionale (Regione Lazio).

Per quanto concerne i turni notturni alcuni contratti circoscrivono il personale che può esservi adibito, segnatamente il personale che effettua attività a ciclo continuo presso alcune strutture (Inps). Negli enti locali l'utilizzazione della turnazione è talvolta limitata ai soli appartenenti al Corpo di Polizia Municipale (Comune di Alba) anche se con formulazioni talvolta "criptiche" (Comune di Buggerru). Un'incidenza sulle prerogative unilaterali dell'amministrazione è ravvisabile nelle previsioni degli integrativi che prevedono obblighi di informazione non previsti dal contratto nazionale e limitano la possibilità di istituire i turni, nello specifico la previsione di massimo due turni senza istituzione del terzo turno e del turno notturno) (Anagni 16.12.2019).

In alcuni casi, nel ribadire il limite normale massimo mensile di 10 turni, si modifica la previsione della contrattazione nazionale, da un lato, espungendo il riferimento ad alcune situazioni idonee a giustificare il superamento di detto limite (segnatamente "eventi e calamità naturali che giustificano il superamento") e, dall'altro lavoro, facendo comunque salve particolari esigenze che dovranno essere "debitamente documentate e giustificate", da rappresentare al Direttore della struttura presso cui è consentita l'attività a turni per la relativa autorizzazione e fissato in ogni caso un limite massimo individuale di turni (nella specie 13) (Inps)

In molti casi i contratti integrativi integrano, sulla scorta del rinvio operato dalla contrattazione collettiva nazionale, l'indicazione dei soggetti che possono essere esclusi dai turni. Così si fa riferimento al personale di età superiore a 60 anni, al personale appartenente a nuclei familiari monogenitoriali con figli minori (Anagni 16.12.2019); in

altri casi a coloro che rientrano da periodi di assenza non sporadica, connessi a motivi familiari o di salute, qualora il coniuge o la parte civile non abbia lo stesso domicilio e vi siano componenti minorenni nella famiglia anagrafica, separati, vedovi e divorziati con figli minori conviventi (Comune di Cagliari 23.12.2019; Comune di Buggerru); in altri casi ancora le ipotesi ulteriori di esenzione sono riferite a particolari patologie certificate, oppure alla presenza di un nucleo familiare con almeno un figlio con meno di 8 anni (Provincia di Ferrara 31.10.2018); in altro contratto si prevede che possa chiedere di essere escluso dall'effettuazione di turni notturni il dipendente che usufruisce dei benefici dell'art. 33 della legge n. 104/1992 e quello con nucleo familiare monoparentale e figli minori di 14 anni conviventi (Comune di Sesto Fiorentino). Infine in un caso nell'ampliare il novero dei soggetti che possono essere esclusi dall'effettuazione dei turni in ragione di particolari patologie e di temporanea inidoneità si prevede l'assegnazione ai lavoratori che si trovino in particolari situazioni di necessità connesse alla frequentazione scolastica dei figli la fruizione di turni che permettano la conciliazione dei turni con le proprie esigenze familiari (Comune di Firenze); dunque, non un'esclusione, ma una particolare modalità di effettuazione.

La necessità di una distribuzione equilibrata ed avvicinata dei turni è ribadita da molti contratti, anche se diversamente indicata: in taluni casi la si considera tale quando i turni nella fase antimeridiana e pomeridiana coincidono, con innalzamento a due mesi dell'arco temporale preso in considerazione (Comune di Cagliari 23.12.2019); in altri casi si percentualizza lo scostamento massimo tra orario antimeridiano e pomeridiano, in una ipotesi fissato nella percentuale del 10% (Comune di Buggerru); in un'altra nella percentuale del 30% (Comune di Iglesias 28.12.2018); in un'altra ancora si definisce come equilibrata distribuzione dei turni una distribuzione che preveda che uno stesso turno non venga svolto per più di 2/3 del totale dei giorni effettivamente lavorati nell'arco del mese (Comune di Sesto Fiorentino).

Palesamente illegittima è l'isolata previsione della contrattazione integrativa che, preso atto dell'impossibilità per la polizia locale di organizzare un orario di servizio giornaliero di almeno dieci ore per tutti i giorni di servizio, interviene sul regolamento dell'ente per la disciplina dell'orario di servizio e di lavoro (Comune di Castelnuovo Magra).

9.4. Reperibilità

Con riguardo all'istituto della reperibilità emergono criticità analoghe a quelle previste per la turnazione. I contratti integrativi in molti casi non si limitano ad incrementare il limite numerico di turni previsto dal contratto nazionale.

Oltremodo diffusa è l'individuazione delle attività in relazione alle quali è possibile ricorrere all'istituto della reperibilità, sì da incidere sulle autonome prerogative dell'amministrazione. In alcuni casi vi è la specificazione delle attività: personale in servizio presso la Direzione Generale dei sistemi informativi, dell'innovazione tecnologica, del monitoraggio dati e della comunicazione (Ministero del lavoro); negli enti locali alle attività caratterizzate dall'eventuale necessità di assistenza informatica e per gli addetti alla sicurezza sui luoghi di lavoro (Regione Lazio), al personale addetto ai servizi Manutentivo, Polizia Locale e Stato Civile (Anagni 16.12.2019) ovvero al personale addetto ai servizi di polizia mortuaria (Comune di Laviano) o, più latamente, alle aree di pronto intervento (Comune di Cagliari 23.12.2019), in alcuni casi con la specificazione che questo sono stabilite dall'amministrazione (Unione di Comuni della Bassa Romagna; Comune di Iglesias 28.12.2018), con possibilità di inserire tutto il personale in caso di eventi qualificati come critici di protezione civile (Comune di Firenze).

Peculiare è la previsione del contratto integrativo che nel demandare ad apposito regolamento l'organizzazione del servizio di reperibilità, stabilisce quella che nelle more

di detta adozione deve essere la composizione di ogni squadra di reperibilità (non più di due dipendenti, di cui un operaio), sì da vincolare in questo modo l'ente (Comune di Castel nuovo Magra).

Per quanto concerne il numero di volte in cui è possibile collocare il personale in disponibilità nella maggior parte dei contratti è confermato il numero di sei (Comune di Buggerru; Regione Lazio; Comune di Bollate 30.12.2019; Comune di Cagliari 23.12.2019), in alcuni casi indicato come numero massimo e non solo "di norma" come previsto dal contratto nazionale (Inps; Comune di Sesto Fiorentino). In un caso vi è anche la specificazione, fermo il numero massimo di sei, che in caso di chiamata in servizio la prestazione non può essere superiore alle 6 ore (Consiglio di Stato). Il principio della rotazione tra più soggetti è esplicitato in più contratti (Comune di Bollate 30.12.2019 che si riferisce a soggetti volontari, aprendo la questione del confine tra volontarietà ed obbligo; Comune di Cagliari 23.12.2019; Unione Comuni della Bassa Romagna; Comune di Iglesias 28.12.2018).

La possibilità di elevare il numero di sei volte di reperibilità è variamente disciplinata. In un caso si è stabilita l'elevazione ad 8 volte il numero massimo di inserimento nella reperibilità (Comune di Castel nuovo Magra); diversamente si è prevista la possibilità di superare il numero di giorni in un mese da parte di coloro che effettueranno, su base volontaria, più sostituzioni durante la rotazione dei turni, con impegno dell'amministrazione ad esperire un bando di ricerca di eventuali volontari da inserire nella rotazione dei turni (Comune di Bollate 30.12.2019); in altro caso si è prevista la possibilità di incrementare con specifico accordo annuale in sede di contrattazione decentrata (e, dunque, diverso da quello che contiene la previsione) di 8 il numero massimo di reperibilità mensile (Anagni 16.12.2019); sostanzialmente nella stessa ottica si pone la disposizione che prevede l'attivazione del tavolo negoziale per aumentare il numero mensile di giornate di reperibilità qualora non si disponga di un numero di operatori adeguati (Unione dei Comuni della Bassa Romagna).

In limitati casi sono indicate anche i servizi o le motivazioni che possono condurre ad un incremento della reperibilità. Così per un anno (2019) è stata prevista l'elevazione ad 8 per il personale tecnico all'interno dell'Ufficio Manutentivo (Anagni 16.12.2019); ovvero sempre ad 8 giorni in presenza di situazioni di emergenza climatica e/o ambientale (Comune di Firenze); ed ancora ad 8 giorni nel caso di carenza di unità di personale in possesso del profilo professionale richiesto per garantire la copertura mensile del servizio di pronta reperibilità (Comune di Iglesias 28.12.2018).

In alcuni casi i contratti contengono anche disposizioni di natura programmatica e/o sperimentale. Tra le prime rientra la previsione che esplicita l'impegno a valutare per il periodo tra il 15 agosto e il 15 novembre un ampliamento del periodo di reperibilità in ragione delle probabili condizioni avverse del tempo, avvalendosi eventualmente anche dell'adesione volontaria di idonei dipendenti di altri servizi comunali (Comune di Cagliari 28.12.2020); tra le seconde quella che si limita a prevedere l'introduzione del servizio in via sperimentale per un periodo limitato (quattro mesi), con verifica al termine del periodo, privilegiando l'adesione volontaria (Istat).

In sanità, con riguardo all'analogo istituto della pronta disponibilità, uno dei contratti analizzati si occupa integralmente dell'istituto. Si individuano le strutture interessate dal servizio di pronta disponibilità, i dipendenti tenuti all'obbligo, segnatamente tutto il personale tecnico e il personale del ruolo sanitario, e si disciplina anche l'organizzazione del servizio, sì da formalizzare in un accordo l'esercizio di ciò che deve rientrare nelle unilaterali prerogative del datore di lavoro (ISZ Venezia).

Sempre con riguardo al comparto sanità, in conformità al rinvio operato dal contratto nazionale, un solo contratto integrativo tra quelli esaminati disciplina i tempi di vestizione, prevedendo un'elevazione a 19 minuti per il personale articolato su tre turni e 14 minuti nei restanti turni (IRCSS Rionero in Vulture). Nel medesimo contratto si dà altresì atto dell'impossibilità di prospettare politiche di riduzione dell'orario di lavoro in ragione della

limitata disponibilità di risorse economiche, non ritengono prospettabili politiche di riduzione dell'orario di lavoro.

9.5. Orario plurisettimanale, elevazione dei contingenti per il ricorso al contratto a tempo parziale e delle percentuali per il contratto a termine e la somministrazione

A) Orario plurisettimanale. In relazione all'attribuzione alla contrattazione integrativa dei comparti Funzioni centrali e Funzioni locali della competenza ad elevare il periodo di 13 settimane di maggiore e minore concentrazione dell'orario indicato dal contratto nazionale come periodo di riferimento per il calcolo della media oraria nel caso di orario plurisettimanale le soluzioni adottate sono tra loro diversificate.

In molti casi è previsto un rinvio ad un ulteriore contratto collettivo. Così in un caso nel confermare le 13 settimane si demanda ad un successivo accordo la sola definizione delle modalità di esecuzione (Ministero del lavoro), con una previsione idonea ad incidere sulle prerogative unilaterali dell'amministrazione; in altri casi, nell'affermare anche esplicitamente la competenza dell'amministrazione ad articolare la multiperiodalità, si rinvia ad un diverso contratto collettivo la definizione dell'eventuale elevazione (Regione Lazio); ed ancora nel rinviare ad uno specifico accordo l'elevazione delle 13 settimane si pone un doppio limite, ovvero che detto accordo avrà una durata a termine (18 mesi) e potrà elevare a 15 (e non di più) il numero massimo di settimane (Comune di Agnani 16.12.2019); in un caso nel breve volgere di un anno viene dapprima affermato e poi eliminato il compito della contrattazione decentrata di individuare le condizioni in presenza delle quali è possibile superare le 13 settimane, (Provincia di Ferrara 31.10.2018; Provincia di Ferrara 25.7.2019), con un richiamo, però, alle disposizioni legislative che regolamentano l'istituto e non a quelle contrattuali.

In alcuni casi i contratti integrativi, superando i limiti delle loro attribuzioni, nel confermare il periodo di 13 settimane esplicitano la necessità di individuare l'articolazione anno per anno in ragione di prevedibili esigenze di servizio di determinati uffici (Comune di Cagliari 23.12.2019) cui si aggiunge in un caso la corrispondenza dell'articolazione con le variazioni di intensità dell'attività lavorativa (Comune di Iglesias 28.12.2018). Nel primo caso, sempre eccedendo i limiti delle proprie competenze, il contratto prevede di poter elevare i periodi di minore e maggiore concentrazione (ferme le 13 settimane) per una serie di attività specifiche, se non esternalizzate, ovvero mensa e trasporto scolastico, manutenzione parchi e giardini, pulizia e custodia dei locali scolastici, in generale servizi legati ad attività stagionale (Comune di Cagliari 23.12.2019).

B) Innalzamento dei contingenti dei rapporti di lavoro a tempo parziale. Con riguardo all'attribuzione alla contrattazione integrativa della competenza ad elevare fino ad un ulteriore 10% il contingente del 25% dei rapporti di lavoro a tempo parziale in presenza di gravi e documentate situazioni familiari, preventivamente individuate dalle amministrazioni in sede di contrattazione integrativa e tenendo conto delle esigenze organizzative, in misura pari della dotazione organica complessiva di ciascuna area o categoria o profilo professionale (CCNL Funzioni centrali, Funzioni locali, Sanità e per le Università e le Aziende Ospedaliere Universitarie nel comparto Istruzione e Ricerca) le soluzioni prospettate risultano articolate.

In un caso è prevista l'elevazione del contingente dei contratti a tempo parziale di un 10% nell'ambito di ciascuna categoria, senza alcuna ulteriore specificazione (Comune di Alba); in altri casi l'innalzamento del 10% è ancorato alla presenza di gravi e documentate situazioni familiari senza però una specificazione di quali siano (Comune di Bollate 30.12.2019); in alcuni contratti le gravi e documentate situazioni familiari che consentono l'incremento sono specificate ed individuate: gravi infermità del coniuge o di un parente entro il secondo grado o del convivente; necessità familiari derivanti dal decesso di una delle persone del proprio nucleo familiare; situazioni che comportano un impegno

particolare del dipendente o della propria famiglia nella cura o nell'assistenza delle persone con handicap; situazione di grave disagio personale, ad esclusione della malattia, nelle quali incorra il dipendente; situazioni riferite ai soggetti presenti nel nucleo familiare, diversi dal dipendente, derivanti da una serie di patologie specificamente indicate (Comune di Buggerru che prevede la possibilità di una modifica annuale del contingente; Comune di Cagliari 23.12.2019); in altro contratto le documentate situazioni familiari ragioni che consentono l'elevazione del contingente dal 25% al 35% dei posti complessivi previsti nella categoria sono individuate nell'assistenza di familiari o conviventi affetti da patologie oncologiche o altre patologie invalidanti per le quali sia stata riconosciuta una invalidità – anche temporanea – superiore al 30% e sempre che non sia compromessa l'ordinaria gestione delle attività (Comune di Firenze); analogamente le gravi e documentate situazioni familiari sono individuate nella situazione del coniuge, dei figli o dei genitori affetti da patologie oncologiche e gravi patologie degenerative, nella convivenza con inabile con connotazione di gravità e che necessita di assistenza continua non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita; nel convivere con figli portatori di handicap; nell'essere genitori con figli studenti del primo ciclo di istruzione affetti da disturbi specifici di apprendimento DSA; dipendenti con figli conviventi di età non superiore a 13 anni) (Regione Lazio). In un caso si prevede l'incremento solo di un 5% (elevazione del contingente dei rapporti di lavoro a tempo parziale fino al 30%) anche in questo caso in presenza di una "situazione familiare" (non meglio specificata) e a condizione che non venga compromessa l'ordinaria gestione delle attività riferite ai settori interessati (Provincia di Ferrara 31.10.2018).

Un contratto collettivo rinvia ad altro specifico accordo della validità di un anno la possibilità di incrementare la percentuale del 25% affermando che ciò possa avvenire "anche in presenza di gravi e documentate situazioni familiari" (e, dunque, non esclusivamente per dette ragioni) (Comune di Anagni 16.12.2019).

Infine in un caso specifico il contratto integrativo esplicita di non ravvedere la necessità di elevare il contingente del 25% della dotazione organica di ciascun profilo (IRCSS Rionero in Vulture); in un altro disciplina la tipologia contrattuale, senza intervenire sull'elevazione del contingente (ATS Valpadana).

C) Innalzamento della percentuale massima del ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato e di somministrazione a tempo determinato. L'attribuzione alla contrattazione integrativa della competenza ad elevare la percentuale massima del ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato e di somministrazione a tempo determinato, fissata dalla contrattazione nazionale cumulativamente nel 20% del personale a tempo indeterminato in servizio al 1° gennaio dell'anno di assunzione (e con esenzione dal computo di una serie di ipotesi di sottoscrizione del contratto a termine che si aggiungono a quelle previste dalla legge) (contratti Funzioni centrali e Sanità) non ha avuto alcuna effettiva attuazione da parte dei contratti integrativi.

In un caso è stata esplicitato di non ravvedersi la necessità di elevare il contingente del 20% del personale a tempo determinato (IRCSS Rionero in Vulture); in un altro si è disciplinata la tipologia contrattuale, senza intervenire su questo profilo (ATS Valpadana).

9.6. Altre previsioni extra-ordinem dei contratti integrativi

Molti contratti integrativi sono intervenuti a disciplinare altri profili ed istituti riconducibili al tempo di lavoro non demandati a tale livello di contrattazione e di cui pare opportuno dar sinteticamente conto. E ciò è avvenuto non solo da parte di accordi che hanno per oggetto specifico gli istituti orari (segnatamente Ministero del lavoro).

Tra gli interventi più “gettonati” vi sono la disciplina della pausa mensa, delle modalità di recupero di ritardi e permessi brevi, lo straordinario e la banca delle ore ed i buoni pasto e le ferie.

Per quanto concerne la pausa mensa a livello di contrattazione integrativa nazionale è stata fissata la durata minima e massima (rispettivamente 30 e 120 minuti) e si è demandato alla singola sede la definizione della fascia oraria di fruizione (Inps). Analoghi interventi sono presenti negli integrativi del comparto Funzioni locali, con la differenza che nell’unico contratto sono indicate la durata minima e massima della pausa, le modalità di fruizione, i casi in cui può essere prevista una diversa fruizione della pausa (Comune di Anagni 16.12.2019). In alcuni casi i contratti nell’indicare la sola durata minima della pausa, specificano situazioni che consentono la fruizione di una pausa inferiore, riferibili sia situazioni soggettive del dipendente (beneficio delle tutele connesse alla maternità o paternità; assistenza di familiari portatori di handicap; inserimento in progetti terapeutici di recupero; sussistenza di situazione di necessità connesse alla frequenza dei propri figli di asili nido, scuole materne e scuole primarie; impegno in attività di volontariato in base alle disposizioni di legge vigenti), sia a condizioni oggettive dell’ufficio (Comune di Bollate 30.12.2019). All’opposto si riconosce la possibilità della fruizione di una pausa più ampia di quella prevista per ciascun ufficio per coloro che si trovano nelle condizioni soggettive sopra riportate, cui si aggiunge una previsione specifica per coloro che usufruiscono di meno di mezzora di flessibilità in uscita ai quali è riconosciuta la facoltà di beneficiare della pausa di almeno trenta minuti al termine di detto periodo, con medesima decorrenza prevista anche per i titolari di posizione organizzativa che per partecipare ad incontri con amministratori superino di meno di mezzora le sei ore di lavoro (Comune di Castel Nuovo Magra). Nella medesima direzione si pongono nel comparto sanità le disposizioni del contratto integrativo che disciplinano la durata temporale minima della pausa (che non può essere inferiore a 30 minuti) e l’arco

temporale entro cui deve essere fruita, con analitica indicazione delle modalità che devono essere seguite dal dipendente per comprovarne la fruizione (ATS Valpadana).

9.7. Le particolarità della sezione scuola del comparto Istruzione e ricerca

Una propria specificità assumono le soluzioni adottate dalla sezione scuola che meritano un'autonoma trattazione.

In presenza di una previsione del contratto nazionale che demanda alla contrattazione integrativa a livello di istituzione scolastica l'individuazione di fasce temporali di flessibilità in entrata e in uscita per il personale ATA, le soluzioni concretamente adottate non rispettano l'ambito del rinvio. In generale si tratta di contratti con molti articoli che disciplinano anche profili inerenti, in particolare, le relazioni sindacali e la sicurezza del lavoro, alla formazione, in un caso anche il potere disciplinare. Non mancano anche disposizioni di natura strettamente organizzativa come quelle relative all'assegnazione del personale ai plessi e alle classi, con l'indicazione dei relativi criteri; in un caso anche con la specificazione delle attività degli assistenti amministrativi.

Con specifico riguardo agli istituti riferibili al tempo di lavoro nello specifico è possibile osservare quanto segue.

In primo luogo la contrattazione – oltre a quanto già evidenziato per l'assegnazione dei docenti alle classi – interviene a disciplinare anche l'orario di lavoro del personale docente (Istituto L. Capuano), nonché le modalità di richiesta di fruizione delle ferie da parte del medesimo personale (Istituto Volterra Elia). Si prevede che per il personale docente la flessibilità consiste nello scambio di ore o di giorno libero tra i docenti (Istituto L. Capuano); mentre per la fruizione delle ferie se ne prevede la fruizione durante i periodi di sospensione delle attività didattiche, eccettuate sei giornate, a condizione della

sostituibilità del docente (Istituto Volterra Elia). Un contratto disciplina in maniera oltremodo dettagliata l'orario di lavoro dei docenti, quello delle riunioni, la vigilanza in ingresso, i criteri per la sostituzione dei colleghi assenti, le ferie e i permessi brevi, nonché la procedura in caso di sciopero, la disponibilità ad effettuare ore eccedenti l'orario di cattedra, l'assegnazione di incarichi per attività contenute nel Piano Triennale dell'offerta formativa (P.T.O.F.) e formazione, nonché la formazione dei docenti (Istituto comprensivo Arquata Scrivia). Un altro, in maniera ancor più "pervasiva", dedicano ai docenti due capi, un primo all'Organizzazione del lavoro ed un secondo all'orario di lavoro. In particolare si disciplina l'orario di insegnamento, l'orario riferito alle attività funzionali all'insegnamento e al ricevimento individuale dei genitori, alla sostituzione dei docenti assenti, alla richiesta di scambio ore/giorno libero, nonché al recupero dei permessi brevi e dei ritardi (Istituto comprensivo Borgo di Terzo).

In secondo luogo si prevede la riduzione dell'orario di lavoro a 35 ore e la chiusura nelle giornate prefestive ricedenti nelle giornate di sospensione dell'attività didattica (Istituto Volterra Elia; Direzione Didattica Poggiofranco Bari; Istituto comprensivo Borgo di Terzo; per la riduzione dell'orario a 35 ore per il personale impiegato in strutture con orario di servizio superiore alle 10 ore per almeno 3 giorni a settimana Istituto comprensivo Arquata Scrivia; per la chiusura nelle giornate prefestive anche Istituto L. Capuano e sempre Istituto comprensivo Arquata Scrivia). Alcuni contratti disciplinano nel dettaglio anche la turnazione – non limitandosi ad indicarla come una delle possibilità modalità di utilizzo articolazione dell'orario – prevedendone i presupposti in una logica di assoluta eccezionalità, la durata ed i soggetti coinvolgibili (Istituto L. Capuano), anche con allegazione al contratto dello schema di turnazione (Istituto comprensivo Borgo di Terzo).

In terzo luogo si disciplinano le modalità di fruizione delle ferie, in particolare le modalità per la presentazione della richiesta delle ferie e i criteri per la redazione del piano ferie (Istituto Volterra Elia; Istituto L. Capuano; Istituto comprensivo Arquata Scrivia; Direzione Didattica Poggiofranco Bari; Istituto comprensivo Borgo di Terzo).

In quarto luogo si disciplinano i permessi brevi (Istituto Volterra Elia), i ritardi, i recuperi, i carichi di lavoro, la rotazione del personale, nonché gli obblighi per il personale nei plessi sede di seggio elettorale (Istituto L. Capuano; analogamente Istituto comprensivo Arquata Scrivia e Istituto comprensivo Borgo di Terzo).

Infine l'individuazione delle fasce temporali di flessibilità oraria in entrata e in uscita è regolata con differente intensità. Alcuni contratti si limitano ad affermare che l'orario flessibile può essere adottato per tutto il personale, prevedendo che possa avere carattere duraturo per l'intero anno scolastico, con possibilità di variazioni (Istituto L. Capuana); o con previsione analoga che nell'istituto sono adottate le tipologie di orario di lavoro flessibile con turnazione, con obbligo per il personale di rispettare l'orario di servizio comunicato attraverso apposita circolare (Istituto comprensivo Arquata Scrivia). Ancora in un altro contratto si prevede che un orario flessibile possa essere attivato su richiesta dell'interessato secondo le modalità previste dalla legge e dalla contrattazione collettiva e nell'ambito di una flessibilità organizzativa che tra le varie modalità di attuazione prevede anche la rimodulazione dell'orario giornaliero e settimanale dei turni di lavoro, prevedendosi, altresì, espressamente la possibilità di ricorrere al lavoro plurisettimanale (Direzione Didattica Poggiofranco Bari). Nel contratto integrativo appena richiamato vi è poi un'ampia parte dedicata al confronto (con tutta evidenza un aspetto non rientrante nella competenza della contrattazione integrativa) e nel cui ambito vi è un intero titolo dedicato all'articolazione dell'orario di lavoro, ove nel ribadire quelli che sono poteri unilaterali del dirigente nella sostanza introduce dei limiti al loro esercizio (Direzione Didattica Poggiofranco Bari).

In altri casi le previsioni sono più stringenti. Un contratto subordina l'individuazione di fasce temporali di flessibilità oraria in entrata ed in uscita ad una doppia condizione, la sussistenza di una formale richiesta da parte degli interessati e la compatibilità della richiesta con la garanzia della continuità e della qualità dei servizi; nel contempo si prevede la possibilità in modo occasionale e non sistematico di un'anticipazione in entrata

o in uscita di 30 minuti, con recupero nella stessa giornata (Istituto Volterra Elia). Un altro contratto definisce i criteri per la predisposizione di fasce di flessibilità oraria in entrata e in uscita, individuando il personale che ne può usufruire (personale con certificazione di handicap grave, personale che assiste familiare in condizione di handicap grave, genitori di figli di età inferiore ai sei anni), le modalità con cui si può far richiesta di fruizione, i criteri per l'accoglimento delle domande; le "fasce di oscillazione" (far slittare il turno lavorativo, mutamento di giorni libero nel caso di regime orario su 5 giorni, completamento dell'orario antimeridiano con orario pomeridiano) (Istituto comprensivo statale Forino). Infine un ultimo integrativo, con formulazioni in apparenza attuative del rinvio operato dal contratto nazionale, intervengono su profili di flessibilità non rimessi a livello di istituzione scolastica, anche con un'incidenza sulle prerogative unilaterali. Così, da un lato si stabilisce la possibilità di articolare il monte ore settimanale utilizzando l'orario plurisettimanale e la turnazione al fine di migliorare la produttività e la qualità dei servizi, con possibilità di articolare il monte ore settimanale su cinque giorni, sempre che ciò non comporti la chiusura feriale e dall'altro lato si definisce l'orario giornaliero, fissandolo tra le 4 e le 9 ore, si prevede la programmazione dell'orario pomeridiano per almeno tre ore, si ribadisce il riconoscimento del diritto alla pausa dopo 6 ore; si considera servizio a tutti gli effetti il tempo necessario allo spostamento qualora si tratti di attività da svolgersi al di fuori della sede di servizio ed infine la considerazione come lavoro straordinario di quello eccedente i quindici minuti, ferma la necessità di una sua autorizzazione (Istituto comprensivo Borgo di Terzo).

Occorre, infine menzionare la circostanza che alcuni contratti si occupano anche della definizione dei criteri per l'utilizzo di strumentazioni tecnologiche in orario di servizio, con specifico riguardo al tema del diritto alla disconnessione (Istituto Volterra Elia; Direzione Didattica Poggiofranco Bari; Istituto comprensivo statale Forino) nell'ambito di più ampie disposizioni che nel disciplinare i riflessi sulla qualità del lavoro e sulla professionalità delle innovazioni tecnologiche sanciscono il diritto dei lavoratori ad uno specifico

addestramento (Istituto Volterra Elia), ovvero le modalità ed i tempi di utilizzo delle strumentazioni tecnologiche (Direzione Didattica Poggiofranco Bari) anche con riguardo ai nuovi compiti cui può essere adibito il personale (Istituto comprensivo statale Forino).

10. Welfare integrativo

10.1. Brevi considerazioni di contesto

La disciplina è variamente regolata dai contratti integrativi. Ad alcune discipline di dettaglio, soprattutto negli enti del comparto Funzioni centrali e Università, nell'ambito dell'Istruzione e Ricerca, si affiancano discipline programmatiche soprattutto nel comparto Funzioni locali. In linea generale si tratta di una tematica in cui la carenza di risorse ha agito da freno, come emergerà anche dagli studi di caso, nonostante l'accordo Governo-Sindacati per il rinnovo dei contratti pubblici sottoscritto nel novembre del 2016 richiamasse l'impegno a sostenere l'introduzione anche nel settore pubblico di forme di welfare contrattuale.

Rispetto a questa situazione le prospettive future paiono aprire ad alcune opportunità, a partire da quanto affermato nel Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e della coesione sociale sottoscritto il 10 marzo 2021 ove le parti concordano circa la necessità di implementare forme e azioni di welfare contrattuale, con particolare riferimento al sostegno alla genitorialità e all'estensione al pubblico impiego di agevolazioni fiscali già riconosciute al settore privato, relative alla previdenza complementare e ai sistemi di premialità.

10.2. Soggetti beneficiari

Con riguardo ai soggetti beneficiari, i contratti che più nel dettaglio regolamentano la materia indicano come potenziali fruitori tutti i dipendenti. Così si opera un esplicito

riconoscimento a favore di tutto il personale a tempo indeterminato, determinato (con spese ammissibili solo se sostenute nel periodo di effettivo servizio), pieno, parziale, comando (a condizione che non usufruiscano di analoghi contributi da parte dell'amministrazione presso cui sono comandati) (Ice). Ed analogamente per il personale delle Università i sussidi sono riconosciuti al personale tecnico amministrativo e collaboratore esperto linguistico (Università di Bologna), con limitazione in un caso ai collaboratori esperti linguistici della sola possibilità di usufruire della polizza assicurativa per la salute (Università di Genova).

È stato espressamente disciplinato anche il caso in cui entrambi i coniugi siano dipendenti dell'ente, con riconoscimento del beneficio solo ad uno dei due ed al genitore presso cui il figlio convive in caso di separazione o divorzio (Ice).

È, invece, prevista un'esplicita esclusione per i lavoratori che si siano trovati in situazioni peculiari, qualificate sostanzialmente dal mancato svolgimento della prestazione (aver prestato servizio all'estero per l'intero anno o per parte di esso o aver usufruito dell'aspettativa per periodi superiori ai tre mesi nel corso dell'anno) (Ice), o dall'usufruire di contributi analoghi erogati da altre amministrazioni pubbliche o privati (Ice, che ricomprende tra i contributi quelli della Cassa Ice).

La platea dei beneficiari è estesa (ovviamente in maniera selettiva in ragione del tipo di contributo) oltre i dipendenti. In un caso sono annoverati anche gli eredi legittimi del dipendente deceduto nel corso dell'anno considerato ai fini della concessione del contributo (Ice). In altro caso ai componenti il nucleo familiare, ai figli del dipendente, ancorché non conviventi, ma fiscalmente a carico (Università di Bologna).

Per il riconoscimento di taluni benefici (soprattutto per quelli legati ai contributi per il trasporto) è presupposto necessario e sufficiente l'essere dipendente; per altri assume rilievo il requisito del reddito, segnatamente la certificazione ISEE (Ice; Università degli Studi di Genova; Università degli Studi di Milano, con una divisione in due fasce fino a 23.000 euro da 23.000 euro a 30.000).

10.3. Tipologie di contributi

Le indicazioni circa le tipologie di contributi sono molto analitiche.

La presenza di una polizza sanitaria integrativa a favore del personale è prevista nei contratti dell'Università (Università di Genova ed Università di Bologna dove si dà atto della già avvenuta sottoscrizione). In un contratto il beneficio è esteso anche al riconoscimento delle spese odontoiatriche e sanitarie dei componenti del nucleo familiare, diversi dal dipendente, con indicazione tassativa dei possibili beneficiari (Università di Bologna).

Vi sono così previsioni relative a spese per pendolarismo (abbonamenti a trasporto pubblico) (Ice), cui si aggiunge in un contratto un conto individuale welfare riferito ai temi della cultura (abbonamenti e biglietti nominativi a teatri, cinema, mostre etc... iscrizione a corsi di formazione che abbiano ricadute positive sul lavoro) e dello sport e tempo libero (palestre, piscina, escursionismo) (Università di Genova).

Importanti sono i benefici riconosciuti a vario titolo per i figli (contributi scolastici, parametrati anche al criterio del merito sui risultati; per i centri estivi) (Ice) cui si aggiungono in un caso anche più in generale contributi di supporto alla famiglia (segnatamente contributi per familiari non autosufficienti) (Università di Genova). Sempre in una visione di supporto alla famiglia sono le previsioni volte a riconoscere un sussidio nel caso di perdita del lavoro da parte di un componente del nucleo familiare (non deve trattarsi della perdita di un contratto a tempo determinato e deve trattarsi di un soggetto che non ha già beneficiato del sussidio) e quelle volte a contribuire alle spese di degenza e/o assistenza di un componente del nucleo familiare (anche in questo caso diverso da quello dell'anno precedente) (Università di Bologna). Nella prospettiva del sostegno alla genitorialità si pone anche il premio di natalità (Università di Bologna).

All'evento morte sono riconosciuti molteplici contributi. Così in via più specifica è riconosciuto un contributo per le spese funebri connesse alla morte del coniuge, del

convivente anagraficamente, del figlio, del genitore (anche se non a carico), degli eredi del dipendente deceduto (Ice), o più ampiamente un contributo connesso al decesso del dipendente o di un componente del nucleo familiare (Università di Bologna).

Più in generale si riconoscono sostegni al reddito per una molteplicità di situazioni, che comprendono oltre ai decessi, anche rimborsi per telelavoro, contributi per personale con disabilità e sussidi per grave bisogno generico (Università di Bologna).

Vi sono poi espliciti sussidi che si possono definire di supporto alle politiche abitative. In particolare in un contratto si riconosce il diritto al sussidio in caso di danni all'abitazione principale di proprietà derivanti da calamità naturali debitamente certificate (Ice); in un altro un contributo per le spese di trasloco dovuto ad uno sfratto esecutivo (Università di Bologna).

Un'amministrazione del comparto Funzioni locali indica quale misura di welfare aziendale il mantenimento della previdenza complementare per il personale della polizia locale, unica categoria alla quale era riconosciuto il beneficio (Provincia di Ferrara 31.10.2018).

10.4. Finanziamento delle misure

Per quanto concerne gli stanziamenti, ovvero il finanziamento delle misure, due sono i modelli presenti. Un primo modello indica la somma complessiva (nella specie 45.000 euro) da dedicare alle misure di welfare; un secondo e più articolato modello definisce l'importo per ciascun sussidio e definisce le risorse per la sua attribuzione, nonché i termini e le modalità per la richiesta del sussidio (Università di Bologna; Università di Genova che opera anche una differenziazione relativa ai soggetti che ne possono beneficiare).

Nel caso della misura di welfare aziendale consistente nel mantenimento della previdenza complementare si prevede che il relativo finanziamento avvenga con i proventi del codice della strada (Provincia di Ferrara 31.10.2018).

10.5. Le previsioni di natura programmatica

Molteplici contratti integrativi contengono disposizioni meramente programmatiche che richiamano le previsioni del contratto nazionale e rinviano ad una successiva sessione di contrattazione la definizione specifica dei benefici (Comune di Iglesias 28.12.2018 che prevede che i benefici possano essere anche per finalità assistenziali nell'ambito di strumenti a carattere mutualistico, anche già utilizzati dagli enti stessi; analogamente Comune di Anagni 16.12.2019; IRCSS Rionero in Vulture). In alcuni casi sono indicati quelli che possono essere i possibili ambiti di intervento. Si è così fatto riferimento all'assistenza sanitaria integrativa, ad interventi di supporto alla genitorialità, all'attivazione di un servizio di assistenza all'infanzia all'interno o nei pressi della sede di lavoro, allo sviluppo della mobilità sostenibile, anche tramite convenzioni con il servizio di trasporto pubblico locale, al potenziamento del servizio di navetta (Regione Lazio). Ed ancora all'attivazione di corsi di lingua (inglese/francese) a favore dei dipendenti impegnati con il pubblico a qualsiasi livello, da prevedere nell'ambito del piano di formazione e nel contesto di più ampi percorsi atti a creare agevolazione al personale dipendente (Comune di Cagliari 28.10.2020). In altri casi non si sono indicate le possibili misure, bensì i beneficiari, assegnando priorità alle famiglie di dipendenti deceduti con figli minori (Comune di Firenze).

In alcuni casi si prevede che le concessioni devono avvenire nei limiti delle disponibilità già stanziare, senza alcuna ulteriore precisazione (Comune di Iglesias 28.12.2018; Regione

Lazio); in un caso si opera un mero riferimento alle risorse disponibili (Comune di Cagliari 23.12.2019); in altro caso nel rinviare ad un successivo accordo la quantificazione delle risorse si stabilisce che i residui rinvenienti a consuntivo nel fondo siano destinati a dare attuazione a misure di welfare integrativo aziendale e per altre indennità (IRCSS Rionero in Vulture); ed ancora che siano destinate al finanziamento di welfare aziendale le risorse che residuano successivamente alla liquidazione del premio ai migliori, con una ripartizione tra le varie misure di sostegno da stabilirsi nell'ambito dell'accordo annuale sulla destinazione delle risorse (Comune di Firenze).

In un caso il contratto integrativo si limita ad individuare le possibili forme di finanziamento delle misure prevedendo che una quota dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del codice della strada sia destinata a finalità assistenziali nell'ambito delle misure di welfare integrativo (Comune di Alba).

11. Approfondimento su alcuni casi

Alcuni approfondimenti di caso arricchiscono l'analisi sin qui svolta, sia con riferimento specifico agli istituti sopra analizzati sia, più in generale, riguardo ai principali temi trattati nella recente esperienza di contrattazione integrativa e agli eventuali problemi emersi.

Si tratta di tre amministrazioni appartenenti al comparto delle Funzioni Locali – l'Ente Provincia di Ferrara e due comuni di medie dimensioni (Sesto Fiorentino e Iglesias) – e una amministrazione di medie dimensioni del comparto Sanità, l'Azienda Unità Sanitaria Locale di Piacenza⁶.

I comuni di Sesto Fiorentino e Iglesias, con una popolazione rispettivamente di circa 49 mila e 26 mila unità, si collocano in una fascia medio-alta (tra 20 mila e 59999 abitanti) nella distribuzione per fasce demografiche dei circa 7900 comuni italiani, in compagnia di altri 400 comuni, il 5% del totale; al di sopra di quella soglia ci sono solo 102 comuni. La provincia di Ferrara si colloca invece poco sotto la metà nella analoga distribuzione delle 107 province italiane. L'AUSL di Piacenza, con poco meno di 3600 dipendenti, è nettamente l'amministrazione più grande tra le quattro ora considerate, sebbene di dimensioni medio-piccole tra le AUSL dell'Emilia Romagna.

La **Tabella 4** riporta alcuni dati sulla popolazione di riferimento delle amministrazioni in esame, nonché sul personale a tempo indeterminato, i dirigenti, le Posizioni organizzative o incarichi di funzione, e sulle specifiche responsabilità, per lo più desunti dal Conto

⁶ Le interviste, tutte da remoto attraverso piattaforma Zoom o Microsoft Teams, talvolta integrate da contatti telefonici, sono avvenute: Provincia di Ferrara – Dott.ssa Valentina Lealini (14 aprile 2021, 21 aprile 2021, 10 maggio 2021); Comune di Sesto Fiorentino – Dott. Fabiano Iacoponi (28 aprile 2021, 3 maggio 2021); Comune di Iglesias – Dott.ssa Angela Maria Floris, (5 maggio 2021, 14 maggio 2021); AUSL-Azienda Unità Sanitaria Locale di Piacenza – Dott.ssa Sara Cagnani (22 aprile 2021, 23 aprile 2021, 6 maggio 2021, quest'ultimo telefonico). Per quanto riguarda l'Ente Provincia di Ferrara e l'AUSL di Piacenza sono stati fatti il 27 luglio anche due brevi colloqui telefonici con operatori sindacali della Cgil (rispettivamente Luca Greco e Stefania Pisaroni), e il 18 agosto con un'operatrice della Cisl di Piacenza (Claudia Civetta).

annuale delle spese del personale per l'anno 2019 o 2018 (Iglesias), talvolta integrate, nel caso di Ferrara, con informazioni fornite nelle interviste.

Tabella 4. Le amministrazioni analizzate: popolazione, dipendenti, dirigenti (anno 2018 o 2019)

Amministrazione	Popolazione di riferimento	Personale a tempo indet. (inclusi dirig.)	Dirigenti (compreso Segr. com.)	PO/Incarichi di funzione	Specifiche responsabilità
Provincia Ferrara	345.503	149	5	10	22-25
Comune di Sesto Fiorentino	48.964	265	6	24	75
Comune di Iglesias	25.941	143	4	6	18
AUSL di Piacenza	287.375	3574	663*	189	-

* Di cui 61 dirigenti sanitari non medici e 31 dir. dei ruoli professionale, tecnico e amministrativo.

Fonte. **Provincia di Ferrara**: Conto annuale relativo all'anno 2019, Tabella T1, per il personale a tempo indeterminato e i dirigenti; Relazione del Comitato Unico di Garanzia relativa all'anno 2020, per gli incarichi di PO e le Specifiche responsabilità; materiale fornito a seguito dell'intervista. Tra le fonti ci sono lievi difformità circa il numero dei dipendenti e le specifiche responsabilità. **Comune di Sesto Fiorentino**: Conto annuale relativo all'anno 2019; intervista. **Comune di Iglesias**: Conto annuale relativo all'anno 2018; intervista. Da notare che nell'Avviso per il conferimento delle PEO – anno 2020, del 7 ottobre 2020, il totale dei dipendenti indicato nelle tabelle è sensibilmente inferiore (116, dirigenti esclusi). **AUSL di Piacenza**: Conto annuale relativo all'anno 2019; intervista.

Un elemento rilevante ai fini delle dinamiche della contrattazione integrativa, su cui il Conto annuale fornisce qualche informazione, è l'esistenza o meno, e, nel caso, l'entità di risorse aggiuntive messe a disposizione dalla amministrazione di appartenenza per il trattamento accessorio del personale, ai sensi dell'art. 67, c. 5, lettera b) del CCNL 2016-18 delle Funzioni locali, che riprende e riformula l'art. 15 commi 2 e 5 del CCNL 1998-2001. Tra le amministrazioni considerate, solo il Comune di Sesto Fiorentino, peraltro al centro di un territorio ricco di realtà produttive che alimentano le finanze comunali, gode di queste risorse, nella misura del 3,84% delle risorse stabili del Fondo risorse decentrate per l'anno 2019. Una possibilità che, come vedremo, concede al Comune in questione un certo maggior agio rispetto alle altre amministrazioni esaminate nella scelta tra i vari istituti contrattuali finanziabili con le risorse del FRD. Nelle interviste è stato peraltro

sottolineato come il CCNL 2016-18 abbia semplificato la precedente normativa in proposito, nel senso di consentire alle amministrazioni di destinare le risorse in questione per il conseguimento degli obiettivi dell'ente "anche di [semplice] mantenimento", allentando così il rischio di contestazioni e azioni di responsabilità da parte della Corte dei Conti.

11.1. Relazioni sindacali

Per quanto riguarda le relazioni sindacali, tutte le amministrazioni intervistate hanno segnalato l'esistenza di relazioni abbastanza collaborative con le rappresentanze dei dipendenti, in ogni caso non particolarmente problematiche, con qualche qualificazione per quanto riguarda la AUSL di Piacenza. In nessun caso si sono registrati accordi separati o tavoli negoziali separati, anche se in qualche contratto integrativo manca la firma di una o l'altra delle organizzazioni ammesse ai negoziati. Nessuna amministrazione ha riferito di attività conflittuali legate alla contrattazione integrativa, ma solo, in qualche caso, di scioperi legati a iniziative nazionali, peraltro in genere con una partecipazione limitata – secondo quanto affermato dall'interlocutrice della AUSL di Piacenza.

Un quadro, questo, che si collega ad un panorama degli attori aziendali sul versante dei lavoratori in certa misura più semplificato rispetto al quadro nazionale (*Tabella 5*). Nel comparto delle Funzioni Locali, i sindacati sopra la soglia di rappresentatività e quindi ammessi ai negoziati per il contratto nazionale sono solo quattro, i tre affiliati alle maggiori confederazioni ed un sindacato autonomo (CSA-Regioni autonomie locali della CISAL), tutti firmatari del CCNL 2016-18. Tutti quindi hanno titolo a partecipare alla contrattazione integrativa, incluso il sindacato CSA-Regioni autonomie locali.

Tabella 5. Relazioni sindacali

Amministrazione	CCI esaminati (principali in grassetto)	OOSS ammesse	OOSS presenti	OOSS firmatarie	RSU (n. componenti)
Provincia di Ferrara	31.10.2018 29.7.2019	Cgil, Cisl, Uil, CSA-Regioni autonomie locali, RSU	Cgil, Cisl, Uil, RSU	Cgil, Cisl, Uil, RSU	6
Comune di Sesto Fiorentino	27.12.2018 18.12.2019 21.12.2020	Cgil, Cisl, Uil, CSA-Regioni autonomie locali, RSU	Cgil, Cisl, Uil, RSU	Cgil, Cisl, Uil, RSU	11
Comune di Iglesias	28.12.2018 (biennio 19-20) 31.12.2019 28.12.2020	Cgil, Cisl, Uil, CSA-Regioni autonomie locali, RSU	RSU (talvolta Cgil, CSA)	RSU (talvolta Cgil, CSA)	5
AUSL di Piacenza	5.5.2016* 3.8.2018 31.1.2019 26.5.2020	Cgil, Cisl, Uil, FIALS-CONFSAL, FSI-USAE	Cgil, Cisl, Uil, FIALS-CONFSAL, FSI-USAE RSU	Cgil, Cisl, Uil, FIALS-CONFSAL ^(spesso) RSU	39

*Il CCI 5.5.2016 è stato firmato anche da NURSIND, allora tra le OOSS ammesse alla contrattazione integrativa

Nelle tre amministrazioni considerate, tuttavia, sia nella delegazione trattante che tra i firmatari, sono presenti solo i sindacati confederali. Così anche nelle rispettive RSU, salvo la presenza di un componente CSA-CISAL nella RSU del Comune di Iglesias, in rappresentanza soprattutto del personale della Polizia locale. A Ferrara la RSU è interamente espressione dei sindacati delle maggiori confederazioni, e a Sesto Fiorentino nove degli undici componenti della RSU sono attribuiti alla Cgil, anche se non tutti sono iscritti, uno alla Cisl e uno alla Uil. Una particolarità del Comune di Iglesias, sottolineata nell'intervista, è che i sindacati territoriali, pur sempre convocati alle trattative, non partecipano quasi mai⁷, lasciando i negoziati e la firma alla sola RSU, diversamente da quanto previsto dall'art. 7 del CCNL, comma 2, secondo il quale i soggetti sindacali della contrattazione integrativa sono la RSU ed i rappresentanti territoriali delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del CCNL.

⁷ Il CCDI del 28 dicembre 2020, riguardante le risorse del Fondo anno 2020, sembra un'eccezione, essendo stato firmato anche dal sindacato territoriale della Cgil.

Più articolata la situazione per quanto riguarda la AUSL di Piacenza. Qui, già in sede di comparto nazionale, la presenza di sindacati autonomi è più marcata che nel comparto delle Funzioni Locali, con quattro sindacati autonomi ammessi al tavolo negoziale oltre ai tre confederali – FIALS-CONFISAL, FSI-USAE, NURSIND-CGS, NURSING UP-CSE. Le ultime due organizzazioni non risultano però tra i firmatari del contratto nazionale per il triennio 2016-18 e quindi sono escluse dalla contrattazione integrativa, anche se all'AUSL di Piacenza hanno qualche presenza tra i 39 componenti della RSU, partecipando ai negoziati in quella veste. Sempre convocati e normalmente presenti al tavolo della contrattazione integrativa sono invece gli altri due sindacati autonomi rappresentativi che hanno firmato il contratto di comparto, FIALS-CONFISAL e FSI-USAE, il primo dei quali spesso compare anche tra i firmatari dei contratti integrativi raggiunti nel 2018 e 2019, insieme ai sindacati confederali.

L'AUSL di Piacenza si segnala, peraltro, anche per un aspetto sul versante delle politiche del personale e organizzative datoriali, condivisa con tutte le aziende della regione. Aspetto legato all'esistenza di un coordinamento a livello regionale in materia di sistemi di misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali, esercitato ad opera dell'Organismo Indipendente di Valutazione degli Enti e della Aziende del Servizio sanitario regionale (OIV-SSR), unico per tutti gli enti e le aziende della Regione Emilia Romagna. Organismo che, tra le sue funzioni, ha anche quella di elaborare appositi modelli, linee guida e regolamenti sui temi in oggetto, per facilitare e coordinare la gestione di questi temi in sede decentrata⁸.

⁸ V. Legge Regionale n. 43/2001, art. 49, e Decreto del Presidente della Regione Emilia Romagna, n. 35 del 29/3/2019, "Regolamento per il funzionamento degli OIV della Regione Emilia Romagna e degli enti del sistema delle amministrazioni regionali". L'OIV-SSR unico a livello regionale è coadiuvato nello svolgimento delle proprie funzioni da Organismi Aziendali di Supporto (OAS), organismo del quale, all'AUSL di Piacenza, fa parte la dirigente che abbiamo intervistato.

Una novità rilevante introdotta nei contratti di comparto del triennio 2016-18 è il Comitato Paritetico per l’Innovazione, organismo inizialmente salutato con favore in letteratura in ragione delle ricadute potenzialmente significative sulle relazioni sindacali. Aspettative motivate in base alla considerazione che, dopo la riduzione degli spazi di azione sindacale sui luoghi di lavoro da parte della riforma Brunetta del 2009, solo parzialmente attenuata dalla riforma Madia, potesse per questa via aprirsi un canale per relazioni più partecipate in materia organizzativa, al tempo stesso al riparo dai rischi cogestionali del passato. Come già richiamato in precedenza, tutti i CCNL 2016-18 affidano all’organismo in questione (limitatamente agli enti con più di 300 dipendenti nelle Funzioni Locali, e con qualche qualificazione nel comparto Istruzione e Ricerca) lo scopo di realizzare “una modalità relazionale finalizzata al coinvolgimento partecipativo delle organizzazioni sindacali su tutto ciò che abbia una dimensione progettuale [...] di carattere organizzativo” dell’amministrazione, diventando la sede “in cui si attivano stabilmente relazioni aperte e collaborative su progetti di organizzazione e innovazione [...] – anche con riferimento alle politiche e ai piani di formazione, al lavoro agile ed alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro – al fine di formulare proposte all’Amministrazione o Ente o alle parti negoziali della contrattazione integrativa”. I CCNL prevedono inoltre che l’organismo si riunisca almeno due volte l’anno e che possa svolgere analisi e studi anche riguardo a iniziative per disincentivare elevati tassi di assenza del personale.

Nonostante il rilievo attribuito al nuovo organismo nei contratti nazionali, l’esperienza delle amministrazioni indagate fornisce poche evidenze in materia, e, nel caso, apparentemente non a conferma delle attese sopra richiamate. Le tre amministrazioni appartenenti al comparto delle Funzioni Locali sono tutte al di sotto della soglia dei 300 dipendenti, e quindi non rientrano tra quelle tenute alla costituzione dell’organismo⁹.

⁹ E’ da notare, peraltro, che la soglia dei 300 dipendenti lascia fuori la stragrande maggioranza dei circa 7900 comuni italiani, più del 95-97%.

Nell'AUSL di Piacenza, invece, l'organismo in questione per il personale del comparto è stato costituito – peraltro a fatica, secondo quanto riferito nell'intervista – solo nei primi mesi del 2021, quasi tre anni dopo la firma del CCNL, e si è riunito per la prima volta solo alla fine di aprile, con all'o.d.g. il tema del lavoro agile. Non sembra quindi che i sindacati che rappresentano il personale non dirigenziale abbiano manifestato un grande interesse in proposito, almeno fino al momento dell'intervista, contrariamente alla notevole attenzione manifestata dalle rispettive organizzazioni di rappresentanza per l'omologo organismo relativo alla dirigenza medica (gli organismi previsti sono tre: uno per il personale del comparto, uno per i dirigenti medici ed uno per gli altri dirigenti).

Questo non significa tuttavia che le amministrazioni esaminate non abbiano interesse a modalità di relazioni con i sindacati diverse e meno formalizzate della contrattazione integrativa, attraverso l'informazione o il confronto. Tutte le interviste hanno infatti positivamente sottolineato la presenza, nelle rispettive amministrazioni, di pratiche diffuse e intense in proposito, per affrontare in maniera più informale e meno 'ingessata' temi di comune interesse delle parti. Così, ad esempio, l'interlocutrice della Provincia di Ferrara (circa 150 dipendenti), ricordato che l'organismo in esame non è presente in quanto la sua costituzione non è prevista dalla norma contrattuale, sottolinea tuttavia che le materie demandate a questa forma relazionale, insieme ad altre, nella sua amministrazione sono trattate con la modalità dell'informazione. Aggiunge inoltre di essere personalmente favorevole all'organismo in esame e di ritenere necessario che ci sia un luogo in cui discutere con i sindacati di questioni gestionali, anche se poi i sindacati tendono ad includere temi non previsti e a passare dall'informazione al confronto e alla contrattazione. Tuttavia nell'esperienza della Provincia di Ferrara non ci sarebbero sconfinamenti in tal senso, anche perché l'Amministrazione è molto aperta al colloquio con i sindacati ma anche molto attenta al rispetto dei ruoli e delle competenze delle parti. Situazione analoga è segnalata anche nel Comune di Sesto Fiorentino, ente che, con poco più di 260 dipendenti, è anch'esso sotto la soglia prevista dalla norma contrattuale per la

costituzione dell'organismo paritetico per l'innovazione. Il responsabile del Servizio Personale e Organizzazione, componente stabile della delegazione trattante di parte datoriale, sottolinea l'utilità e l'uso frequente, anche in questo caso, di forme di relazione più snelle e più efficienti della contrattazione, che nell'esperienza in questione assumono soprattutto le vesti del confronto, frequentemente avviato su sollecitazione dei sindacati in base alle informazioni copiosamente fornite dall'Amministrazione, anche quando non richieste. Anche in questo caso i confini tra confronto e contrattazione sarebbero osservati e fatti osservare dall'Amministrazione, pur in presenza talvolta di marcate pressioni in senso contrario da parte dei rappresentanti dei lavoratori, come dopo la riforma Brunetta del 2009 che aveva ridimensionato il ruolo e gli spazi di azione del sindacato.

Il confronto è una modalità non utilizzata invece nel Comune di Iglesias (circa 140 dipendenti), dove è praticata soprattutto l'informazione, anche in questo caso ritenuta utile dall'Amministrazione.

Infine anche alla AUSL di Piacenza (circa 3600 dipendenti a fine 2019, di cui circa 600 dirigenti medici e veterinari e 60 dirigenti non-medici, secondo il Conto annuale relativo all'anno 2019), l'unica tra quelle da noi esaminate ad avere costituito l'Organismo paritetico per l'innovazione, la modalità del confronto è frequentemente utilizzata, in un clima collaborativo¹⁰. Di tale modalità, secondo l'intervista, entrambe le parti apprezzano la maggiore flessibilità e il minore grado di formalizzazione rispetto alla contrattazione integrativa (il direttore amministrativo normalmente non partecipa e le intese del

¹⁰ Un prodotto significativo di questa attività è ad esempio il "Regolamento per l'istituzione, la graduazione, il conferimento e la valutazione di incarichi di funzione" del 14 giugno 2019.

confronto seguono un percorso diverso da quello dei contratti integrativi e più fluido, senza passare al vaglio del collegio dei revisori).

11.2. I temi della contrattazione: progressioni economiche orizzontali, maggiorazione del premio individuale, welfare

Anche gli approfondimenti di caso, pur nella limitatezza numerica delle amministrazioni analizzate, confermano la presenza di una varietà di situazioni non tanto in tema di materie trattate, in certa misura vincolate dalla normativa legale e contrattuale, quanto di soluzioni adottate, come già riscontrato nell'analisi precedente. Se infatti la distribuzione delle risorse del fondo risorse decentrate, o dei due fondi nel caso dall'AUSL di Piacenza, è in tutte le interviste indicata come il tema principale del confronto con i sindacati, le soluzioni adottate sono però alquanto differenziate, con pesi significativamente diversi attribuiti ai vari istituti – PEO, performance individuale e organizzativa, compresa la maggiorazione del premio individuale, indennità varie, welfare.

11.2.1. Progressioni economiche: selettività

Tra le materie oggetto di contrattazione integrativa, le progressioni economiche orizzontali occupano certamente un posto di primo piano. Come è stato efficacemente sintetizzato nell'intervista del responsabile del Servizio Personale e Organizzazione del Comune di Sesto Fiorentino, componente ormai ventennale della delegazione trattante di parte datoriale, “quando iniziano i negoziati il fulcro è: quante risorse sono destinate alle nuove PEO? Il resto segue”.

Le ragioni di questa centralità si devono alla combinazione di alcuni fattori. In primo luogo, un passaggio di fascia significa un incremento retributivo che non è una tantum e reversibile, ma che entra in maniera permanente nella carriera retributiva di un dipendente, incidendo altresì sul trattamento di fine servizio e sulla pensione, in maniera simile, sotto questo profilo, ai vecchi scatti di anzianità. In secondo luogo, le risorse che finanziano le fasce retributive dei lavoratori che cessano il rapporto di impiego non vanno perdute ma vengono recuperate a beneficio del fondo per tutti i dipendenti, rientrando, per così dire, in circolo. In terzo luogo, in tutti i casi esaminati, al momento dell'intervista le PEO risultavano bloccate da molti anni, da almeno un decennio e anche oltre (dal 2006 nel caso del Comune di Iglesias), non diversamente, del resto, dall'insieme delle pubbliche amministrazioni dopo i provvedimenti del decreto legge n. 78/2010. Di qui l'accumularsi di una forte domanda da parte dei lavoratori, e conseguenti pressioni da parte dei sindacati sulle amministrazioni di appartenenza, per soddisfare tale domanda, in qualche caso anche in violazione del vincolo di selettività sopra ricordato. Violazione che nell'analisi precedente abbiamo trovato ad esempio nei contratti del Comune di Laviano e del CNR, mentre in altri casi la soluzione è stata di spalmare le progressioni su più anni, in modo da metterne a disposizione nel complesso un numero equivalente al totale degli aventi titolo, o persino dei dipendenti, all'inizio del periodo oggetto della programmazione, rispettando però la quota del 50% in ciascun anno, come nel caso dell'ARPAE Emilia Romagna. In tutte le quattro amministrazioni ora in esame, invece, il vincolo di selettività risulta rispettato nella sostanza, e non violato o eluso, sebbene con modalità e percentuali diverse – percentuali sensibilmente inferiori al 50% annuale degli aventi diritto nel caso di Ferrara, Sesto Fiorentino e AUSL di Piacenza, e nei dintorni della soglia nel caso di Iglesias.

Nel caso dell'Ente Provincia di Ferrara, ad esempio, l'obiettivo è raggiunto ponendo dei limiti precisi alle risorse finanziarie destinate alle nuove progressioni. Come già ricordato, il contratto integrativo del 31 ottobre 2018 per il personale dei livelli, Parte normativa,

triennio 2018-2020, all'art. 4 ("Criteri per la ripartizione delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa tra le diverse modalità di utilizzo"), comma 5, dopo aver affermato che le parti condividono l'obiettivo di destinare una quota prevalente di risorse per garantire adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi incentivando l'impegno e la qualità della performance, nonché di valorizzare i lavoratori non incaricati di Posizione Organizzativa ma portatori di responsabilità complesse con indennità di specifiche responsabilità o indennità di funzione, stabilisce "l'attivazione di percorsi di Progressione orizzontale su almeno un triennio, con l'attenzione di non consolidare, a regime 2018/2019/2020, più del 45% l'incidenza della spesa per le PEO sul totale delle Risorse Stabili". Questo tetto si è tradotto, secondo una tabella interna di riepilogo delle Progressioni nel triennio in questione (*Tabella 6*), in un totale di 46 nuove PEO nel 2018 su 156 dipendenti e 156 aventi diritto, così distribuite: 1 progressione su 9 titolari di PO, 9 progressioni su 55 dipendenti di categoria D, 20 su 53 C, e 16 su 39 B. Nel 2019, un totale di 13 nuove PEO su 104 aventi diritto (una progressione a PO, una a dipendenti di categoria D, sei a C, 5 a B). Nel 2020, 14 nuove PEO su 87 aventi diritto. Il che corrisponde, in ciascun anno, ad una attribuzione di PEO significativamente inferiore al 50% annuale degli aventi diritto a partecipare alla procedura indicato nella citata Circolare del MEF, e a 73 nuove PEO nel complesso del triennio su 156 aventi diritto al 31 ottobre 2018, che corrisponde comunque ad una percentuale inferiore al 50% degli aventi diritto all'inizio del periodo.

Tabella 6. Provincia di Ferrara: riepilogo PEO triennio 2018-2020

Anno	Budget	Dipendenti aventi diritto al 31.10.18, 1.1.19, 1.1.20	Nuove PEO assegnate	% PEO assegnate su aventi diritto
2018	10.000	156	46	29,5
2019	10.000	104	13	12,5
2020	12.000	87	14	16,1

Fonte: dati forniti dalla Dott.ssa Lealini, Vicesegretaria e dirigente del Settore Risorse Umane, Affari Istituzionale e Legali.

Nel Comune di Iglesias l'obiettivo è raggiunto con un doppio vincolo percentuale, sul totale dei dipendenti e sugli aventi diritto per ogni settore organizzativo dell'amministrazione, oltre all'indicazione di un fondo massimo di risorse disponibili. L'Allegato 'A' al CCDI del 28 dicembre 2018, per il biennio 2019-2020, stabilisce infatti al punto 10 che "non sarà possibile prevedere, per ogni anno, PEO in misura superiore al 30% dei dipendenti dell'ente", e per ogni settore organizzativo "PEO in misura superiore al 50% dei dipendenti che ne hanno diritto, conteggiati complessivamente". I dipendenti dell'ente, sensibilmente diminuiti negli ultimi anni, a fine dicembre 2018 erano 143 in totale, di cui 4 dirigenti (compreso il segretario comunale) e 6 PO, articolati in quattro settori organizzativi, più il settore Staff. Le previsioni del dicembre 2018 sono state in parte riviste in un successivo "Avviso per il conferimento delle PEO – Anno 2020", in data 7 ottobre 2020, che ha recepito un Regolamento per le progressioni economiche orizzontali approvato dalla Giunta Comunale con delibera n. 68, 29 aprile 2020, previa intesa con i sindacati. Tale Avviso, all'art. 3, stabilisce che la progressioni "potranno interessare una quota complessiva di dipendenti non superiore al 50% dei potenziali aventi diritto, per un importo massimo complessivo di fondi disponibile pari a euro 60.000", specificando inoltre che, nell'ambito del budget assegnato a ciascun settore, "deve essere assicurata la progressione economica a minimo 1/3 e massimo 2/3 dei

dipendenti per ciascuna categoria”, corrispondenti in totale ad un minimo di 38 ed un massimo di 78 progressioni, diversamente distribuite per settore e categoria. Tutto ciò, è stato sottolineato nell’intervista, ha permesso che, dopo un blocco durato quasi 15 anni dalla data delle ultime PEO, circa 60-70 dipendenti potessero usufruire della progressione in seguito agli accordi del 2018 e 2020, restando nel limite del 50% degli aventi diritto.

Anche nel Comune di Sesto Fiorentino l’osservanza del principio di selettività nell’attribuzione delle PEO è assicurata attraverso la definizione delle risorse destinate all’istituto in sede di accordo annuale sull’utilizzo del FRD. Nei tre contratti integrativi del 27 dicembre 2018, 18 dicembre 2019 e 21 dicembre 2020 tali risorse sono state rispettivamente quantificate in euro 35563, 40000 e 35000. Dal momento che, come sottolineato dal responsabile del servizio Personale e Organizzazione del comune, una PEO costa in media circa 800-900 euro l’anno, con differenze a seconda della categoria e fascia interessata, le risorse stanziare equivalgono a poco più o poco meno di 40 progressioni annuali (nel 2020 sono state 42), corrispondenti a circa il 23-25% degli aventi titolo a partecipare alla selezione (il totale dei dipendenti era 279 a fine 2017, sceso a 265 a fine 2019). Una percentuale molto al di sotto della soglia del 50% indicata dal MEF.

Infine, anche alla AUSL di Piacenza il principio di selettività nell’attribuzione delle PEO sembra decisamente rispettato, come sottolineato nell’intervista con la dirigente dell’U.O. Risorse Umane-Settore economico, sebbene non siamo riusciti ad acquisire dati precisi sul numero di PEO effettivamente attribuite né sul numero di dipendenti aventi titolo a partecipare alla selezione. Tuttavia, nel CI del 3 agosto 2018, al punto 2, in merito all’utilizzo delle risorse contrattuali per l’anno in questione, le parti hanno concordato di riassegnare per le nuove PEO il valore delle fasce dei lavoratori cessati nel 2017, per un ammontare di 166 mila euro, ripartiti tra ruoli sanitario, tecnico e amministrativo, complessivamente equivalenti a circa 180/190 passaggi di fascia con decorrenza 1° gennaio 2018. Le progressioni erano state decisamente più consistenti nel 2016, con decorrenza 1° gennaio, quando ad esse erano stati destinati 880 mila euro (CCI 5 maggio

2016, punto 5.1.2.). Considerato che i dipendenti del comparto (non dirigenti) a fine 2017 erano circa 2900/2950, e che le PEO erano ferme da anni, quindi con un elevato numero di aventi diritto, il principio di selettività appare rispettato in entrambi gli anni. Al momento dell'intervista, infine, non erano in programma altre progressioni, per mancanza di risorse secondo la nostra interlocutrice, come confermato anche in due brevi colloqui con operatori sindacali.

Ora, il fatto che, nonostante le forti pressioni sopra richiamate, le PEO attribuite siano state in misura significativamente inferiori alla percentuale consentita dalla circolare del MEF in almeno tre delle quattro amministrazioni esaminate – con forse, la sola, parziale eccezione di Iglesias – solleva un interrogativo: come mai non sono stati utilizzati tutti i margini a disposizione?

La spiegazione avanzata in tutte le interviste fa riferimento in primo luogo alla mancanza di risorse. Principale 'indiziato' è il vincolo posto dall'art. 23, c. 2, del d.lgs. 75/2017: "[...] a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche [...] non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016." Un vincolo che, oltre a limitare ovviamente la libertà di scelta delle amministrazioni, viene segnalato come iniquo, e in certo senso dagli effetti paradossali, in quanto penalizzante per le amministrazioni che, avendo adottato per qualsiasi ragione scelte parsimoniose nel 2016, si trovano a dover affrontare restrizioni maggiori delle amministrazioni che hanno invece seguito politiche più generose o lassiste. Un paradosso non nuovo nella storia della pubblica amministrazione italiana.

La ragione di fondo addotta nelle interviste, con qualche differenza tra i due comparti, è la concorrenza tra i vari istituti della retribuzione accessoria all'interno dell'unico Fondo risorse decentrate per le Funzioni locali e dei due Fondi per la Sanità (Fondo condizioni di lavoro e incarichi; Fondo premialità e fasce). Concorrenza che è ovviamente resa più stringente dal tetto imposto dall'art. 23 del D. lgs. 75/2017, sopra citato, specie per quelle

amministrazioni che nel 2016, per scelta o altre ragioni, non avevano aggiunto risorse proprie per il trattamento accessorio del personale utilizzando le possibilità concesse dagli art. 15, c. 2 e c. 5, e art. 38 e 39 dei rispettivi CCNL del quadriennio 1998-2001 e successivi.

Come sottolineato, ad esempio, nell'intervista con l'Ente Provincia di Ferrara, nuove progressioni economiche orizzontali, performance organizzativa e individuale, indennità per specifiche responsabilità, indennità di funzione, indennità di servizio esterno per il personale di vigilanza, altre indennità (condizioni di lavoro, turno, reperibilità, varie altre), sono tutti istituti che gravano sullo stesso Fondo risorse decentrate di cui all'art. 67, il quale è a sua volta sottoposto al vincolo dell'art. 23, c. 2, D.lgs. 75/2017. "Se impegno tutto nelle nuove PEO, cosa mi rimane per tutto il resto?" – è stato efficacemente sintetizzato.

Osservazione confermata anche nel colloquio con il responsabile del Servizio Personale e Organizzazione del Comune di Sesto Fiorentino, soprattutto per quanto riguarda la concorrenza tra PEO e risorse per la performance. Se un determinato anno si mettono più soldi sulle nuove PEO, ad esempio nel Comune di Sesto per il 2020 70 mila euro, ovvero il doppio dei 35 mila effettivamente destinati – così l'argomento esposto –, l'anno seguente nel Fondo ci sarebbero altrettante risorse in meno (70 mila e non 35 mila). E mentre una decurtazione di dimensioni contenute è abbastanza facilmente compensabile con le risorse liberate dai lavoratori cessati, non così se la decurtazione è più elevata. Questo significa avere meno risorse per la performance e altri istituti. Nel Comune di Sesto, negli ultimi anni, la performance ha fruttato in media, secondo il nostro interlocutore, circa 1000 euro lordi l'anno per lavoratore, peraltro con poca differenziazione perché le valutazioni, per attitudine dei dirigenti, sarebbero di fatto tutte schiacciate verso l'alto, "con pochissime pecore nere". Una PEO vale circa 800-900 euro lordi l'anno. Ne consegue che in queste condizioni sarebbe possibile "prendere ogni anno quasi tutti una performance consistente, e un gruppo ristretto anche la maggiorazione del 30% del premio individuale, e la PEO ogni 3-4 anni".

Considerazioni del tutto analoghe sono emerse anche nei colloqui con l'AUSL di Piacenza, solo un poco più articolate in ragione dei due distinti fondi che nel comparto Sanità finanziano il trattamento accessorio del personale, entrambi soggetti ai vincoli dell'art. 23, c. 2 (ora rimosso). I due fondi, infatti, come indicato dal loro stesso titolo (Condizioni di lavoro e incarichi; Premialità e fasce), sono destinati a finanziare istituti diversi e, secondo la nostra interlocutrice, di diverso interesse per le parti: il primo fondo sarebbe di maggiore interesse per l'Azienda, riguardando prevalentemente aspetti organizzativi e scelte di struttura, di pertinenza, per così dire, della discrezionalità datoriale in materia di organizzazione, anche se ovviamente con ricadute retributive sui titolari di incarichi funzionali e sui dipendenti con specifiche professionalità o con condizioni particolari di lavoro. Il sindacato sarebbe invece più sensibile al secondo fondo, che riguarda i compensi e le carriere dell'insieme dei lavoratori, incluse le misure di welfare integrativo. I due fondi sono tra loro in parte comunicanti (i residui dell'uno vanno sull'altro fondo nell'anno successivo), e così ci sarebbe non solo una concorrenza interna ai due fondi, tra le varie destinazioni di ciascuno, ma anche tra i due fondi, con l'azienda propensa a spendere di più sul primo fondo (ad esempio aumentando la consistenza delle indennità degli incarichi di funzione), e viceversa il sindacato, con un priorità sui premi mensili e annuali legati alla performance organizzativa e al raggiungimento degli obiettivi di budget¹¹.

In breve, la scelta di non sfruttare fino in fondo i margini disponibili per le nuove PEO risponderrebbe all'esigenza datoriale di "non ingessare troppo il Fondo" e di disporre di maggiori flessibilità nella gestione del trattamento accessorio del personale. Un'esigenza che, nelle interviste condotte con l'Ente Provincia di Ferrara e l'AUSL di Piacenza, porta a suggerire l'opportunità di sottrarre alla contrattazione integrativa tutti gli emolumenti e

¹¹ Questa interpretazione non è condivisa da un'operatrice sindacale appositamente sentita in proposito, che ha sottolineato l'interesse del sindacato anche per il Fondo condizioni di lavoro e incarichi, e la questione degli incarichi di funzione, ricordando l'importante Regolamento del 14 giugno 2019 segnalato nella nota precedente, frutto di un proficuo confronto tra azienda e parti sociali.

le indennità che hanno carattere organizzativo e non incentivante, mettendo queste spese “a bilancio” e lasciando il FRD solo per la performance. Una soluzione che sarebbe analoga a quanto già sperimentato nel comparto Funzioni locali a proposito dei compensi per le Posizioni Organizzative (art. 15, c. 5, CCNL 2016-18). Nel caso dell’AUSL di Piacenza viene prospettata anche l’opportunità, contrastata dai sindacati, di rafforzare ulteriormente la premialità per gli incarichi di funzione, avvicinandola a quella dei dirigenti.

L’esigenza di non puntare tutto sulle PEO per non ingessare troppo il Fondo sembra talvolta condivisa anche dai sindacati, vuoi per un calcolo preciso volto, ove possibile, a massimizzare congiuntamente i benefici delle progressioni e della performance, come illustrato sopra dal caso del Comune di Sesto Fiorentino, o, più genericamente, per evitare scelte che, in un contesto di “coperta stretta”, rischiano “per accontentare 10 di scontentarne 100”. Rischio sottolineato nei brevi colloqui con operatori sindacali a proposito della AUSL di Piacenza, dove le PEO attribuite nel 2016 e 2018 sono state significativamente al di sotto del 50% degli aventi diritto a partecipare (v. sopra)¹².

11.2.2. Progressioni economiche: requisiti di accesso

Anche in tema di requisiti di accesso alle progressioni economiche e di criteri di valutazione le quattro amministrazioni esaminate presentano soluzioni differenziate, confermando la tendenza emersa nell’analisi precedente.

¹² A proposito della concorrenza tra PEO e incarichi di funzione si può segnalare la Nota a verbale della FIALS in calce al CCI del 3 agosto 2018 della AUSL di Piacenza, dove si lamenta uno stanziamento eccessivo di risorse per gli incarichi di funzione, “oltre lo stanziamento medio in aziende di pari grandezza e complessità”, e dove, pur apprezzando “il prosieguo della procedura di assegnazione delle fasce” [dopo quella legata al CCI del 2016], si sottolinea che resta senza progressione una parte considerevole di lavoratori “anche a causa dell’importante impegno di risorse effettuato nel tempo sugli incarichi”.

Quanto ai requisiti di accesso, il Comune di Sesto Fiorentino prevede, in entrambi i CCI rilevanti, 48 mesi per l'ultima (più alta) posizione economica di ciascuna categoria e 36 mesi per l'accesso a tutte le altre posizioni economiche (CCI 27.12.2018, art. 6, c. 2, e 18.12.2019, art. 6, c. 2). Nell'Ente Provincia di Ferrara il CI del 31.10. 2018, Parte normativa (art. 6, punto 2), prevede 36 mesi nella posizione economica, maturata "anche in altro Ente a condizione che trattasi del medesimo profilo professionale che si intende valorizzare", nonché avere acquisito nell'ultimo triennio la valutazione minima per accedere al sistema premiante e non aver avuto nel biennio precedente sanzioni disciplinari irrogate superiori al rimprovero verbale. La durata della permanenza è però ridotta a 24 mesi nel successivo contratto integrativo del 25 luglio 2019 (art. 6, punto 2), fermi restando gli altri requisiti. Una permanenza minima di 36 mesi, eventualmente maturata anche presso altro ente del comparto, è prevista altresì dal Comune di Iglesias (CCI 28.12.18 per biennio 2019-20, art. 9 e Allegato A, punto 5). Ed infine l'AUSL di Piacenza, nell'accordo sulle progressioni orizzontali del 5 maggio 2016 (punto 2.1), richiede una permanenza minima nella fascia in godimento di 24 mesi, di non aver raggiunto la fascia economica massima nella propria categoria (?), e di non aver avuto sanzioni disciplinari che abbiano comportato la sospensione dal servizio superiore a dieci giorni nei due anni precedenti. La permanenza minima di 24 mesi, resistendo – secondo l'intervista – alle pressioni sindacali, è confermata anche nel successivo contratto del 3 agosto 2018 (art. 3), con esclusione quindi dei beneficiari di progressioni orizzontali o verticali negli anni 2016 e 2017.

Nella maggioranza dei casi, dunque, il periodo di permanenza nella fascia in godimento richiesto per partecipare alla procedura eccede la durata minima di 24 mesi indicata dall'art. 16 del CCNL 2016-18 del comparto Funzioni Locali, con l'eccezione del secondo contratto integrativo di Ferrara e di quello dell'AUSL di Piacenza, sebbene il CCNL del comparto Sanità non quantifichi la durata del requisito in questione. Negli altri casi la

permanenza minima richiesta è di 36 mesi, e di 48 mesi per l'ultima posizione economica di ciascuna categoria al Comune di Sesto Fiorentino.

L'allungamento del periodo di permanenza rispetto al minimo richiesto nel CCNL delle Funzioni locali, secondo quanto illustrato nelle interviste, sarebbe dovuto soprattutto alle pressioni dei sindacati in quanto è un modo indiretto per premiare l'anzianità e "per non lasciare indietro nessuno". Un periodo più breve, se combinato con adeguati criteri di valutazione, aprirebbe la possibilità ai lavoratori "più bravi" di accelerare la carriera ed eventualmente ottenere progressioni ogni due anni a scapito di colleghi con maggiore anzianità di servizio, e questo sarebbe visto "come fumo negli occhi" da parte dei sindacati. Qualora si volessero evitare esiti simili, un suggerimento emerso nelle interviste (Ferrara) sarebbe di confermare in modo inequivoco (almeno per le Funzioni locali) il requisito in esame di una permanenza secca di 24 mesi, senza possibilità di modifiche nella contrattazione integrativa. Tuttavia è stato anche fatto notare (Sesto Fiorentino) che ci sarebbe una contraddizione nell'articolo 16 del CCNL Funzioni locali, là dove nel comma 3 prevede che le progressioni sono attribuite in base alle risultanze della valutazione della performance individuale del triennio che precede l'anno di attivazione dell'istituto, mentre al comma 6 prevede che il lavoratore deve essere in possesso del requisito minimo di un periodo di permanenza nella posizione in godimento di 24 mesi. Se nella contrattazione integrativa si stabilisse effettivamente come requisito per l'accesso una permanenza di 24 mesi, il terzultimo anno precedente la procedura non potrebbe entrare nella valutazione, ma si dovrebbero eventualmente considerare le risultanze della valutazione solo degli ultimi due anni. Anche per evitare questi problemi verrebbero dunque stabiliti periodi di permanenza superiori ai 24 mesi, indipendentemente dalle pressioni sindacali (sottolineate invece in altre interviste), fermo restando comunque che periodi più lunghi favoriscono più o meno direttamente l'anzianità.

11.2.3. Progressioni economiche: criteri di valutazione

La tensione tra anzianità di servizio e valutazione della performance, come già visto, emerge anche, e soprattutto, nella definizione dei criteri per l'attribuzione delle progressioni.

All'Ente Provincia di Ferrara, l'accordo del 31 ottobre 2018 (art. 6), interamente confermato per questi aspetti dal successivo CI del 25 luglio 2019, prevede un meccanismo articolato che certamente non premia l'anzianità. Sono attribuiti infatti massimo 65 punti su 100 alla media della valutazione ottenuta nel triennio precedente, con un meccanismo normalizzatore per ovviare ad eventuali differenze di valutazione tra i diversi settori; un bonus del valore massimo di 10 punti su 100, che premia chi non ha avuto o ha avuto meno progressioni nella categoria di appartenenza, quindi presumibilmente i lavoratori con minore anzianità di servizio e comunque con una valutazione media triennale "superiore ad una valutazione più che discreta" ovvero superiore a 56/80 nel triennio 2015-17 (10 punti nessuna progressione; 6 punti una progressione; 4 punti due progressioni; 2 punti, 1 punto e 0 punti rispettivamente se tre, quattro o cinque progressioni); massimo 22 punti all'esperienza acquisita nel profilo professionale, a condizione che nel triennio precedente la valutazione nel sistema di SMVP dell'Ente sia sempre stata "più che positiva"; 3 punti a processi formativi certificati.

Analogamente, e forse in maniera ancora più accentuata a favore delle risultanze della valutazione della performance individuale, nel Comune di Sesto Fiorentino (CCI del 27 dicembre 2018 e 18 dicembre 2019) sono attribuiti 80 punti su 100 alla valutazione del triennio precedente; 20 punti su 100 all'esperienza maturata nella posizione economica in godimento, con valore crescente al crescere dell'anzianità (nel CCI del 2018 erano previste solo tre classi di anzianità nella fascia, con 5, 10 e 20 punti rispettivamente, portate a 8 classi nel contratto integrativo del 2019, con 6 punti fino a quattro anni, e un massimo di 20 punti con oltre dieci anni di anzianità); nessun punto alle competenze

acquisite e certificate a seguito di processi formativi, che pure erano tra i possibili criteri considerati dal CCNL.

Anche nel Comune di Iglesias il peso maggiore, 70 punti su 100, è assegnato alle risultanze della valutazione della performance nell'ultimo triennio (30 punti per l'ultimo anno e 20 punti per i primi due); 15 punti all'esperienza maturata (1,5 punti per ciascun anno, al massimo per dieci anni); 15 punti per le competenze acquisite e certificate in processi formativi.

Infine, l'AUSL di Piacenza è l'unico caso, tra quelli esaminati, in cui predomina invece il peso dell'anzianità. Secondo l'accordo del 5 maggio 2016 (punto 2), all'esperienza maturata sono infatti assegnati fino a un massimo di 60 punti su 100, in ragione di 0,004 punti per ciascun giorno di servizio, 30 punti alla qualità della prestazione individuale, secondo un articolato sistema di valutazione già sopra segnalato, e 10 punti al raggiungimento degli obiettivi di budget. Criteri confermati anche nel successivo CI del 3 agosto 2018 (punto 3), con la sola aggiunta di conteggiare nell'esperienza maturata anche i periodi effettuati nell'ambito degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, e non solo quelli nell'AUSL di Piacenza.

Nonostante questa ampia predominanza attribuita nei casi esaminati al criterio della valutazione della performance rispetto a quello dell'anzianità, con l'eccezione dell'AUSL di Piacenza, nei colloqui con il Comune di Sesto Fiorentino è stato tuttavia sottolineato che l'esito effettivo delle procedure di assegnazione delle progressioni dipende da come è concretamente applicato il sistema di misurazione e valutazione della performance, al di là della distribuzione dei punteggi tra i criteri. Se infatti le valutazioni sono nella pratica applicativa tutte fortemente schiacciate verso l'alto e tra loro poco differenziate, finisce che a fare la differenza è ancora l'anzianità, che quindi diventa il criterio decisivo anche se ad esso è formalmente assegnato un peso sensibilmente inferiore a quello della performance. "Nessuno prenderebbe una progressione con solo 2 o 3 anni di anzianità", è stato osservato. Proprio per evitare questi esiti, è stata auspicata nel caso in questione

una marcata riduzione del peso già nettamente minoritario attribuito all'esperienza maturata, abbassandolo dagli attuali 20 punti su 100 a non più di 2-4 punti.

In direzione analoga, in altri colloqui (Ferrara) si è prospettata l'opportunità che nel rinnovo del CCNL per il triennio 2019-2021 vengano più in generale ridefiniti i criteri delle PEO, o eliminando del tutto il criterio dell'anzianità, o differenziando sensibilmente il peso dei due criteri a seconda della categoria interessata, nel senso di aumentare in misura consistente il peso dell'anzianità a scapito della valutazione della performance per le categorie più basse e viceversa per quelle più elevate, o ancora riservando all'interno delle risorse destinate alle progressioni orizzontali una quota per le categorie più basse da gestire in maniera non molto dissimile dai vecchi scatti di anzianità.

11.2.4. Maggiorazione del premio individuale

L'istituzione o meno della differenziazione del premio individuale, come già sopra richiamato, non rientra nelle disponibilità della contrattazione integrativa, e nemmeno nella discrezionalità delle singole amministrazioni – è obbligatoria, essendo prevista dai contratti nazionali del triennio 2016-18 (art. 69, CCNL Funzioni locali; art. 82, CCNL Sanità). Ciò che invece è di competenza della contrattazione integrativa è la definizione della misura della maggiorazione che si aggiunge alla quota del premio individuale attribuita al personale valutato positivamente, misura che non può comunque essere inferiore al 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente, nonché la limitata quota massima del personale valutato che può beneficiare della maggiorazione. L'entità effettiva della maggiorazione, e in parte anche quanti lavoratori ne beneficeranno, dipendono, oltre che dalle decisioni della contrattazione integrativa appena ricordate, anche dalle caratteristiche del sistema di misurazione e valutazione della performance di ciascuna amministrazione e dalla sua applicazione, nonché dall'entità delle risorse messe sulla performance individuale. Risorse che, come abbiamo

visto, sono in concorrenza diretta o indiretta con altre destinazioni – progressioni economiche, indennità varie, comprese PO e specifiche responsabilità, e, nel caso del comparto Sanità, welfare integrativo. Il tutto, nell'esperienza in esame, soggetto al vincolo dell'art. 23, c. 2, D.lgs. 75/2017 e quindi condizionato dall'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale nell'anno 2016.

Questo, oltre alle scelte contrattuali delle parti, spiega perché gli effetti concreti dell'applicazione dell'istituto sono abbastanza differenziati tra le quattro amministrazioni esaminate, sia per numero di dipendenti beneficiari che per entità della maggiorazione in termini assoluti.

Alla Provincia di Ferrara, secondo l'art. 5 del CI del 31 ottobre 2018-Parte economica, confermato nel successivo contratto del 25 luglio 2019, la misura della maggiorazione è quantificata nel 30% del valore medio pro-capite dei premi per il personale valutato positivamente, e la quota di beneficiari è stabilita nel 5% del personale che presenta i requisiti più alti di partecipazione al premio, suddivisi per categoria, che abbiano comunque una valutazione superiore alla media. L'istituto è stato applicato per la prima volta nel 2020 per il 2019, ed è previsto nel 2021 per il 2020. Tradotto in numeri assoluti, significa, secondo quanto emerso nelle interviste, un totale di beneficiari di 6-7 dipendenti su una platea di circa 135 interessati (tolti i 5 dirigenti e 9-10 titolari di PO), per un importo di circa 150 euro lordi l'anno, essendo il valore medio pro-capite dei premi della performance individuale per il personale valutato positivamente equivalente a circa 500 euro l'anno.

A Sesto Fiorentino la misura della maggiorazione del premio individuale è stabilita in almeno il 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente, destinando a tale istituto una quota del 2% delle risorse stanziare per la performance individuale. La quota dei beneficiari è fissata nel 6% del personale con la valutazione più alta in ciascun Settore/UOA, purché superiore al 90% della valutazione massima attribuibile (art. 5 dei contratti integrativi del 27 dicembre 2018 e del 18

dicembre 2019). Tradotto in numeri assoluti, significa circa 10 dipendenti su circa 230 (tolti dirigenti e titolari di PO), per un importo di circa 350 euro lordi l'anno, essendo negli ultimi anni il valore medio della performance individuale equivalente a circa 1000 euro lordi per lavoratore, in un contesto in cui le valutazioni effettuate dai dirigenti sono tutte fortemente schiacciate verso l'alto, "con pochissime pecore nere" e quindi limitata differenziazione.

Anche nel Comune di Iglesias, la misura della maggiorazione è fissata al 30%, come a Ferrara, e la quota di beneficiari al 15% del personale valutato positivamente in proporzione al numero di dipendenti di ciascun settore dell'amministrazione (CCI del 28 dicembre 2018, art. 15, c. 3 e 4). Nel 2020 hanno preso la maggiorazione 9 dipendenti in totale, 3 per settore, per un importo di poco superiore a 250 euro lordi, essendo il valore medio dei premi correlati alla performance individuale equivalente a circa 800 euro lordi per lavoratore.

Infine, all'AUSL di Piacenza, nei contratti integrativi del 31 gennaio 2019 e del 17 dicembre 2019, quest'ultimo definitivamente sottoscritto il 26 maggio 2020, le parti hanno concordato di destinare alla performance individuale la quota minima di risorse prevista dall'art. 84 del CCNL 2016-18, quantificata in 238 mila euro, fissando la maggiorazione del premio individuale nella misura del 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente, da attribuirsi ad un dipendente per ogni dipartimento o direzione tecnica (salvo due quote per i dipartimenti con almeno 6 UOC e UOSD). Data la limitata quota di risorse destinate all'istituto, il premio annuale è risultato di circa 100 euro lordi per dipendente, con una maggiorazione di 30-35 euro lordi, attribuiti (anno 2019) a circa 20 dipendenti su un totale di 2900/2950 valutati.

Tutti gli interlocutori delle amministrazioni esaminate hanno espresso, con diversa accentuazione, un parere positivo sull'utilità dell'istituto in esame: tutto sommato, "il gioco vale la candela", è stato il parere, sottolineandone il significato di segnale simbolico anche dove, come all'AUSL di Piacenza, l'importo è davvero minimo. Al di là di queste

considerazioni, tutti hanno inoltre aggiunto come l'applicazione dell'istituto non generi conflitti o controversie, i beneficiari uscendo 'in automatico' dal sistema di misurazione e valutazione della performance adottato nell'amministrazione.

In sintesi, la maggiorazione varia sensibilmente dall'importo minimo di circa 30-35 euro lordi l'anno all'AUSL di Piacenza, all'importo massimo di poco più di 350 euro a Sesto Fiorentino, passando per 150 e 250 euro lordi rispettivamente a Ferrara e Iglesias. La ragione di queste differenze sta nel diverso ammontare di risorse che le parti hanno concordato di assegnare alla performance individuale nelle singole amministrazioni e quindi nella diversa entità dei premi correlati alla performance individuale, che variano nei nostri casi da circa 100 a circa 1.000 euro medi annuali per dipendente. A sua volta, l'ammontare di queste risorse dipende, oltre che dalle disponibilità delle singole amministrazioni (alcune possono essere più 'ricche' di altre, come ad esempio il Comune di Sesto Fiorentino), dalle scelte che le parti operano tra i vari istituti finanziabili con il Fondo Risorse Decentrate del comparto Funzioni locali o i due Fondi all'AUSL di Piacenza.

11.2.5. Welfare integrativo

In nessuna delle amministrazioni approfondite negli studi di caso il welfare compare tra i temi rilevanti della contrattazione integrativa, o anche solo tra i temi trattati: semplicemente "non trattato e non richiesto", come osservato senza mezzi termini nell'intervista con il Comune di Iglesias. Ma non diverse sono nella sostanza le considerazioni emerse nelle altre interviste.

Le ragioni di questa assenza sono da tutti ricondotte alla scarsità di risorse disponibili a causa di un duplice vincolo, chiaramente indicato nelle interviste con la Provincia di Ferrara, il Comune di Sesto Fiorentino e la AUSL di Piacenza. Un vincolo pregresso, derivante dalla assenza in passato di risorse destinate a queste misure, mentre l'art. 72,

c. 2, del CCNL Funzioni locali prevede che gli oneri per i benefici di welfare “sono sostenuti nei limiti delle disponibilità già stanziare dagli enti”. Ed un vincolo esterno dovuto al più volte richiamato art. 23, c. 2 del D. Lgs. 75/2017, che di fatto pone le misure in questione in concorrenza con le altre richieste dei lavoratori a carico del Fondo risorse decentrate, anche se solo nel CCNL Sanità (art. 94, c. 2) è chiaramente stabilito che gli oneri per i benefici di welfare “sono sostenuti mediante utilizzo di quota parte del Fondo premialità e fasce”, mentre un riferimento esplicito in proposito manca nel CCNL Funzioni locali.

12. Osservazioni conclusive e suggerimenti

La ricostruzione precedente, sia nell'esame degli oltre sessanta contratti integrativi relativi a cinquantuno amministrazioni di tutti i comparti, sia negli approfondimenti di caso, ha mostrato una grande varietà di soluzioni nell'applicazione dei principali istituti che i contratti nazionali affidano alla contrattazione integrativa, in particolare gli istituti delle progressioni economiche orizzontali, della maggiorazione del premio individuale, del welfare e dell'orario, rispetto ai quali sono emerse non meno rilevanti questioni meritevoli di considerazione.

Più in generale occorre, tuttavia, evidenziare come vi siano molteplici contratti che riscrivono le previsioni del CCNL e le norme di legge, non sempre astenendosi dall'effettuare alcune interpolazioni idonee a modificare la portata di quanto disposto a livello nazionale o dal legislatore. Ciò ha comportato l'assunzione da parte del contratto integrativo di una valenza onnicomprensiva e ripetitiva in contrasto con quello che dovrebbe essere il suo valore aggiunto, cioè il carattere integrativo delle regole nazionali, all'interno dei limiti da questa posti. L'ulteriore conseguenza è la potenziale permanente vigenza del contratto integrativo e delle clausole in esso contenute riferite ad un dato contratto nazionale anche dopo l'eventuale modifica di quest'ultimo. In punto di diritto è certo che le clausole negoziali del contratto integrativo che disciplinano materie ad esso non demandate siano nulle e non possano essere applicate; resta però in punto di fatto una situazione diversa, quantomeno incidente sul piano delle relazioni sindacali. Di qui la possibilità di valutare l'inserimento nel contratto nazionale di una previsione negoziale che esplicita il divieto di ripetere e di riscrivere a livello di contrattazione integrativa quanto già disciplinato a livello nazionale.

La varietà di soluzioni riferite agli istituti di natura più intrinsecamente economica riflettono le diverse scelte delle parti in tema di allocazione delle risorse tra le varie destinazioni possibili previste dalla normativa, le quali sono a loro volta influenzate dalle

condizioni e tradizioni locali, incluse la maggiore o minore disponibilità di risorse delle amministrazioni e la cultura e gli orientamenti degli attori. All'interno di questa varietà si sono riscontrati sia casi in cui i vincoli posti dalla normativa legale e contrattuale sono rispettati – e sono probabilmente la maggioranza – sia casi in cui vengono palesemente violati.

Le interviste condotte negli approfondimenti di caso, prevalentemente ed estesamente con rappresentanti delle amministrazioni ma più brevemente anche con alcuni rappresentanti sindacali, hanno fatto emergere alcune considerazioni, e forse suggerimenti, di interesse più generale.

Tra le considerazioni principali vi è quella, da tutti condivisa, relativa al vincolo posto dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017. Tutti hanno più volte sottolineato gli effetti distorsivi e paradossali, e in certo senso anche iniqui, di quel vincolo, in termini di penalizzazione delle amministrazioni che erano state parsimoniose negli anni precedenti il 2017 rispetto a quelle che erano state meno 'virtuose' e oculate – un paradosso non sconosciuto nella storia della pubblica amministrazione italiana –, nonché in termini di differenze casuali di condizioni tra le amministrazioni in base alle scelte contingenti fatte nel 2016. E tutti hanno indicato il vincolo in questione come il principale responsabile di scelte in qualche senso forzate e non volute dalle parti, ad esempio riguardo alla scarsissima attenzione per le misure di welfare integrativo o alla rinuncia ad utilizzare tutti i margini disponibili per le progressioni orizzontali. Non sorprende quindi l'unanime auspicio, emerso senza incertezze in tutte le interviste, circa la rimozione di quel vincolo.

Sembra però opportuno segnalare, alla luce delle stesse interviste e dell'evidenza analizzata, che, accanto agli indubbi effetti perversi appena richiamati, è stato almeno in parte raggiunto anche l'effetto voluto, l'obiettivo che quella norma si prefiggeva. Ovvero, di responsabilizzare le parti inducendole ad operare giocoforza una scelta tra i vari istituti finanziabili con le risorse affidate alla contrattazione integrativa per il trattamento accessorio del personale, privilegiandone inevitabilmente alcuni a scapito di altri, a

seconda delle reciproche convenienze, convinzioni e tradizioni. E' auspicabile che questa attitudine a scegliere responsabilmente tra obiettivi alternativi, evitando gli esiti altrettanto indesiderati per le finanze pubbliche e per la gestione delle amministrazioni conosciuti in passato, non venga meno, eventualmente incoraggiata da opportuni accorgimenti istituzionali tesi ad evitare una eccessiva rigidità del vincolo.

Un secondo suggerimento di carattere generale (salvo fraintendimenti) riguarda l'opportunità, proposta in qualche intervista, di sottrarre all'ambito della contrattazione integrativa e dei relativi fondi tutta la materia concernente aspetti organizzativo-gestionali e di struttura, e quindi di pertinenza dell'amministrazione, come gli emolumenti e le indennità varie connesse alle condizioni di lavoro, alle posizioni organizzative, agli incarichi funzionali e di responsabilità, mettendo le relative spese a carico del bilancio degli enti (come in parte già fatto per le PO) e lasciando alla contrattazione solo e tutto ciò che concerne la performance e la sua incentivazione. Un corollario di questo suggerimento è di riconoscere alle amministrazioni la possibilità di alzare notevolmente gli emolumenti e le indennità in questione, fino quasi ai livelli della dirigenza. Suggerimenti, come intuibile, non condivisi nelle pur limitate interviste condotte sul versante sindacale, nelle quali si è invece sottolineato l'interesse a regolare congiuntamente la materia in questione, ad esempio riguardo alla definizione di criteri generali e oggettivi per l'assegnazione e la valutazione degli incarichi funzionali, come fatto all'AUSL di Piacenza, lasciandone poi l'applicazione alla responsabilità e discrezionalità dell'amministrazione.

Vi sono poi altri suggerimenti, più di dettaglio ma non meno rilevanti, relativi la regolazione delle progressioni economiche orizzontali, con riferimento sia ai requisiti di accesso alla procedura che ai criteri di valutazione e assegnazione delle progressioni, desumibili sia dagli studi di caso, sia da riflessioni ricavabili dai dati di contesto. Sotto entrambi i profili, la questione di fondo è costituita dal rapporto tra il criterio dell'anzianità di servizio e quello della valutazione della performance. Finalizzati ad accentuare

l'importanza del secondo criterio sono il suggerimento di confermare in maniera inequivoca a 24 mesi il requisito necessario per accedere alla procedura, senza possibilità di modifica nella contrattazione integrativa, nonché quello di ridurre al minimo il peso dell'esperienza maturata tra i criteri rilevanti per l'assegnazione delle progressioni, onde evitare che l'anzianità rientri surrettiziamente come elemento decisivo nel caso le risultanze della valutazione della performance siano tutte appiattite verso l'alto (come sottolineato nell'intervista di Sesto Fiorentino). Con tutta evidenza, maggiore è la durata del periodo considerato nella posizione minore è la possibilità che i dipendenti con una valutazione della performance particolarmente elevata possano usufruire di progressioni più rapide rispetto a colleghi con valutazione inferiore ma maggiore anzianità. In linea generale tra anzianità e performance è presente un'evidente tensione, dato che in molti casi la performance anche se formalmente considerata in ragione della effettiva pesatura dei criteri risulta di fatto schiacciata. Il che pone una questione circa la necessità che venga ripresa e perseguita una politica che a livello di contrattazione nazionale definisca il peso attribuibile a ciascun criterio, sì da lasciare all'amministrazione solo la definizione dei suoi valori di pesature interna. Ciò, con tutta evidenza, non è in grado di evitare soluzioni tendenti ad "anestetizzare" il valore della valutazione, ma senza dubbio pone argini a possibili soluzioni totalmente svalutative.

Nella versione più radicale, si arriva ad auspicare semplicemente l'eliminazione dell'esperienza maturata dai criteri rilevanti per l'assegnazione delle progressioni, facilitando così l'accelerazione della carriera dei 'più bravi' anche se con minore anzianità. Peraltro, quest'ultima indicazione non pare praticabile dato che il comma 1-bis dell'art. 52 del D.Lgs. n. 165/2001 nel testo riformulato dal D.L. n. 80/2021 opera un esplicito richiamo all'esperienza maturata quale profilo da considerare da parte della contrattazione collettiva ai fini della definizione delle modalità per l'attuazione delle progressioni economiche all'interno dell'area.

Un ulteriore elemento concerne la necessità che vi sia coerenza tra la previsione dell'anzianità nella posizione (segnatamente 24 mesi) e il periodo di valutazione considerato per l'attribuzione di un punteggio ai fini della progressione. Una coerenza che, come sottolineato nell'intervista al comune di Sesto Fiorentino, non sussiste nel CCNL Funzioni locali 2016-18 ove si opera un riferimento alle risultanze della valutazione nel triennio antecedente l'anno in cui è adottata la decisione di attivazione delle progressioni economiche.

Un suggerimento più temperato sullo stesso tema del rapporto tra anzianità e performance nella assegnazione delle progressioni riguarda la possibilità di differenziare il peso relativo dei criteri in questione a seconda della categoria interessata, bilanciando in maniera diversa costi di agenzia e costi di transazione. Nel senso di assegnare un peso relativamente maggiore all'anzianità nelle categorie più basse, a favore di una logica che in certa misura richiama quella dei vecchi scatti di anzianità sia pure non indifferenziata e senza automatismi, e invece un peso assai maggiore attribuito alla valutazione della performance per le categorie più elevate e richiedenti maggiore responsabilità. Un suggerimento che ha trovato un consenso pressoché unanime nelle interviste, su entrambi i versanti, e che peraltro abbiamo trovato già applicato in alcuni dei contratti analizzati e dei casi approfonditi. Una variante di questo suggerimento emersa nelle interviste, di logica sostanzialmente analoga, è di dividere in due parti le risorse per le PEO, riservandone una certa quota alle categorie inferiori, da gestirsi in maniera non molto difforme dai vecchi scatti di anzianità, ed un'altra quota alle categorie più elevate, da gestirsi in maniera selettiva secondo criteri prevalentemente o esclusivamente di merito.

In tema di progressioni economiche vi sono, poi, ulteriori elementi che meritano considerazione. La prima è riferita sempre all'anzianità minima (e auspicabilmente anche massima e, dunque, fissa nella misura di 24 mesi). Con tutta evidenza laddove i contratti integrativi si riferiscono alla necessità che detta anzianità sia acquisita presso

l'amministrazione che bandisce la progressione, ciò di fatto comporta una limitazione della mobilità tra enti. La seconda è costituita dal legame che si realizza a doppio filo tra la decisione dell'amministrazione del numero di progressioni da effettuare e la disponibilità delle risorse, a sua volta connessa al divieto, esplicitato dalla circolare del MEF di non effettuare più del 50% di progressioni tra gli aventi diritto. Dai contratti integrativi esaminati, è difficile poter desumere se questo vincolo sia stato effettivamente rispettato. In ragione di quanto evidenziato, ed in ragione dell'esperienza presente nelle amministrazioni di minori dimensioni, sarebbe opportuno definire a livello nazionale regole che garantiscano effettivamente a tutti di poter partecipare alle progressioni, evitando quei fenomeni per cui il costo di talune di esse sia di importo tale da risultare nei fatti non finanziabile (per mancanza di risorse), sì da escludere in concreto alcune fasce.

Alcune criticità sono rinvenibili anche con riguardo al riconoscimento del premio individuale. È stato sottolineato come l'istituzione della differenziazione sia obbligatoria e come ciò che è nella disponibilità della contrattazione sia la misura della maggiorazione, ovvero la sua entità, nonché l'individuazione dei soggetti che ne beneficiano. Con tutta evidenza l'effettiva fruizione del premio dipende dal sistema di misurazione e valutazione e dalla sua applicazione concreta, nonché soprattutto dalle risorse messe a disposizione sulla performance individuale. In concreto, la percentuale del 30% varia, con tutta evidenza, in ragione delle risorse messe a disposizione; nonché in ragione del suo riferirsi o meno al valore medio di ciascuna categoria. Ne è derivata un'eterogeneità di soluzioni, quanto a percentuale ed a soggetti beneficiari, anche in considerazione del dato numerico del personale. In alcuni casi è stata prevista una percentuale di dipendenti, in altre un limite massimo, con possibilità di quote inferiori, in altre l'indicazione di un numero di unità di personale.

È indubbio che la percentuale di maggiorazione debba essere compatibile con i principi di differenziazione; ma è del pari indubbio che il premio dovrebbe essere riconosciuto non solo ad una percentuale limitata di dipendenti, ma anche all'ottenimento di una

valutazione significativamente positiva. In altri termini pare incongrua la corresponsione del premio nel caso di valutazioni mediamente basse, senza “eccellenze”; del pari pare incongrua una limitazione del premio di eccellenza solo ad alcuni nel caso di valutazioni mediamente alte e con molteplici punte di eccellenza. L’art. 19 del D.Lgs. n. 150/2009 (nel testo modificato dal D.Lgs. n. 75/2017) prevede che il contratto collettivo nazionale nell’ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance garantisca che alla significativa differenziazione di giudizi corrisponda un’effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati. Ne consegue che la maggiorazione del premio deve essere inteso come strumento per premiare le eccellenze e non come incremento del premio da assegnare ai primi in graduatoria indipendentemente dal valore della valutazione individuale. Di qui l’opportunità che nel contratto nazionale sia precisamente indicata tale finalità, con indicazione di un livello minimo di valutazione necessaria per acquisire comunque il diritto alla corresponsione del premio.

Con riguardo alle forme di flessibilità oraria in molti casi la contrattazione integrativa investe profili preclusi anche alla contrattazione nazionale in quanto materie concernenti l’organizzazione del lavoro e la gestione delle risorse umane, prerogativa esclusiva del dirigente datore di lavoro ex art. 5, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001. Ciò è evidente con riguardo alla contrattazione relativa ad una serie di istituti come l’articolazione dei turni, la reperibilità (e l’analogo istituto della pronta disponibilità in sanità) rispetto ai quali la contrattazione integrativa può solo elevarne il numero e definire i criteri, rientrando nella forma partecipativa del confronto tutte le questioni attinenti all’articolazione d’orario.

I contratti nazionali, con formulazioni coincidenti, fanno, infatti, rientrare tra le materie di confronto l’articolazione delle tipologie d’orario (Funzioni centrali e funzioni locali, sanità e sezioni università, enti di ricerca). Nel caso dell’AFAM il confronto concerne i criteri generali per l’adattamento delle tipologie dell’orario del personale tecnico amministrativo

alle esigenze delle singole istituzioni e nella scuola vi è analoga previsione per tutto il personale docente e ATA.

La contrattazione integrativa soprattutto con riguardo alle fasce di flessibilità oraria non si limita a definire criteri generali, ma regolamenta nel dettaglio le fasce orarie, sì da limitare l'esercizio delle autonome prerogative dirigenziali in contrasto con quanto previsto dal secondo comma dell'art. 5 del D.Lgs. n. 165/2001, nonché delle coerenti previsioni della contrattazione nazionale. Ma analoghe considerazioni si possono svolgere con riguardo alla reperibilità ed alle turnazioni dove non sono rare previsioni che indicano nel dettaglio quali siano i servizi nei quali sono invocabili. Tra gli integrativi della sanità analizzati vi è un accordo che nel disciplinare formalmente i criteri generali di programmazione dei servizi di pronta disponibilità in concreto disciplina quella che deve essere l'articolazione del servizio. Il fenomeno è poi particolarmente evidente in quelli della Scuola ove si assiste ad una disciplina invasiva non limitata al personale ATA, ma in alcuni casi estesa anche al personale docente.

Nondimeno laddove il contratto nazionale prevede un doppio livello di contrattazione integrativa è emerso come l'integrativo di primo livello (l'integrativo nazionale) rispetta nella forma il vincolo assegnato dal contratto di comparto, ma nell'operare il rinvio all'integrativo di secondo livello (ovvero all'integrativo di ente) usa formulazioni idonee ad estendere l'intervento del contratto anche ad una regolamentazione di dettaglio.

Le criticità sopra evidenziate sono ancora più evidenti con riguardo ad alcuni istituti, come i buoni pasto e le pause, disciplinati dal contratto integrativo in assenza di alcun rinvio da parte del contratto nazionale.

Se l'individuazione delle criticità può essere relativamente semplice, l'individuazione dei possibili rimedi lo è senza dubbio di meno. Anche perché le indicazioni contenute nei contratti di comparto 2016-18 erano tutt'altro che criptiche. Ciò non ha tuttavia impedito i fenomeni sopra indicati. In via di ipotesi si potrebbe pensare ad un meccanismo strutturato in maniera tale da indicare non solo ciò che è demandato al livello integrativo,

ma accompagnando un'indicazione, qualificata come esemplificativa, di ciò che è comunque vietato alla contrattazione integrativa, sì da consentire alla parte pubblica di far leva anche su questo elemento per svolgere compiutamente il proprio ruolo.

Occorre, altresì, sottolineare come la fonte collettiva integrativa solo in alcuni casi abbia elevato la percentuale di possibile utilizzo di contratti a tempo parziale, mentre non vi è stata alcuna disposizione volta all'incremento della percentuale dei contratti a tempo determinato e di somministrazione, con tutta evidenza da collegare alla necessaria sussistenza di comprovate ragioni di carattere temporaneo o eccezionale.

Infine il welfare integrativo. Dall'analisi delle previsioni dei contratti integrativi è emersa un'evidente disomogeneità, con un'attenzione all'istituto emersa in prevalenza nel settore università. Per lo più si è, però, trattato della perpetuazione di misure storiche, più con la natura di sussidi, in ragione della difficoltà di instaurare nuovi percorsi in un sistema connotato da una indubbia carenza di risorse. Le ragioni sono da ricercare infatti nella difficoltà per le pubbliche amministrazioni di stanziare risorse economiche per il welfare aziendale. Alle generali misure di contenimento della spesa della pubblica amministrazione si è aggiunto il vincolo del finanziamento del welfare con le risorse del fondo. Non meno rilevante è la circostanza che la normativa fiscale che regola il welfare aziendale è stata pensata su misura per il settore privato. Si pensi, ad esempio, agli sgravi previsti per il premio di risultato che non si applicano al settore pubblico. Di qui l'esigenza di un ripensamento, come esplicitato nel Patto per l'innovazione sottoscritto nel marzo 2021 ove si esplicita l'accordo circa la "necessità di implementare gli istituti di welfare contrattuale, anche con riguardo al sostegno alla genitorialità con misure che integrino e implementino le prestazioni pubbliche, le forme di previdenza complementare e i sistemi di premialità diretti al miglioramento dei servizi, estendendo anche ai comparti del pubblico impiego le agevolazioni fiscali previste per i settori privati a tali fini". Senza dubbio una prima soluzione potrebbe però essere quella di svincolare una parte delle risorse utilizzabili dal fondo, ad esempio riportandole tra i costi a bilancio, mantenendo,

in ipotesi, un collegamento percentuale tra capienza del fondo e risorse spendibili extra-fondo.

ALLEGATI

TABELLA 2 Differenziazione premio individuale (51 amministrazioni; 65 accordi analizzati)

TABELLA 3 Progressioni economiche orizzontali (51 amministrazioni; 65 accordi analizzati)

ALLEGATI

Tabella 2 Differenziazione premio individuale

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Misura della maggiorazione	Quota beneficiari
Funzioni Centrali (5 amministrazioni - 5 accordi)				
AGEA (dipendenti: 198)	10.5.2019	2018	“30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente” (art. 2, c. 9, lett. c)	Maggiorazione attribuita a “n. 5 unità di personale individuate dai direttori di Area, tra il personale cui è stata riconosciuta la valutazione più elevata, in proporzione al numero di dipendenti assegnato a ciascuna Area”, tenuto conto che “nella attribuzione della valutazione relativa alla produttività individuale, l’attribuzione della valutazione di ‘eccellente’ non può superare la percentuale del trenta per cento del personale in servizio presso ogni ufficio dirigenziale di seconda fascia”. (art. 2, c. 9, lett. c).
CONSIGLIO DI STATO (dipendenti: 789)	19.11.2019	2019	“maggiorazione non inferiore al 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti” (art. 11, c. 8)	Maggiorazione attribuita “ad una quota non superiore al 5% del personale di ciascuna area funzionale, soggetto alla valutazione della performance, che consegua il punteggio massimo secondo il sistema vigente”. (art. 11, c. 8)
ICE-Agenzia (dipendenti: 405)	18.12.2019	2019 FRD 2019	“maggiorazione del 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente”,	Maggiorazione attribuita “ai soli dipendenti che avranno conseguito le valutazioni di performance individuale più

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Misura della maggiorazione	Quota beneficiari
			intendendosi come tale “tutto il personale che accede al premio il cui punteggio totale della componente comportamentale sia superiore a 8”. (paragr. Produttività) NB: nel CCI del 31.1.2019 (uso FRD anno 2018), la maggiorazione del premio era fissata a 35%.	elevate”, ulteriormente specificati in “un numero massimo di dipendenti pari all’8% del personale valutato positivamente, includendo all’interno dei beneficiari tutti i dipendenti collocati ex-aequo all’ultimo posto”. (paragr. Produttività)
INPS – CCNI (dipendenti: 25592)	22.10.2019	2016-18 parte giuridica; 2018 parte economica	“30% del valore medio pro-capite del premio attribuito al personale valutato positivamente” (Art. 17, c. 2)	Non oltre 5% del personale valutato (art. 17, c. 3)
MEF (accordo nazionale) (dipendenti: 9366)	26.9.2019	2018	Non specificata (è detto che “le risorse correlate alla performance individuale sono pari a euro 2.000.000”, nel cui ambito “una quota pari ad euro 100.000 è destinata alla differenziazione del premio individuale”) (paragrafo Performance individuale)	Risorse assegnate “ad una quota massima di personale pari al 15% di quello in servizio a partire dal 1 gennaio 2018 in ciascun Centro di responsabilità, proporzionalmente a ciascuna area di appartenenza” (paragrafo Performance individuale)

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Misura della maggiorazione	Quota beneficiari
Funzioni Locali (11 comuni, 1 unione comuni, 1 provincia, 1 regione - 25 accordi)				
ALBA (Cuneo) (dipendenti: 181)	31.7.2019	2019-21 FRD	“Misura minima del 60% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale” (art. 16, c. 1)	Maggiorazione riconosciuta “ad una percentuale pari al 15% dei dipendenti di ogni ripartizione ammessi alla percezione del premio che hanno conseguito le valutazioni più elevate attraverso la scheda di valutazione della performance individuale” (art. 16, c. 1)
ANAGNI (Frosinone) (dipendenti: 58)	28.12.2018	2018 FRD	Istituto non regolato	Istituto non regolato
ANAGNI (Frosinone)	16.12.2019	2019-21 FRD parte econ. 2019	“30% del valore medio procapite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente” (ovvero superiore al 50% del punteggio attribuibile) (art. 43, c. 2)	“I dipendenti che avranno diritto alla maggiorazione sono 1 per settore” (art. 43, c. 3)
BOLLATE (Milano) (dipendenti: 194)	28.12.2018	2018 FRD	“30% del valore medio procapite dei premi correlati alla performance individuale” (art. 5, c. 2) [i dipendenti sono 194; la quota destinata alla performance individuale: 50000; media procapite: euro 257; 30% del valore medio procapite: euro 77]	“3% del personale partecipante al premio della performance individuale” (art. 5, c. 2)
BOLLATE (Milano)	30.12.2019	2019-21 normativo 2019 econ.	“30% del valore medio procapite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente” (art. 28, c. 1)	“La quota di personale a cui tale maggiorazione deve essere assegnata è pari al 10% del personale partecipante al premio della performance individuale” (art. 28, c. 2)

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Misura della maggiorazione	Quota beneficiari
BUGGERRU (Sud Sardegna) (dipendenti: 10)	23.12.2019	2019-21	“Il premio è quantificato nella misura di un 30% ulteriore rispetto alla media pro capite percepita da tutto il personale dipendente” (art. 19, c. 10)	“Una quota di dipendenti pari ad un massimo del 15% dei dipendenti, e comunque almeno una unità per ogni singola articolazione organizzativa, accede al premio di cui all’art. 69 Ccnl. Beneficiano di tale premio coloro che hanno ottenuto la valutazione più elevata all’interno della classe di merito più alta (>90%)”. (art. 19, c. 9) [NB: i dipendenti sono 10]
CAGLIARI comune	23.12.2019	2019/21 normativo; 2019 economico	“30% del valore medio pro-capite del premio incentivante attribuito al personale valutato positivamente, all’interno di ciascun servizio” (art. 13, c. 32)	“Ad una percentuale massima pari al 30% dei dipendenti che hanno ricevuto le valutazioni più alte” (art. 13, c. 32) “Si assegna la maggiorazione del 30%, nei limiti del budget definito, ai dipendenti che hanno conseguito i punteggi pari o superiori a 90/100 nell’anno di riferimento, sino alla copertura del budget assegnato, ferma la percentuale massima del 30% dei dipendenti sopraindicata” (art. 13, c. 33)
CAGLIARI comune	28.12.2020	Parte normativa 2020-21; Parte economica 2020	Istituto non regolato	Istituto non regolato
CASTELNUOVO MAGRA (La Spezia) (dipendenti: 35)	27.12.2019	2019	Istituto non regolato. Nell’art. 7, Criteri per l’attribuzione dei premi correlati alla performance, l’art. 69 del Ccnl non è menzionato	Istituto non regolato. L’Art. 69 Ccnl non menzionato

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Misura della maggiorazione	Quota beneficiari
FIRENZE comune (dipendenti: 3995)	28.6.2019	2019-21 Parte normativa	“30% del valore medio del premio incentivante di ciascuna categoria” (art. 6, c. 3)	“Ad un numero massimo pari al 1,5% dei dipendenti che hanno ricevuto le valutazioni più alte per ciascuna categoria è riconosciuto un premio aggiuntivo” (art. 6, c. 1)
IGLESIAS (dipendenti; 143)	28.12.2018	2019-20 Titolo II, Capo VI, art. 15	Art. 15, c. 3: “al personale che consegue le valutazioni più elevate, secondo quanto previsto dal sistema di valutazione dell’ente, è attribuita una maggiorazione del premio individuale [...] pari al 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente”.	Art. 15, c. 4: “la quota massima del personale valutato a cui può essere assegnata la maggiorazione è fissata nel 15% del personale valutato sulla base del sistema di misurazione e valutazione vigente nell’ente, arrotondato per eccesso/difetto all’unità superiore/inferiore a 5 in proporzione al numero di dipendenti di ciascun settore”.
LAVIANO (Salerno) (dipendenti: 17)	14.5.2019	2018 parte economica	Istituto non regolato. Nessun riferimento a Differenziazione premio individuale (art. 69 Ccnl)	Istituto non regolato. Nessun riferimento a Differenziazione premio individuale (art. 69 Ccnl)
PERUGIA comune (dipendenti: 1593)	28.12.2018	2018 Ripartiz. e destinaz.. FRD	Istituto non regolato. Nessun riferimento a Differenziazione premio individuale (art. 69 Ccnl)	Istituto non regolato. Nessun riferimento a Differenziazione premio individuale (art. 69 Ccnl)
PERUGIA comune	5.3.2019 Ipotesi 10.2.2019	2019 Fondo incentivi funzioni tecniche	Istituto non regolato	Istituto non regolato
PERUGIA comune	11.7.2019 Ipotesi 3.7.2019	Utilizzo FRD per anno 2018	Istituto non regolato	Istituto non regolato

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Misura della maggiorazione	Quota beneficiari
PERUGIA comune	29.11.2019	2019 Ripartizione F RD	Istituto non regolato	Istituto non regolato
SESTO FIORENTINO (Firenze) (dipendenti: 265)	27.12.2018	2018	“ ... maggiorazione del premio individuale nella misura di almeno il 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente” (art. 5, c. 1)	“La maggiorazione ... è attribuita al 6% del personale che in ciascun Settore/UOA ha ottenuto la valutazione più alta, purché superiore al 90% della valutazione massima attribuibile” (art. 5, c. 1, lett. c)
SESTO FIORENTINO (Firenze)	18.12.2019	2019-21 parte norm; ripartiz. risorse anno 2019	“ ... maggiorazione del premio individuale nella misura di almeno il 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente” (art. 5, c. 1)	“La maggiorazione ... è attribuita al 6% del personale che in ciascun Settore/UOA ha ottenuto la valutazione più alta, purché superiore al 90% della valutazione massima attribuibile” (art. 5, c. 1, lett. c)
SESTO FIORENTINO (Firenze)	21.12.2020	Ripartizione risorse anno 2020	L'art. 4 conferma la disciplina prevista dal CI del 18.12.2019	L'art. 4 conferma la disciplina prevista dal CI del 18.12.2019
FERRARA-PROVINCIA (dipendenti: 149)	31.10.2018	2018 Parte economica	30% (art. 5, c. 2) [NB: il CCI 2018-20 Parte normativa, della stessa data 31.10.2018, art. 5, c. 2, dice che “l'importo della maggiorazione e la quota dei beneficiari viene stabilita annualmente in sede di CCI Parte economica”.	“5% del personale che presenta i requisiti più alti di partecipazione al premio, suddivisi per categoria, con una valutazione che comunque deve essere superiore alla media” (art. 5, c. 2)
FERRARA-PROVINCIA	25.7.2019	2019 Parte economica	30% (art. 5, c. 2) [NB: il CCI 2019-21 Parte normativa, della stessa data 25.7.2019, art. 5, c. 2, dice che “l'importo della	“5% del personale che presenta i requisiti più alti di partecipazione al premio, suddivisi per categoria, con una

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Misura della maggiorazione	Quota beneficiari
			maggiorazione e la quota dei beneficiari viene stabilita annualmente in sede di CCI Parte economica".	valutazione che comunque deve essere superiore alla media" (art. 5, c. 2)
UNIONE COMUNI BASSA ROMAGNA (dipendenti: 325)	20.12.2018	2018-20 Annualità economica 2018	"30% del valore medio del premio attribuito al personale" (art. 6, c. 1)	"a non più del 5% di tutti i dipendenti è attribuita una maggiorazione del premio individuale pari al 30% del valore medio del premio attribuito al personale" (art. 6, c. 1)
UNIONE COMUNI BASSA ROMAGNA	21.5.2019	Utilizzo FRD 2019	Istituto non regolato	Istituto non regolato
UNIONE COMUNI BASSA ROMAGNA	11.12.2020	2020 annualità economica	Istituto non regolato [a meno che ci siano riferimenti in Capo 1, art. 2 "Nuovo sistema per il riconoscimento dello sviluppo delle competenze e nuovo sistema di misurazione della performance": "Le parti richiamano integralmente gli accordi siglati in merito al nuovo sistema per il riconoscimento dello sviluppo delle competenze e al nuovo sistema di misurazione della performance [...] approvati con delibera di G.U. n. 142 del 22/10/2020".	Istituto non regolato
REGIONE LAZIO (dipendenti: 4883)	26.11.2020	2020-22 Criteri PEO	Istituto non regolato	Istituto non regolato

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Misura della maggiorazione	Quota beneficiari
Sanità (8 amministrazioni - 10 accordi)				
AOU Torino (dipendenti: 7666)	26.11.2019	2019	Istituto non regolato	Istituto non regolato
ARPAE Emilia Romagna (dipendenti: 1074)	17.5.2019	2019-21; premierialità anno 2019	“30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale a titolo di performance individuale” (art. 5.3)	“percentuale non superiore al 2% del personale in servizio al 1 gennaio dell’anno di riferimento. Il suddetto limite percentuale viene calcolato con riferimento a ciascuna struttura, intese quali: la Direzione Generale unitamente ai Servizi ad essa afferenti; la Direzione Amministrativa; la Direzione Tecnica; Aree Autorizzazioni e Concessioni; le Aree Prevenzione Ambientale e le Strutture Tematiche” (art. 5.3)
ATS Valpadana (dipendenti: 465)	4.12.2019	Durata triennale	Non ben specificato. Nell’Allegato 10, punto 3.3, si dice che “una quota del 5% del fondo di produttività collettiva verrà gestito dal Direttore Generale per l’assegnazione del premio della qualità delle prestazioni individuali, nel rispetto dei termini di cui all’art. 82 CCNL del comparto. [...] Resta inteso che il premio erogato al singolo non può essere inferiore alle quote previste dal CCNL art. 82”, cioè non inferiore al 30%, ma senza specificare l’esatta percentuale.	Non ben specificato. Nell’Allegato 10, punto 3.3, con riferimento all’art. 82 del CCNL, si dice che “il premio qualità individuale potrà essere erogato ad un numero di dipendenti che sarà determinato di anno in anno, in relazione all’entità del fondo e della quota media, tra coloro che abbiano conseguito le valutazioni più elevate, rientranti nelle Fasce D e E, nell’ambito delle strutture di appartenenza, nell’ottica di un’equa distribuzione tra le UOC”.

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Misura della maggiorazione	Quota beneficiari
AUSL Piacenza (dipendenti: 3574, di cui 663 dirigenti medici e non medici)	3.8.2018	2018 Ripartizione fondi art. 80 e 81 Ccnl 2016-18	Istituto non regolato	Istituto non regolato
AUSL Piacenza	31.1.2019	2019 Criteri premi performance art. 81 Ccnl	Istituto non regolato	Istituto non regolato
AUSL Piacenza	17.12.2019 e def 26.5.2020 (integrazione accordo 31.1.2019)	2019 Criteri premi performance	“Le parti concordano che la maggiorazione della quota sarà pari al 30%.” (art. 3)	Le parti “concordano che la quota massima di personale a cui attribuire la maggiorazione del 30% corrisponda ad un dipendente per ogni dipartimento (o direzione tecnica)” salvo 2 dipendenti “nei dipartimenti con numero di UOC e UOSD pari ad almeno 6”. (art. 3)
INRCA-Istituto Nazionale di Riposo e Cura per Anziani, ANCONA (dipendenti: 908)	21.2.2019	2018-19	“Ai dipendenti che hanno conseguito una valutazione = 100% in relazione sia agli obiettivi di budget che a quelli individuali, viene riconosciuta una maggiorazione del premio individuale pari al 30% del valore della quota media teorica pro-capite prevista per la propria categoria di appartenenza riferita alla performance individuale (20%).” (art. 5, punto 5.5)	11 dipendenti in totale, uno ciascuno per i 7 Dipartimenti, 2 Centri Servizi, 2 Direzioni (art. 5, punto 5.5, Tabella). “Nel caso in cui il personale in possesso di una valutazione complessiva = 100% superi il numero dei beneficiari come sopra indicati [cioè 11], i dipendenti a cui attribuire la maggiorazione saranno individuati dal Direttore di Dipartimento/Coordinatore con nota motivata” (art. 5, punto 5.5)

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Misura della maggiorazione	Quota beneficiari
IRCCS - Istituto di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico, Rionero in Vulture, Regione Basilicata (dipendenti: 322)	8.8.2019	2019 (art. 8)	“30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti [...] ai dipendenti che conseguono il punteggio massimo, ossia il 100%, nella valutazione individuale” (art. 8)	Non è indicata la quota o percentuale, ma è detto che “accedono alla maggiorazione esclusivamente i dipendenti che conseguono il punteggio massimo, ossia il 100%, nella valutazione individuale”, quindi presumibilmente tutti quelli che soddisfano tale condizione.
IZS della Lombardia e dell’ Emilia Romagna (dipendenti:523)	19.11.2019	2019-21	Istituto non regolato	Istituto non regolato
IZS delle Venezie (dipendenti:314)	27.3.2019	2019 Intes serviz pronta disponibil.	Istituto non regolato	Istituto non regolato
Università (16 università - 17 accordi)				
UNI Bologna (dipendenti: 2747)	18.12.2019 Sussidi	2019	Istituto non regolato	Istituto non regolato
UNI Cagliari (dipendenti: 994)	9.12.2019	2019	Non trattato (né per B, C, D né per EP)	Non trattato (né per B, C, D né per EP)

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Misura della maggiorazione	Quota beneficiari
UNI Catanzaro - Magna Grecia (dipendenti: 229)	20.12.2019	2018-20 Parte normativa 2018 Parte economica	Non trattato (né per B, C, D né per EP)	Non trattato (né per B, C, D né per EP)
UNI Genova (dipendenti: 1344)	19.12.2019	2020-21 Welfare	Istituto non regolato	Istituto non regolato
UNI Marche (dipendenti: 533)	12.12.2019	2019	Istituto non regolato	Istituto non regolato
UNI Milano (dipendenti: 1918)	18.12.2019	2019 Indennità	Istituto non regolato	Istituto non regolato
UNI Parma (dipendenti: 855)	28.11.2019	2019 FRD	Cat. EP: "maggiorazione della retribuzione di risultato pari al 30% del valore medio pro-capite delle retribuzioni di risultato attribuite al personale valutato positivamente" (art. 6, c. 1) "La retribuzione pari a euro 410 sarà corrisposta entro il mese di agosto dell'anno successivo, dopo acquisizione della valutazione del personale e validazione della Relazione sulla Performance" (art. 6, c. 5) Cat. B-C-D: "maggiorazione della retribuzione dei premi individuale pari al 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti" (art. 9, lett. C, punto 1) "La retribuzione pari a euro 210 sarà corrisposta entro il mese di agosto dell'anno successivo, dopo acquisizione	EP: "quota massima dell'1% del personale di Categoria EP in servizio al 31-12-2019" (art. 6, c. 2). B, C, D: "quota massima dell'1%, per ogni Categoria, delle Categorie B, C, D in servizio al 31-12-2019" (art. 9, lett. C, punto 2)

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Misura della maggiorazione	Quota beneficiari
			della valutazione del personale e validazione della Relazione sulla Performance” (art. 9, lett. C, punto 3)	
UNI Perugia (dipendenti: 1026)	23.12.2019 Personale B, C, D	2019 Sanatoria PEO precedenti e indennità varie	Istituto non regolato	Istituto non regolato
UNI Pisa (dipendenti: 1548)	6.11.2019	2018	Istituto non regolato	Istituto non regolato
POLIMI (dipendenti: 1129)	28.11.2019	2019 Accordo su regolamento incentivi funzioni tecniche	Istituto non regolato	Istituto non regolato
UNI Sannio (Benevento) (dipendenti: 153)	28.11.2019	2019 Parte econ. (B, C, D)	Per B,C,D viene destinata la somma complessiva di euro 1000, e si rimanda a “successiva appendice al presente contratto sia la limitata quota massima di personale valutato a cui potrà essere attribuita la maggiorazione minima del 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente, sia i relativi criteri di assegnazione”. (Art. 10) Non regolato per EP	Per B,C,D viene destinata la somma complessiva di euro 1000, e si rimanda a “successiva appendice al presente contratto sia la limitata quota massima di personale valutato a cui potrà essere attribuita la maggiorazione minima del 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente, sia i relativi criteri di assegnazione”. (Art. 10) Non regolato per EP

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Misura della maggiorazione	Quota beneficiari
UNI Siena (dipendenti: 873)	23.12.2019		Istituto non regolato	Istituto non regolato
UNI Teramo (dipendenti: 191)	20.12.2019	2019	Istituto non regolato	Istituto non regolato
UNI Tuscia (Viterbo) (dipendenti: 291)	12.12.2019	2019	Istituto non regolato	Istituto non regolato
UNI Udine (dipendenti: 469)	13.11.2019 (integrazione accordo 26.9.2018)	2018	“maggiorazione del premio individuale pari al 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente” (punto 2)	“La quota massima di personale che riceverà la maggiorazione è del 27%, suddivisa per ogni categoria B, C e D”. (punto 4) Destinatari: personale di categoria B, C, D ad esclusione di coloro che rivestono Posizioni Organizzative con indennità di responsabilità ex art. 91 CCNL 16.10.2008.
UNI Urbino (dipendenti: 358) B, C, D	18.12.2019	2019 Trattam. Accessorio Categorie B, C, D	“Maggiorazione pari ad almeno il 30% del valore medio pro-capite dei premi individuali, per una somma complessiva di euro 50400” (art. 5, c. 3)	“... le parti concordano di attribuire al 18% del personale che ha ottenuto nei comportamenti organizzativi la valutazione più alta una maggiorazione ...” (art. 5, c. 3)
UNI Urbino EP	18.12.2019	2019 Trattam. Accessorio EP	“Maggiorazione del 30% del valore medio pro-capite della retribuzione di risultato” (art. 4, c. 3)	“... le parti concordano di attribuire al 10% del personale la maggiorazione del 30% del valore medio pro-capite della retribuzione di risultato. Gli aventi diritto sono individuati dal Dirigente della struttura tra coloro che nei comportamenti organizzativi hanno la valutazione più alta” (art. 4, c. 3)

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Misura della maggiorazione	Quota beneficiari
Ricerca (2 amministrazioni - 2 accordi)				
CNR (dipendenti:1071)	13.12.2019 CCNI stralcio. Ipotesi 24.7.2019	2019 Attivazione procedure PEO	Istituto non regolato	Istituto non regolato
ISTAT (dipendenti: 1289)	17.12.2019	Fondo Tratt Acc personale IV- VIII 2018	Istituto non regolato	Istituto non regolato
Scuola (6 amministrazioni - 6 accordi)				
Istituto Istruzione Superiore "Volterra – Elia", Ancona	19.2.2019	A.S. 2018-19	Nessun riferimento ad art. 20 CCNL Istr&Ricerca 19-4-2018	Nessun riferimento ad art. 20 CCNL Istr&Ricerca 19-4-2018
Istituto Comprens. L. Capuana – Aragona (AG)	22.10.2019 ,	A.S. 2018-19	Nessun riferimento ad art. 20 CCNL Istr&Ricerca 19-4-2018	Nessun riferimento ad art. 20 CCNL Istr&Ricerca 19-4-2018

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Misura della maggiorazione	Quota beneficiari
	5.11.2019, 16.11.19			
Istituto comprens. Arquata Scrivia (Alessandria)	30.4.2019	A.S. 2018-19	Nessun riferimento ad art. 20 CCNL Istr&Ricerca 19-4-2018	Nessun riferimento ad art. 20 CCNL Istr&Ricerca 19-4-2018
Istituto comprens. "Giovanni XXIII" Borgo di Terzo (Bergamo)	29.10.2021	A.S. 2018-21 Aggiornamento del 29.10.2019	Nessun riferimento ad art. 20 CCNL Istr&Ricerca 19-4-2018	Nessun riferimento ad art. 20 CCNL Istr&Ricerca 19-4-2018
Istituto comprens. "Elia Botto Picella" Fiorino (Avellino)	5.2.2019	A.S. 2018/19	Nessun riferimento ad art. 20 CCNL Istr&Ricerca 19-4-2018	Nessun riferimento ad art. 20 CCNL Istr&Ricerca 19-4-2018
XVII Circolo Didattico Poggiofranco - Bari	18.12.2018	A.S. 2018-19	Nessun riferimento ad art. 20 CCNL Istr&Ricerca 19-4-2018	Nessun riferimento ad art. 20 CCNL Istr&Ricerca 19-4-2018

Tabella 3. Progressioni economico orizzontali

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
Funzioni Centrali (5 amministrazioni - 5 accordi)				
AGEA (dipendenti: 198)	10.5.2019	2018 Rideterm. FRD anno 2018	PEO non trattate	PEO non trattate
CONSIGLIO DI STATO (dipendenti: 789)	19.11.2019 che per le PEO rinvia a accordo 12.6.2019 (ipotesi 25.7.19)	2019-21 parte giuridica; 2019 parte economica	<p>PEO trattate all'art. 11, c. 3, che rinvia ad un verbale di intesa del 4.4.2019 per la quota del Fondo destinata, e ad un accordo del 12.6.2019 per la definizione dei criteri generali delle procedure.</p> <p>Decorrenza (CCI 12.6.2019, art. 1): 1 gennaio 2019 (la procedura selettiva e l'approvazione della graduatoria devono concludersi entro 31.12.2029).</p> <p>Selettività (art. 1): 50% degli aventi diritto, ovvero 380 PEO, ripartiti per Area e fascia retributiva [personale in ruolo al 1.1.2019: 784; personale che non può partecipare: 32; ergo: 752 aventi diritto; 380/752=50,5%].</p> <p>Criteri (art. 2): esperienza professionale maturata; valorizzazione della qualità della prestazione resa; titoli di studio: max 30 punti per ciascun criterio, in base a schede distinte per ciascuna delle tre aree funzionali. Il punteggio totale è decurtato di 0,1, 0,5 e 1 punto nel caso di sanzioni</p>	<p>PEO trattate all'art. 11, c. 3, che rinvia ad un verbale di intesa del 4.4.2019 per la quota del Fondo destinata, e ad un accordo del 12.6.2019 per la definizione dei criteri generali delle procedure.</p> <p>Requisito per l'ammissione: selezione riservata a "tutto il personale in servizio con contratto di lavoro a tempo indeterminato appartenente al ruolo della Giustizia Amministrativa, che, alla data del 1.1.2019, vanti almeno due anni nella medesima Area e nella fascia economica immediatamente inferiore a quella relativa alla procedura a cui chiede di partecipare".</p>

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
			disciplinari (rimprovero verbale, rimprovero scritto, multa) nei due anni antecedenti la scadenza del bando.	
ICE-Agenzia (dipendenti: 405)	18/12/2019	2019 Utilizzo FRD 2019	<p>Selettività 2019: "le risorse finanziarie da porre a carico del FRD 2019 per realizzare le PEO con decorrenza giuridico-economica 1/1/2019 sono fissate in euro 116.000 per un contingente di n. 62 unità", articolate per Area e fasce.</p> <p>Selettività 2020: Programmazione PEO su FRD 2020, decorrenza 1.1.2020: euro 198000 relativo a 125 unità.</p> <p>[grado effettivo di selettività non individuabile poiché sconosciuto il numero dei dipendenti aventi titolo a partecipare alla selezione, sul totale di 405 dipendenti].</p> <p>Decorrenza: 1.1.2019 e 1.1.2020.</p> <p>Criteri: si rimanda a ipotesi di accordo in data 4.10.2019 e per il 2020 è previsto nuovo accordo su "procedure e criteri per lo sviluppo economico all'interno dell'Area".</p> <p>Ma la Tabella finale "Criteri e Principi di Meritocrazia" prevede (max 100 punti):</p> <ul style="list-style-type: none"> -esperienza professionale maturata: max 32 (di cui punti 9 anzianità di servizio+15 anzianità nella fascia retrib attuale+8 titoli di servizio) -valutazione delle performance: max 37 (tre anni sugli ultimi 5; range 25-37 a seconda di fascia di valutazione) -titoli di studio e professionali: max 31. 	<p>Requisiti per l'ammissione (Fonte: Relazione Illustrativa che richiama ipotesi accordo del 4.10.2019)</p> <ul style="list-style-type: none"> -selezione riservata a tutti i dipendenti in servizio a tempo indeterminato non in prova; -"anzianità nella posizione inferiore di almeno 2 anni al 31.12 dell'anno precedente" -"almeno tre valutazioni della performance nell'arco degli ultimi 5 anni. [...] Verranno prese in considerazione le ultime tre valutazioni in ordine temporale a partire dalla più recente"

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
INPS – CCNI (dipendenti: 25592)	22.10.2019	2016-18 parte giuridica 2018 parte economica	PEO: non trattate Nella Dichiarazione congiunta n. 3, relativamente al personale inquadrato nelle Aree A e B, le parti “si impegnano ad avviare nel 2019 le progressioni orizzontali verso la posizione apicale delle rispettive Aree per il personale attualmente inquadrato in A2 e B2”. In Art. 12 “Risorse finanziarie Aree professionali A B C” per l’anno 2018, c’è Tabella con voce “Sviluppo Professionale 2018 euro 979784,13”	PEO: non trattate
MEF (accordo nazionale) (dipendenti: 9366)	26.09.2019	FRD 2018	Nella sezione <i>Clausole Programmatiche</i> è detto solo che le parti si “danno reciprocamente atto dell’intenzione di verificare la fattibilità di attivazione delle PEO con decorrenza 1 gennaio 2020 a favore di una quota limitata di personale”.	Nella sezione <i>Clausole Programmatiche</i> è detto solo che le parti si “danno reciprocamente atto dell’intenzione di verificare la fattibilità di attivazione delle PEO con decorrenza 1 gennaio 2020 a favore di una quota limitata di personale”.
Funzioni Locali (11 comuni, 1 unione comuni, 1 provincia, 1 regione - 25 accordi)				
ALBA (Cuneo) (dipendenti: 181)	31.7.2019	2019-21 Accordo decentrato integrativo	Criteri: “il criterio su cui fondare la progressione economica è fissato nella valutazione della performance individuale del triennio che precede l’anno in cui è adottata la decisione di attivare l’istituto” (art 6, c. 4).	Personale interessato: “quello in servizio nell’ente alla data del 1 gennaio di ogni anno del triennio contrattuale integrativo” Requisito: “minimo di 24 mesi nella posizione in godimento alla data suesposta”

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
		triennale 2019-21 (art. 6)	<p>E' però previsto che il punteggio della performance individuale "subirà un abbattimento in relazione [inversa] alla data di attribuzione dell'ultima PEO assegnata" abbattimento più basso quanto più alta la distanza/anzianità dall'ultima progressione: 1 anno e 2 anni, abbattimento 50% del punteggio della performance; 3 anni, 20%; 4 anni, 10%; 5 anni e oltre, punteggio pieno-nessun abbattimento.</p> <p>Il dirigente ha "a disposizione ulteriori 5 punti da applicare alla media triennale [del punteggio della performance individuale] da assegnarsi al dipendente che si è contraddistinto per particolare merito/impegno".</p> <p>Selettività: non sono desumibili dal testo contrattuale né il numero di PEO messe a bando né il rapporto tra numero progressioni messe a bando e numero dipendenti aventi titolo a partecipare. Però il CI, art. 6 c. 1, prevede di "destinare la cifra liberata dai dipendenti cessati dal servizio l'anno pregresso in ragione dell'importo dagli stessi percepito in relazione allo sviluppo economico di categoria". Ovvero, come spiega la Relazione illustrativa tecnico-finanziaria, il contratto prevede di "destinare annualmente alle PEO gli importi corrispondenti agli sviluppi economici in possesso dei dipendenti cessati dal servizio l'anno precedente a quello preso in considerazione".</p>	

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
			Nella Relazione illustrativa tecnico-finanziaria, Modulo 2 B), alle PEO annuali sono destinati euro: 7000 per 2019; 13000 per 2020; 10000 per 2021, su un totale di euro 543237, 541600, 541600 per i tre anni (di cui rispettivamente alla performance: 49239, 53908, 56908).	
ANAGNI (Frosinone) (dipendenti: 58)	28.12.2018	Determinazione e utilizzo FRD 2018	PEO non trattate in questo testo	Non trattato
ANAGNI (Frosinone)	16.12.2019	2019-21 parte normativa 2019 annualità economica Ripartizione FRD 2019	Criteri: PEO attribuite "in relazione alle risultanze della valutazione della performance individuale del triennio che precede l'anno in cui è adottata la decisione di attivazione dell'istituto, tenendo conto eventualmente a tal fine anche dell'esperienza maturata negli ambiti professionali di riferimento, nonché delle competenze acquisite e certificate a seguito di processi formativi" (art. 17 c. 5, che riprende alla lettera il CCNL, art. 16, c. 3). Pesi: a) valutazione performance individuale 60%; b) esperienza maturata ("periodo permanenza nella posizione economica") 20% (2 punti per ogni anno di permanenza, max 20 punti); c) competenza acquisita 20%. Selettività: né il numero di PEO messe a bando né il rapporto con il numero dei dipendenti aventi titolo a partecipare alla graduatoria si evince dal testo del CCI.	Periodo minimo di permanenza nella posizione economica in godimento pari a 24 mesi (art. 17, c. 1 e c. 6). Requisito accesso alla graduatoria: "punteggio medio acquisito [nella valutazione del triennio precedente] superiore al 50% del massimo dei punteggi attribuibili". Se punteggio medio inferiore al 50%, basta che quello dell'ultimo anno sia superiore al 50% (art. 17, c. 5).

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
			Decorrenza: "1 gennaio dell'anno in cui viene sottoscritto l'accorso specifico, salvo diversa indicazione delle parti" (art. 17, c. 2).	
BOLLATE (Milano) (dipendenti: 194)	28.12.2018	FRD 2018	PEO non regolate	PEO non regolate
BOLLATE (Milano)	30.12.2019	2019-21	<p>Selettività: "Le risorse sono ripartite in prima battuta distintamente per le categorie (A, B, C, D) al fine di garantire il passaggio 'numerico' del 5% del personale dipendente per le diverse categorie, salvaguardando almeno la progressione di n. 1 dipendente per categoria" (art. 3, c. 3).</p> <p>Criteri: "somma del punteggio ottenuto [nei risultati individuali rilevati dal sistema di valutazione] per ogni singolo anno del triennio a cui si riferisce la progressione economica", distinguendo il personale nelle diverse categorie (art. 31, c. 9 e 10). Ma tale punteggio è incrementato in misura diversa per favorire chi ha avuto 0 passaggi nella categoria di appartenenza (15 punti), poi 10 punti a quelli che hanno effettuato un passaggio, 5 punti a chi ha effettuato due passaggi, e 0 punti a chi tre passaggi (art. 31, c. 11).</p> <p>La valutazione del personale è "effettuata dai titolari di Posizione Organizzativa riuniti in comitato", mentre per i dipendenti con P.O. dal Segretario Comunale (c. 15).</p>	<p>Personale con contratto a tempo indeterminato con periodo minimo permanenza nell'Ente e nella posizione economica in godimento: 36 mesi (art. 31, c. 5)</p> <p>"Requisito minimo per l'accesso alla progressione è una valutazione triennale, per ogni anno del triennio, di almeno 85%". (art. 31, c. 7)</p> <p>Alla PEO non partecipa il personale che "nel triennio precedente abbia beneficiato di passaggi per verticalizzazione interna" (art. 31, c. 8)</p>

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
			Per il primo anno di applicazione sono previsti ulteriori aggiustamenti, in modo da assegnare in prima battuta, per ciascuna categoria, l'80% dei passaggi ai dipendenti in posizione inferiore (es. A1 e A2) e il 20% a quelli in posizione più elevata (A3, A4, A5) (c. 13).	
BUGGERRU (Sud Sardegna) (dipendenti: 10)	23.12.2019	2019-21 Art. 8 e Allegato A	Decorrenza: "1 gennaio dell'anno nel quale viene stipulato il contratto decentrato che prevede l'attivazione dell'istituto" (Allegato A, c. 6). Selettività: "Non sarà possibile prevedere, per ogni anno, PEO superiori al 30% dei dipendenti dell'Ente. Per ogni settore organizzativo non sarà possibile prevedere PEO in misura superiore al 50% dei dipendenti che ne hanno diritto, conteggiati complessivamente" (Allegato A, c. 8). Criteri: Punti 100 – risultanze della valutazione della performance individuale nel triennio che precede l'anno in cui si avviano le procedure (Allegato A, c. 3).	"Per ammissione alla selezione periodo minimo di permanenza nella posizione economica in godimento non inferiore a 36 mesi" (Allegato A, c. 4)
CAGLIARI comune	23.12.2019	2019/21 normativo; 2019 economico	Decorrenza: "Le selezioni vengono effettuate ogni anno. [...] L'attribuzione economica e giuridica avrà decorrenza dal 1 gennaio dell'anno nel quale viene sottoscritto il CI che prevede l'attribuzione dell'istituto" (art. 8, c. 5 e 6) Selettività: "Ogni anno viene determinato mediante accordo integrativo, l'importo complessivo delle risorse da destinare alle PEO nell'ambito del FRD." (art. 8, c. 12)	"a) alla data del 1.1 dell'anno in cui verrà avviata la procedura di attribuzione, avere un periodo minimo di servizio di 36 mesi maturato presso il Comune di Cagliari nella posizione economica in godimento. b) aver conseguito nell'ultimo triennio una valutazione pari o superiore alla media di punti 6/10 e 6/10 in ciascun anno del triennio, attribuita secondo il sistema di valutazione della performance individuale vigente" (art. 8, c. 7)

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
			<p>“Il rapporto tra le risorse così individuate e l’ammontare delle risorse necessarie per il passaggio di tutti i dipendenti determina la percentuale di passaggi teorici attribuibili” (art. 8, c 13).</p> <p>[grado effettivo di selettività non determinabile]</p> <p>Criteri: “A ciascun dipendente in possesso dei requisiti come specificati verrà attribuito un punteggio pari alla valutazione media dell’ultimo triennio” (art. 8, c. 15)</p> <p>“Per ciascun Servizio e Categoria vengono elaborate le graduatorie dei partecipanti alla selezione” (c. 16)</p> <p>“A parità di punteggio, precedenza al candidato che ha maggiore anzianità di servizio nel segmento economico di appartenenza nel Comune di Cagliari e in altre amministrazioni locali” (c. 17)</p>	<p>“Sono esclusi dalla selezione i dipendenti che nel biennio precedente all’avvio della procedura [...] abbiano subito un provvedimento disciplinare” (art. 8, c. 9)</p> <p>“Il dipendente in aspettativa/distacco sindacale è ammesso alla procedura e, in assenza della valutazione, gli sarà attribuito il valore medio del punteggio riportato dai dipendenti interessati al passaggio nella categoria di appartenenza nella struttura ove lo stesso è formalmente assegnato. In mancanza, gli sarà riconosciuto il valore medio delle valutazioni conseguite da tutti i dipendenti appartenenti alla medesima categoria” (art. 8, c. 11)</p>
CAGLIARI comune	28.12.2020	Parte normativa 2020-21; Parte economica 2020	<p>Selettività: “Determinazione certa delle risorse destinate a finanziare la PEO 2020 nel FRD anno 2020, che per il fondo 2020 saranno quantificate in una somma tale da consentire la PEO al 50% del personale che per l’anno corrente può accedere alla PEO (e quindi il 50% del 50% del personale in servizio), e pertanto, sostanzialmente circa pari al 25% del personale in servizio nel 2020” (art. 2)</p> <p>Nella Tabella sulle Impieghi Stabili, per Nuove PEO 1.1.2020 sono stanziati euro 225000.</p>	Nulla in proposito

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
CASTELNUOVO MAGRA (La Spezia) (dipendenti: 35)	27.12.2019	2019-21 (art. 6)	Decorrenza: non può essere "anteriore al 1 gennaio dell'anno nel quale è prevista l'attivazione dell'istituto" (art. 6, c. 4). Selettività e criteri: non chiari. Art. 6, c. 5, dice: "in considerazione delle esigue risorse a disposizione della contrattazione [...] si concorda che le stesse siano distribuite su più annualità per finanziare graduatorie distinte per categoria con decorrenze diverse, da stabilirsi in sede di contrattazione integrativa unitamente alla percentuale degli aventi diritto e alla quota di risorse decentrate da destinare al finanziamento delle nuove PEO, a decorrere dal 2020". Il c. 6 poi dice che "in caso di parità si utilizzeranno i seguenti criteri, in ordine di priorità: punteggio più elevato nella valutazione della performance individuale dell'anno precedente a quello di decorrenza; maggiore permanenza nella categoria (dalla data di assunzione o dalla decorrenza di precedenti progressioni); maggiore anzianità di servizio presso l'ente".	"Ai fini della PEO il lavoratore deve essere in possesso del requisito di un periodo minimo di permanenza nella posizione economica in godimento pari a 48 mesi e non aver subito sanzioni disciplinari di gravità superiore al richiamo scritto" (art. 6, c. 3).
FIRENZE comune (dipendenti: 3995)	28.6.2019	2019-21 Parte normativa Art. 11	Selettività: "ad una quota limitata di dipendenti, pari ad un massimo del 35% dei dipendenti potenzialmente interessati per ciascuna annualità".(c. 1) Criteri: "La selezione per l'attribuzione della progressione avviene, in via prioritaria, sulla base delle risultanze della valutazione della performance individuale, intese come	"Possono accedere alle progressioni i dipendenti che al 31 dicembre dell'anno precedente la data di avvio del relativo procedimento risultino possedere il seguente requisito: - permanenza nella posizione economica ricoperta di almeno 24 mesi acquisita anche presso altri enti del comparto "funzioni locali" e anche con contratto a tempo determinato" (c. 3)

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
			<p>valore medio dei due anni con valutazione più elevata nel triennio precedente l'anno di avvio della selezione". (c. 4)</p> <p>"A tal fine, secondo quanto stabilito nel Sistema di Valutazione, potrà essere tenuto conto anche dell'esperienza maturata, al 31 dicembre dell'anno precedente l'avvio della selezione, anche presso altri enti nell'ambito professionale di riferimento". (c. 4)</p> <p>"5. In relazione al precedente comma 4, primo periodo, per il personale in distacco sindacale (ai sensi di quanto disposto dall'art. 47 CNL 14/9/2000), in assenza di una propria valutazione, sarà impiegato il valore medio della valutazione della categoria di appartenenza relativa allo stesso periodo." (c. 5)</p> <p>"7. Le graduatorie saranno articolate per categoria e eventualmente per posizione economica con una distribuzione delle PEO conferibili proporzionale al numero di dipendenti in servizio per ciascuna categoria o posizione economica." (c. 7)</p> <p>Decorrenza: "La loro attribuzione non può avere decorrenza anteriore al 1 gennaio dell'anno in cui trovano finanziamento".</p>	
IGLESIAS (dipendenti; 143)	28.12.2018	2019-20 Titolo II, Capo III, art.	<p>Allegato A</p> <p>Decorrenza: "1 gennaio dell'anno in cui verrà stipulato il contratto decentrato che prevede l'attivazione dell'istituto" (comma 7).</p>	<p>"[...] periodo minimo di permanenza nella posizione economica in godimento non inferiore a 36 mesi", periodo "valido anche nel caso in cui tale anzianità sia stata acquisita in altro ente del comparto" (Allegato A, comma 5).</p>

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
		9 e Allegato A	Selettività: "non sarà possibile prevedere, per ogni anno, PEO in misura superiore al 30% dei dipendenti dell'Ente. Per ogni settore organizzativo non sarà possibile prevedere PEO in misura superiore al 50% dei dipendenti che ne hanno diritto, conteggiati complessivamente" (comma 10). Criteri (comma 4): "70 punti: risultanze della valutazione della performance individuale nel triennio che precede l'anno in cui si avviano le procedure (con 20 punti correlati alla valutazione massima nel primo e secondo anno del triennio, e 30 punti nel terzo anno del triennio"; punti 15: esperienza maturata negli ambiti di riferimento (1,5 l'anno, per max 10 anni); Punti 15: competenze acquisite e certificate a seguito di processi formativi (1,5 punti per partecipazione a corsi e percorsi formativi della durata superiore a 4 ore, fino a max 10 corsi nel triennio" .	
LAVIANO (Salerno) (dipendenti: 17)	14.5.2019 Ipotesi 13.12.2018	2018 Parte econ. Art. 4 Art. 14	Art. 4, c. 3: "Per l'anno 2018 non sono previste nuove PEO" Art. 14 "Nuove PEO": "le parti concordano di finanziare le nuove PEO per il 70% degli aventi diritto delle Categorie D, C e B, con decorrenza 1.6.2018"	PEO non trattate
PERUGIA comune (dipendenti: 1593)	28.12.2018 Ipotesi 20.12.2018	2018 FRD	Nessuna nuova PEO Destinazione FRD 2018 per un totale di euro 4.268.590, di cui PEO 2.133.498.	
PERUGIA comune	5.3.2019	2019	PEO non trattate	PEO non trattate

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
	Ipotesi 10.2.2019	Fondo incentivi funzioni tecniche		
PERUGIA comune	11.7.2019 Ipotesi 3.7.2019	Utilizzo FRD per anno 2018	PEO non trattate	PEO non trattate
PERUGIA comune	29.11.2019 Ipotesi 8.11.2019	Utilizzo FRD per anno 2019	PEO non trattate	PEO non trattate
SESTO FIORENTINO (Firenze) (dipendenti: 265)	27.12.2018	2018	<p>Selettività: si dice che "le risorse da destinare all'istituto della PEO saranno definite in sede di accordo annuale sull'utilizzo delle risorse decentrate, in osservanza del principio della selettività dell'attribuzione ad una quota limitata di dipendenti" (art. 6, c. 3). Nell'Allegato 2, Utilizzo fondo risorse decentrate anno 2018, alle PEO 2018 sono destinati euro 35563 [corrispondenti a circa 40-44 progressioni su circa 260 dipendenti; nessuna indicazione sul numero degli aventi diritto a partecipare]</p> <p>Criteri: "80% in base alla media della valutazione individuale del triennio precedente la decorrenza della progressione stessa";</p>	"... aver maturato almeno il seguente servizio nella posizione economica alla data del 1° gennaio dell'anno di decorrenza della progressione: 48 mesi per l'accesso all'ultima posizione di ciascuna categoria; 36 mesi per l'accesso a tutte le altre posizioni economiche" (art. 6, c. 2)

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
			<p>“20% in base all’esperienza maturata nella posizione economica in godimento, secondo i seguenti criteri:</p> <ul style="list-style-type: none"> -più di 4 anni: 5 punti -più di 7 anni: 10 punti -più di 10 anni: 20 punti (art. 6, c. 5) <p>Decorrenza: “... dal 1 gennaio dell’anno di sottoscrizione dell’accordo annuale sull’utilizzo delle risorse decentrate” (art. 6, c. 12)</p>	
SESTO FIORENTINO (Firenze)	18.12.2019	2019-21 parte norm.; ripartiz. risorse anno 2019	<p>Selettività: si dice che “le risorse da destinare all’istituto della PEO saranno definite in sede di accordo annuale sull’utilizzo delle risorse decentrate, in osservanza del principio della selettività dell’attribuzione ad una quota limitata di dipendenti” (art. 6, c. 3). Nell’Allegato 2, Utilizzo fondo risorse decentrate anno 2019, alle PEO 2019 sono destinati euro 40000 [corrispondenti a circa 44-48 progressioni su circa 260 dipendenti; non conosciuto il numero degli aventi diritto a partecipare].</p> <p>Criteri:</p> <p>“80% in base alla media della valutazione individuale del triennio precedente la decorrenza della progressione stessa”;</p> <p>“20% in base all’esperienza maturata nella posizione economica in godimento, secondo i seguenti criteri:</p>	<p>“... aver maturato almeno il seguente servizio nella posizione economica alla data del 1° gennaio dell’anno di decorrenza della progressione: 48 mesi per l’accesso all’ultima posizione di ciascuna categoria; 36 mesi per l’accesso a tutte le altre posizioni economiche” (art. 6, c. 2)</p>

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
			-fino a 4 anni: 6 punti -da 4 anni e un giorno a 5 anni: 8 punti -da 5 anni e un giorno a 6 anni: 10 punti - -da 9 anni e un giorno a 10 anni: 18 punti -più di 10 anni: 20 punti” (art. 6, c. 5) Decorrenza: “... dal 1 gennaio dell’anno di sottoscrizione dell’accordo annuale sull’utilizzo delle risorse decentrate” (art. 6, c. 12)	
SESTO FIORENTINO (Firenze)	21.12.2020	Ripartizione risorse anno 2020	L’art. 4 conferma la disciplina prevista dal CI del 18.12.2019 L’Allegato 2, Utilizzo fondo risorse decentrate anno 2020, destina alle PEO 2020 euro 35000	L’art. 4 conferma la disciplina prevista dal CI del 18.12.2019
FERRARA-PROVINCIA (dipendenti: 149)	31.10.2018 Parte normativa	2018-20 Parte normativa	Selettività (art. 4 e 6): “Il riconoscimento della Progressione Economica deve avvenire in maniera selettiva, teso a premiare il merito protratto nel tempo, ad una quota limitata di beneficiari su base annua e comunque in una quota tale che, a regime, il fondo PEO non incida, annualmente (triennio 2018-20), più del 45% del totale delle Risorse Stabili”. Criteri delle graduatorie (redatte per categorie B, C, D e D titolari di PO) (art. 6): A) risultanze del sistema di valutazione della performance, media della valutazione triennio 2015-16-17: punti 65/100,	Requisiti di accesso: 36 mesi nella posizione economica, “maturata anche in un altro Ente, a condizione che trattasi dello stesso profilo professionale che si intende valorizzare” (art. 6, c. 2); “Aver acquisito nell’ultimo triennio la valutazione minima per accedere al sistema premiante” (art. 6, c. 2); “Non aver avuto sanzioni disciplinari irrogate, superiori al rimprovero verbale, nel biennio antecedente” (art. 6, c. 2).

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
			<p>più bonus di max punti 10/100, a scalare in base alle progressioni già godute nella categoria: nessuna progressione, 10 punti; una progressione, 6 punti; due progressioni, 4 punti; 5 progressioni, 0 punti. Bonus attribuito solo se il dipendente ha una valutazione media nel triennio 2015-17 "più che discreta, >56/80.</p> <p>B) esperienza acquisita nel profilo profess, punti 22/100.</p> <p>C): processi formativi certificati: 3 punti.</p>	
FERRARA-PROVINCIA	25.7.2019	2019 Parte normativa	Idem come nel CI precedente (art. 6)	<p>Requisiti di accesso: "24 mesi nella posizione economica; la permanenza minima per il personale che viene assunto per mobilità si calcola con riferimento all'anzianità maturata anche in altro Ente, a condizione che trattasi del medesimo profilo professionale che si intende valorizzare" (art. 6, punto 2).</p> <p>Per il resto, come CCI del 31.10.2018</p>
UNIONE COMUNI BASSA ROMAGNA (dipendenti: 325)	20.12.2018	2018-20 normativa; 2018 annualità economica	"In merito alle PEO, si applica la disciplina del nuovo regolamento approvato dalla Giunta dell'Unione n. 174 del 9/11/2018". (art. 8)	"In merito alle PEO, si applica la disciplina del nuovo regolamento approvato dalla Giunta dell'Unione n. 174 del 9/11/2018". (art. 8)
UNIONE COMUNI BASSA ROMAGNA	21.5.2019	Utilizzo FRD 2019	PEO non regolate	PEO non regolate

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
UNIONE COMUNI BASSA ROMAGNA	11.12.2020	2020 Annualità economica	Capo 1, art. 2: "Le parti richiamano integralmente gli accordi siglati in merito al nuovo sistema per il riconoscimento dello sviluppo delle competenze e al nuovo sistema di misurazione della performance del personale [...] approvati con delibera di G.U. n. 142 del 22/10/2020". Nel Capo 2 – Accordo FRD anno 2020: Riparto delle Risorse, tabella Utilizzo Parte Fissa, sono previste "PEO Nuove risorse" per euro 56242, ma nulla sui criteri	Capo 1, art. 2: idem, la parti "richiamano integralmente ecc."
REGIONE LAZIO (dipendenti: 4883)	26.11.2020	2020-22 PEO	Decorrenza: 1.2.2020 e 1.6.2021 e 1.2.2022 Selettività: "Le parti concordano che con decorrenza 1 febbraio 2020 sono attribuite in modo selettivo progressioni economiche orizzontali ad una quota del 50% dei dipendenti aventi diritto inseriti nel ruolo della Giunta regionale in possesso alla data 1 febbraio 2020 di una qualifica economica che consenta la progressione". "Le parti concordano che con decorrenza 1 giugno 2021 sono attribuite in modo selettivo progressioni economiche orizzontali ad una quota del 50% dei dipendenti aventi diritto inseriti nel ruolo della Giunta regionale in possesso alla data 1 giugno.2021 di una qualifica economica che consenta la progressione". "Le parti concordano che con decorrenza 1 febbraio 2022 sono attribuite in modo selettivo progressioni economiche orizzontali ad una quota del 50% dei dipendenti aventi diritto inseriti nel ruolo della Giunta regionale in possesso	"periodo minimo di permanenza nella posizione economica in godimento non inferiore a 2 anni". "Sono esclusi dalle procedure di selezione i dipendenti che abbiano riportato sanzioni disciplinari nel biennio precedente alla data di pubblicazione del bando pari o superiori a quelle previste dall'art. 58 c. 1 lett. e) del CCNL, o che risultino sospesi dal servizio". [ovvero: "sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da 11 giorni fino ad un massimo di sei mesi"]

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
			<p>alla data 1 febbraio 2022 di una qualifica economica che consenta la progressione”</p> <p>Le parti concordano che l’attivazione delle PEO per ciascuna annualità è subordinata alla disponibilità di risorse finanziarie di parte stabile sul FRD per l’annualità di riferimento, e, in caso di non completa copertura finanziaria, concordano di compensare il differenziale economico “con una equivalente riduzione delle risorse destinate alla produttività del personale di categoria D”.</p> <p>Quattro distinte graduatorie per A, B, C, D; ammessi alla PEO per ciascuna graduatoria il 50% dei dipendenti utilmente collocati in ciascuna graduatoria.</p> <p>Criteri: “a) Accrescimento professionale” (formazione competenze digitali): punti 25</p> <p>b) Esperienza lavorativa così valutata: b.1 esperienza maturata alla data 1.2.2020, 1.6.2021, 1.2.2022 presso la Regione Lazio o altri Enti nella posizione economica precedente a quella per la quale si concorre: 27 punti (1 punto da 2 anni a 2 anni e sei mesi, a crescere fino a 27 punti oltre 10 anni); b.2 esperienza lavorativa maturata presso la Regione Lazio o altri Enti: 20 punti (0,5 punti per ogni anno);</p> <p>c) Titolo di studio: max 12 punti</p> <p>d) Performance individuale (media aritmetica della valutazione annuale nel triennio precedente la data di</p>	

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
			pubblicazione del bando): max punti 16 (16 se valutazione = 100; poi a scalare fino a 2 punti tra 60 e 69,99 e 0 punti se < 60).	
Sanità (8 amministrazioni - 10 accordi)				
AOU Torino (dipendenti: 7666)	26.11.2019	2019 Verbale di intesa, che approva All. 1, "Regolamento per PEO del personale del comparto"	Selettività: "Le PEO sono attribuite in modo selettivo, in base alle risorse economiche, ad una quota limitata di dipendenti (in misura comunque non superiore al 50% per anno degli aventi diritto ad accedere alla procedura (Circolare MEF-RGS n. 15/2015)" (Regolamento, art. 1, c. 3). Criteri (Regolamento, art. 3): "La valutazione del singolo dipendente viene effettuata mediante giudizio del responsabile ed è espressa sulla base di distinte schede di valutazione per categorie di personale: A, B, Bs, C; D e Ds". Criteri (Regolamento, art. 5): Esp. Profess-Anzianità di servizio continuativa nel SSN: max punti 20 (0,5 punti per anno);	Requisiti per l'accesso: sistema molto complicato. "Esperienza professionale [intesa come "anzianità di servizio maturata dalla prima data di assunzione continuativa nel SSN in qualsiasi profilo, sia a tempo determinato che indeterminato, a prescindere da eventuali periodi di aspettativa o a part-time"], secondo il seguente sviluppo di permanenza temporale nella posizione economica in godimento: da 5 a 9 anni di esperienza profess con fascia inferiore alla 1° da 10 a 14 anni di esperienza con fascia inferiore alla 2° da 15 a 19 anni di esperienza con fascia inferiore alla 3° da 20 a 24 anni di esperienza con fascia inferiore alla 4° da 30 anni in poi di esperienza con fascia inferiore alla 6°" (Regolamento del 26.11.2019, art. 2, c. 1).

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
			<p>Esp. Prof-Anzian. servizio effettiva nell'AOU Torino negli ultimi 20 anni: max punti 20 (1 punto per anno);</p> <p>Periodo di permanenza nell'ultima fascia in godimento: Max 10 punti (a crescere con gli anni: 0 fino a 2 anni; 10 punti oltre 10 anni);</p> <p>Valutazione individuale: Max 10 punti</p>	<p>“Sono esclusi dalle procedure di selezione: - i dipendenti che hanno riportato sanzioni disciplinari (multa o sanzioni più gravi) nel corso del biennio anteriore all'anno di attribuzione della fascia economica; - i dipendenti che hanno riportato una valutazione negativa nel SMVP nell'anno precedente a quello di riferimento della progressione” Quest'ultima esclusione “non opera per l'anno 2019 in fase di prima applicazione del regolamento” (art. 2, c. 2).</p>
ARPAE Emilia Romagna (dipendenti: 1074)	17.5.2019	2019-21 Punti 4.1, 4.2 e Allegato A)	<p>Il punto 4.1, ricordata la normativa di riferimento, conclude: “Le linee di indirizzo per la contrattazione integrativa approvate dalla Regione Emilia Romagna con DGR n. 2140/2018, infine, invitano le delegazioni trattanti della Regione stessa e degli enti Regionali ad attivare le procedure per riconoscere a tutti i dipendenti, senza distinzione di provenienza, le progressioni economiche orizzontali bloccate da anni”.</p> <p>Decorrenza: per ogni anno del triennio 2019-21 “non anteriore al 1 gennaio dell'anno in cui viene conclusa la procedura (o approvata la graduatoria)”. (Punto 4.2 e Allegato A, punto 2)</p> <p>Selettività: “Al fine di garantire a tutto il personale di concorrere con adeguata periodicità all'effettiva attribuzione dell'istituto contrattuale in argomento, viste le risorse disponibili, le Parti concordano sin da ora che nel triennio 2019-2021, l'importo complessivamente stanziato</p>	<p>2 anni di permanenza nella categoria e posizione economica in godimento, alla data 31.12 dell'anno precedente l'anno di decorrenza</p> <p>“Non sono ammessi alla selezione coloro che, alla data di attivazione della procedura selettiva, risultano essere sospesi cautelatamente per procedimento penale, ai sensi dell'art. 68 del CCNL Sanità siglato in data 21.05.2018, per un periodo di almeno 36 mesi”. (Allegato A, punto 3)</p>

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
			<p>a finanziamento delle nuove fasce retributive ammonta ad euro 959.141,38." (Punto 4.2)</p> <p>Le parti concordano altresì che per ciascuno degli anni 2019, 2020, 2021 sarà formulata un'unica graduatoria", individuando quindi "i contingenti di personale a cui sarà attribuita la PEO" per i tre anni [contingenti che coprono la totalità dei dipendenti al 1.1.2019]: (Punto 4.2)</p> <p>Previsioni 2019: dipendenti al 1.1.2019: 1050; ammessi: 1016; PEO: 508 (50%).</p> <p>Previsioni PEO 2020: 262;</p> <p>Previsioni PEO 2021: 280.</p> <p>Criteri: Allegato A, Punto 3: Esperienza professionale: peso 60%; Performance individuale: 40%.</p> <p>L'esperienza professionale è "valutata in termini di permanenza nella categoria e posizione economica di attuale inquadramento, al netto del requisito di ammissione", attribuendo un numero decrescente di punti al diminuire del numero di anni di permanenza nella categoria e fascia in godimento (al netto del requisito di ammissione): 50 punti a chi ha una permanenza maggiore o uguale a 14 anni; 38 punti a chi ha una permanenza di 10 anni; fino a 10 punti per 3 anni di permanenza; 2 punti per 1 anno; e 0 punti per < 1 anno.</p> <p>[NB: privilegiata l'anzianità]</p>	

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
ATS Valpadana (dipendenti: 465)	4.12.2019	Durata triennale	.. "Le parti si impegnano, ogni inizio anno, a predisporre una graduatoria degli aventi diritto tenuto conto dei residui del fondo premialità e fasce per il riconoscimento di progressioni orizzontali, con criteri da definire/confermare ogni anno previo confronto con le parti, prima dell'emanazione dell'avviso". (art. 7)	Idem
AUSL Piacenza (dipendenti: 3574, inclusi 663 dirigenti medici e non medici)	3.8.2018	2018 Ripartizione fondi art. 80 e 81 Ccnl 2016-18 Art. 3	Decorrenza (art. 3): la graduatoria ha validità annuale, dal 1.1.2018; dopo il 31.12.2018, la graduatoria cessa efficacia Selettività (art. 2): "Le parti concordano di destinare alle PEO la somma di euro 166.000 a decorrere dall'1.1.2018. Concordano altresì di stilare tre graduatorie, articolate per ruolo, con risorse corrispondenti alle fasce di cui beneficiavano i dipendenti cessati nel 2017" (FIALS-CONFSAL, nota a verbale, lamenta l'insufficienza delle PEO). Criteri (art. 3): è richiamato l'accordo del 5.5.2016: qualità della prestazione; esperienza maturata nella AUSL Piacenza e in altri enti del SSN; raggiungimento degli obiettivi di budget. I pesi sono indicati nell'accordo del 5.5.2016: qualità della prestazione, articolata in due dimensioni (aspetti tecnico-professionali; aspetti organizzativi e relazionali), ciascuna delle quali in cinque sottodimensioni: max 30 punti in totale;	Requisiti (art. 3): "Possono accedere alla selezione dipendenti in servizio in Azienda con contratto di lavoro a tempo indeterminato alla data 01.01.2018 in possesso di un periodo minimo di permanenza nella posizione economica in godimento di 24 mesi alla data 1.1.2018, quindi non beneficiari di progressioni orizzontali né verticali nel 2016 e 2017" "non avere avuto sanzioni disciplinari che abbiano comportato la sospensione dal servizio superiore a gg. 10, negli ultimi due anni antecedenti il 1 gennaio 2016" (Accordo Progressioni Orizzontali 2016, del 5/5/2016, art. 2.1.4)

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
			<p>esperienza maturata in modo continuativo a tempo indeterminato presso AUSL Piacenza: punti 0,004 per ogni giorno di servizio, fino a max 60 punti;</p> <p>raggiungimento obiettivi di budget: max 10 punti (se obiettivi raggiunti tra 85-100%; e punti 0 se <60%) (valutazione di budget relativa all'anno 2014).</p> <p>[NB: sistema articolato e complesso, specie riguardo alla qualità della prestazione, in cui però l'esperienza maturata conta per il 60%]</p>	
AUSL Piacenza	31.1.2019	2019 Criteri premi performanc e art. 81 Ccnl	Istituto non regolato	Istituto non regolato
AUSL Piacenza	17.12.2019 (integrazione e accordo 31.1.2019)	2019 Criteri premi performanc e art. 81 Ccnl	Istituto non regolato	Istituto non regolato
INRCA-Istituto Nazionale di Riposo e Cura per Anziani, ANCONA	21.2.2019 (Ipotesi 10.1.2019)	Biennio 2018-19 Art. 6	Selettività (art. 6.5): "Le parti prendono atto che, in base a quanto previsto dall'art. 35 del CCNL 07.04.99 e dall'art.81 del CCNL 21.05.2018, i passaggi di fascia sono pianificati sulla base delle risorse annualmente resesi disponibili nel	Requisiti (art. 6.2): "1) essere in servizio a tempo indeterminato nell'Istituto alla data 1 gennaio dell'anno per il quale è bandita la selezione;

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
(dipendenti: 908)			<p>suddetto fondo e destinate a tale istituto contrattuale in sede decentrata" [non chiara l'effettiva selettività]</p> <p>Criteri (art. 6.4): "valutazione riportata nella scheda di valutazione individuale dei processi produttivi, relazionali ed organizzativi riferita al biennio precedente (media del biennio)", con differenziazione per Categorie A, B, Categorie Bs, C, e Categorie D, Ds.</p> <p>A, B: valutazione individuale (media biennio precedente): max 50 punti; prestazioni rese presso il SSN (anzianità): max 50 punti.</p> <p>Bs, C: valutazione individuale (media biennio precedente): max 50 punti; titoli di studio/professionali: max 5 punti; prestazioni rese presso il SSN (anzianità): max 45 punti.</p> <p>D e Ds: valutazione individuale (media biennio precedente): max 55 punti; titoli di studio/professionali: max 10 punti; prestazioni rese presso il SSN (anzianità): max 35 punti.</p>	<p>2) anzianità di servizio di due anni a tempo indeterminato maturata presso l'INRCA/PO di Osimo-AV2 alla data del 1° gennaio del suddetto anno;</p> <p>3) non aver avuto provvedimenti disciplinari superiori alla censura nel corso del biennio precedente alla decorrenza della nuova fascia; 4) periodo minimo di permanenza nella posizione economica in godimento pari a 24 mesi."</p>
IRCCS - Istituto di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico, Rionero in Vulture, Regione Basilicata (dipendenti: 322)	8.8.2019	Criteri nuove PEO a far data 1.1.2020 Art. 14	<p>Decorrenza: 1.1.2020</p> <p>Selettività: mancano indicazioni</p> <p>Criteri (art. 14, c. 3): si rimanda ai "criteri definiti dal CCNL" senza ulteriori indicazioni, con l'aggiunta però che "l'Istituto, nell'ambito del proprio SVMP, può integrare specifici criteri generali utili per l'attuazione delle procedure selettive, che saranno oggetto di confronto con le rappresentanze sindacali ai sensi del CCNL". (art. 14, c. 5)</p>	<p>Requisiti (art. 14, c. 3): Periodo minimo di permanenza nella posizione economica in godimento pari a 24 mesi (ex art. 3, CCNL 10/4/2008), integrato "con i seguenti sub criteri" applicati in ordine di priorità fino ad esaurimento del plafond economico disponibile per l'attribuzione del beneficio:</p> <p>-primo: non avere ottenuto alcuna progressione economica a qualsiasi titolo negli ultimi 4 anni [sono esclusi quindi tutti</p>

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
				<p>coloro che negli ultimi 4 anni hanno avuto una progressione economica orizzontale o verticale]</p> <p>-secondo: aver riportato una valutazione positiva nell'ultimo triennio;</p> <p>-terzo: anzianità di servizio nell'Istituto;</p> <p>-quarto: a parità di anzianità di servizio, età anagrafica".</p> <p>"E' motivo di esclusione da qualunque passaggio di fascia l'aver subito sanzioni disciplinari più gravi del rimprovero scritto nel biennio precedente" (art. 14 c. 4)</p>
<p>ISZ della Lombardia e dell' Emilia Romagna (dipendenti:523)</p>	<p>19.11.2019</p>	<p>2019-21 PEO Triennio 2019-21</p>	<p>Selettività (art. 1): in Premessa viene affermato che "il numero di passaggi è consentito nel limite delle risorse finanziarie esistenti e disponibili nel fondo dedicato e non è, pertanto, condizionata[o] dai posti della dotazione organica" e vengono quindi stanziati le somme per 2019, 2020 e 2021. Per il 2020 e 2021 si fa riferimento alle "somme derivanti dalle fasce economiche dei dipendenti cessati" l'anno precedente, integrate da "adeguata ripartizione interna delle risorse del fondo ex art. 81 CCNL 21.5.2008". [Difficile stabilire il grado di selettività rispetto agli aventi diritto a partecipare alla selezione.]</p> <p>Criteri (art. 4): "esperienza professionale acquisita in Istituto per anzianità di servizio, considerando periodi a tempo determinato e tempo indeterminato, prestati in qualsiasi categoria: 2 punti/anno" [senza limite massimo].</p>	<p>Art. 2</p> <p>a) essere in servizio presso ISZ a tempo indeterminato al 1 gennaio di ciascun anno del triennio 2019-21</p> <p>b) aver maturato (alla data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'indizione della procedura) "un periodo minimo di permanenza nella fascia economica in godimento pari a 36 mesi"</p> <p>c) non essere stati destinatari nel precedente biennio di sanzioni disciplinari superiori al rimprovero scritto.</p>

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
			<p>“Valutazione individuale relativa al raggiungimento degli obiettivi di performance nell’ultimo triennio antecedente all’anno di indizione di ciascuna selezione: media punteggio maggiore o uguale a 90%: punti 10; altrimenti in rapporto alla percentuale raggiunta”.</p> <p>Titoli di studio (viene valutato il titolo di livello più elevato posseduto dal candidato): max 1 punto.</p> <p>Criteri preferenziali (art. 5): “Qualora le risorse non siano sufficienti a garantire a tutti i dipendenti che, a parità di punteggio, sono collocati in posizione utile per l’acquisizione della fascia superiore”, sono considerati, nell’ordine, i seguenti [4] criteri preferenziali, di cui ai primi due posti: “maggiore anzianità di servizio complessiva; maggiore età anagrafica”.</p>	
IZS delle Venezie (dipendenti:314)	27.3.2019	2019 Intesa servizio di pronta disponib.	PEO non regolate	PEO non regolate
Università (16 università - 17 accordi)				
UNI Bologna	18.12.2019	2019	Istituto non regolato	Istituto non regolato

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
(dipendenti: 2747)		Sussidi		
UNI Cagliari (dipendenti: 994)	9.12.2019	2019 FRD per B,C,D; Destinaz. Fondo indennità posizione e risultato pers. EP	Selettività: Categorie B, C, D: si stanziava solo la somma (art. 5). EP: "Le parti si accordano per destinare le risorse necessarie a finanziare n. 3 progressioni economiche orizzontali del personale di categoria EP per l'anno 2019" (Sezione personale EP, punto 3) [non indicati gli aventi titolo a partecipare] Criteri: nessuna indicazione	Nessuna indicazione
UNI Catanzaro - Magna Grecia (dipendenti: 229)	20.12.2019	2018-20 Parte normativa; 2018 Parte economica Art. 11	Selettività: "passaggi alle posizioni economiche immediatamente superiori sono disposti nel numero consentito dalla disponibilità delle risorse a ciò finalizzate dal presente contratto integrativo" (art. 11, c. 6) (NB: all'art. 18 dice che "in considerazione dell'epoca di conclusione del contratto integrativo, per il 2018 non verranno realizzate PEO") Criteri: "La selezione verrà effettuata tenendo conto dei seguenti indicatori ponderati, in relazione al diverso livello di professionalità espresso dalle 4 categorie: formazione certificata e pertinente; arricchimento professionale; qualità delle prestazioni individuali; anzianità di servizio; titoli culturali e professionali". (art. 11, c. 3)	"I dipendenti interessati devono aver maturato, alla data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui viene attivata la procedura ... almeno due anni di servizio effettivo nella posizione economica immediatamente inferiore e non essere incorsi in sanzioni disciplinari più gravi del rimprovero scritto" (art. 11, c. 5)

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
			(NB: l'“anzianità di servizio” non è mai il criterio più pesante in nessuna categoria, ma pesa 20 per B e 10 per EP. La “qualità della prestazione individuale” si differenzia poco (pesa 20 in B e C, 25 in D e EP), ma solo in D è il criterio più pesante. In EP il criterio più pesante è “titoli culturali e professionali”, con 30 punti).	
UNI Genova (dipendenti: 1344)	19.12.2019	2020-21 Welfare	PEO non regolate	PEO non regolate
UNI Marche (dipendenti: 533)	12.12.2019	Ripartizione FRD anno 2019 Punto A1) Punto B1)	Selettività: vengono indicate le risorse stanziare nel FDR, sia per B, C, D che per EP, ma non è possibile dedurre l'effettiva selettività. Criteri - identico per B, C, D [punto A1]) e EP [punto B1]): “La procedura avviene nel rispetto dei principi di selettività, in funzione delle qualità culturali e professionali, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti. La valutazione è effettuata sulla base degli indicatori ponderati di cui all'art. 82 del CCNL 16.10.2008 secondo i criteri e le modalità definiti dallo specifico regolamento concordato tra le parti”.	Non indicato.
UNI Milano (dipendenti: 1918)	18.12.2019	2019 Indennità	Istituto non regolato	Istituto non regolato
UNI Parma (dipendenti: 855)	28.11.2019	Utilizzo FRD 2019	Sono previste risorse nel FRD per PEO categoria EP e per PEO categorie B-C-D.	Nessuna indicazione

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
		Art. 13	Niente sui criteri Si dice solo che "i passaggi saranno disposti nel numero consentito dalla disponibilità delle risorse a ciò finalizzate", con decorrenza dal 1 gennaio dell'anno nel quale risulta approvata la graduatoria delle stesse. (art. 13)	
UNI Perugia (dipendenti: 1026)	23.12.2019 Personale B, C, D	2019 Sanatoria PEO precedenti e indennità	Selettività: vengono definite le risorse per PEO 2019, distinte per personale EP e altre categorie, rimandando ad un "Accordo stralcio sottoscritto in data 28.10.2019" (rectius: 29.10.2019), ma non è desumibile il grado di selettività. Decorrenza: 1.1.2019. Criteri (CCI 29.10.19, All. A): "selezione effettuata mediante la valutazione degli indicatori previsti dall'art. 82 Ccnl Comparto Università del 16/10/2008 ponderati in relazione alle diverse categorie". Cinque indicatori, con peso differenziato per categoria: Formazione certificata e pertinente; Arricchimento professionale (in base agli incarichi formalmente assegnati, "con esclusione di automatismi legati al decorso dell'anzianità"); Qualità delle prestazioni (valutazione individuale in base al SMVP di Ateneo); Anzianità di servizio; Titoli culturali e professionali. Per gli EP hanno un peso relativamente maggiore la Qualità della prestazione (max 25 punti) e i Titoli culturali e professionali (max 30 punti), e minore l'Anzianità; per la cat. B peso relativamente maggiore per Formazione	Nel CCI 29.10.2019 (sezione III), procedure per PEO 2019: "potranno partecipare i dipendenti che abbiano maturato al 31.12.2018 due anni di servizio effettivo nella posizione economica".

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
			certificata e l'Anzianità di servizio (20 punti ciascuno) e minore per Titoli culturali e professionali (15 punti).	
UNI Pisa (dipendenti: 1548)	6.11.2019	2018 Art. 6	<p>Decorrenza: 1.1.2018</p> <p>Criteri: si rimanda a quanto stabilito nel CCI del 22.11.2018 (art. 6, c. 1): "valutazione che segue la partecipazione ad un corso di formazione della durata minima di 120 e massima di 300 minuti" (4 corsi con contenuti diversi per categoria B, C, D, EP) (art. 4).</p> <p>Valutazione di merito attraverso un questionario a risposta multipla (20 domande, durata max 60 minuti) sui contenuti del corso di formazione (art. 5).</p> <p>3 punti per ogni risposta corretta, fino a max 60 punti;</p> <p>3 punti per ogni semestre di anzianità maturata nella posizione economica di appartenenza, max 40 punti (art. 7). [ignorata la valutazione della performance]</p> <p>Selettività (CCI 22.11.18): sono definite le risorse distinte per B, C, D e EP, e si dice che il passaggio alla posizione economica superiore, in base al punteggio conseguito nella valutazione, "sarà disposto nei limiti delle risorse disponibili per la rispettiva categoria" (art. 8). Ma non è possibile individuare il grado di selettività.</p>	<p>"almeno due anni di servizio effettivo nella posizione economica immediatamente inferiore alla data del 31.12.2017", svolto "presso l'Università di Pisa o altre amministrazioni pubbliche" (CCI 6.11.19, art. 6, c. 2; CCI 22.11.18, art. 1, c. 1 e art. 2, c. 6).</p> <p>Non essere incorso in sanzioni disciplinari più gravi del rimprovero scritto e non essere incorso misure cautelari di sospensione dal servizio (CCI 22.11.2018, art. 2 c. 6)</p>
POLIMI (dipendenti: 1129)	28.11.2019	2019 Accordo su regolament	Istituto non regolato	Istituto non regolato

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
		o incentivi funzioni tecniche		
UNI Sannio (Benevento) (dipendenti: 153)	28.11.2019	2019 Art. 15 sia per B,C,D e per EP	Selettività: non chiara, ma indirettamente desumibile dalle risorse stanziate sia per B,C,D sia per EP all'interno del FRD 2019 (art. 15, c. 1 e 2). Le risorse per B, C, D sono costituite dai differenziali retributivi dei dipendenti cessati nel 2018 + 0,1% del monte salari 2015 del medesimo personale, come previsto dall'art. 63, c. 2, Ccnl 2016-18. Per EP: 0,1% monte salari 2015. PEO garantite fino a concorrenza del budget come sopra stabilito. Criteri: si rimanda a "successivo accordo la definizione delle modalità e dei criteri di utilizzo dei budget di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo, fermo restando che la decorrenza della PEO avrà effetto a decorrere dal 1 gennaio dell'anno in cui si conclude la procedura di attivazione" (art. 15, c. 4).	Idem: si rimanda a successivo accordo
UNI Siena (dipendenti: 873)	23.12.2019	2020 Criteri generali per PEO	Decorrenza: "gli effetti economici e giuridici avranno decorrenza a far data dal 1 gennaio di ogni anno" (art. 3) Selettività: "Le PEO sono attribuite mediante selezioni che si svolgono con cadenza annuale sulla base della compatibilità finanziaria e dei criteri di cui ai successivi art. 4 e 5" (art. 2, c. 1) Criteri (art. 5):	Requisiti (art. 2, c. 3): "a) aver maturato 2 anni di servizio effettivo nella posizione economica immediatamente inferiore alla data del 31/12 dell'anno precedente a quello di decorrenza della progressione economica"; "b) non essere incorsi nel biennio antecedente all'inquadramento in sanzioni disciplinari più gravi del rimprovero scritto e/o in misure cautelari di sospensione "

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
			a) Formazione certificata e pertinente e arricchimento professionale: max 16 punti b) Qualità delle prestazioni individuali: max 29 punti c) Anzianità di servizio: max 50 punti d) Titoli culturali e professionali: max 5 punti. "Il presente CCI ha validità per l'anno 2020, entro il quadro normativo attualmente vigente come definito dal CCNL di Comparto, ed ha carattere sperimentale." (art. 9)	"c) non aver riportato nell'anno precedente, un punteggio negativo in sede di valutazione dei comportamenti organizzativi individuali, secondo il Sistema di MVP".
UNI Teramo (dipendenti: 191)	20.12.2019	2019	Secondo quanto stabilito nel CI per l'anno 2018, sottoscritto 28.6.2018, le parti decidono di "dare priorità al riconoscimento della PEO a tutti coloro che hanno già superato la prova selettiva per l'anno precedente pur non risultando beneficiari della progressione" e di emanare nuovo bando solo se residuano risorse sufficienti (art. 13)	Mancano informazioni (probabilmente presenti nel CI per anno 2018, firmato 28.6.2018)
UNI Tuscia (Viterbo) (dipendenti: 291)	12.12.2019	2019	Sono determinati gli importi per le PEO 2019 e 2020, ma nulla su selettività e criteri di attribuzione	Sono determinati gli importi per le PEO 2019 e 2020, ma nulla sui requisiti di accesso alla valutazione
UNI Udine (dipendenti:469)	13.11.2019	2018	PEO non trattate	PEO non trattate
UNI Urbino	18.12.2019	2019	"Le parti rinviando a separato accordo la definizione dei meccanismi e dei criteri per le PEO, nonché delle modalità	Idem

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
(dipendenti: 358) B, C, D			di accantonamento della somma ad esse destinata, di cui all'art. 2, comma 1, punto II) del presente CCI" (art. 7).	
UNI Urbino EP	18.12.2019	2019	"Le parti rinviando a separato accordo la definizione dei meccanismi e dei criteri per le PEO, nonché delle modalità di accantonamento della somma ad esse destinata, di cui all'art. 2 del presente CCI" (art. 6).	Idem
Ricerca (2 amministrazioni - 2 accordi)				
CNR (dipendenti:1071)	13.12.2019 (Ipotesi 24.7.2019)	2019 CCI stralcio. Attivaz. procedure PEO di cui art. 53, Ccnl 21.2.2002 e succ. mod.	Decorrenza (art. 1, c. 2): 1 gennaio dell'anno di approvazione della graduatoria. Selettività (art. 1, c. 1): "attivare procedura per n. 700 PEO" [NB: la Tab. 1 indica 1071 aventi diritto, quindi risulta un rapporto tra PEO bandite e aventi diritto del 65% (% quasi uguale in tutte le aree e categorie, salvo VII categoria dove è 69%)]. Criteri: si rinvia all'art. 53, c. 3 e 5, Ccnl 1998-2001, del 21.2.2002, il quale prevede che "qualora i criteri non siano fissati in sede di contrattazione integrativa" è prevista una graduazione basata su: anzianità di servizio, formazione, titoli, verifica dell'attività professionale svolta, con peso decrescente dell'anzianità (da 60 a 40%) e crescente della verifica dell'attività svolta (da 20 a 40%) al crescere del profilo e livello di inquadramento.	Art. 3, lett. a): "Gli interessati devono aver maturato alla data del 31.12.2018 un'anzianità di servizio di 4 anni nel livello apicale di appartenenza o nella posizione economica inferiore, fermo restando quanto previsto dal comma 2 dell'art. 7 del CCNL sottoscritto in data 07.04.2006 (I biennio economico)".

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
			Circa i "titoli professionali e di servizio sono valutabili solo quelli acquisiti dopo il 31.12.2008" (art. 3, lett b).	
ISTAT (dipendenti: 1289)	17.12.2019	F. Tratt Ac personale IV-VIII 2018	Istituto non regolato	Istituto non regolato
SCUOLA (6 amministrazioni – 6 accordi)				
Istit. Istruz. Super. "Volterra – Elia", Ancona	19.2.2019	A.S. 2018-19	PEO non trattate	PEO non trattate
Istit. Comprensivo L. Capuana, Aragona (AG)	22.10.2019, 5.11.2019, 16.11.2019	A.S. 2018-19	PEO non trattate	PEO non trattate

Amministrazione	Data firma	Anno di riferimento e oggetto	Criteri utilizzati e peso dell'anzianità	Requisiti per ammissione alla procedura selettiva (anzianità minima nella posizione in godimento e altri requisiti)
Istituto comprensivo Arquata Scrivia (Alessandria)	30.4.2019	A.S. 2018-19	PEO non trattate	PEO non trattate
Istituto comprens. "Giovanni XXIII" Borgo di Terzo (Bergamo)	29.10.2021	A.S. 2018-21 Aggiornamento del 29.10.2019	PEO non trattate	PEO non trattate
Istituto comprens. "Elia Botto Picella" Fiorino (Avellino)	5.2.2019	A.S. 2018/19	PEO non trattate	PEO non trattate
XVII Circolo Didattico Poggiofranco - Bari	18.12.2018	A.S. 2018-19	PEO non trattate	PEO non trattate