XI CONSILIATURA 2023 - 2028

INNOVAZIONE E INCLUSIONE NEL LAVORO PUBBLICO: UN BILANCIO DEL PATTO GOVERNO - PARTI SOCIALI (MARZO 2021)

Il contributo della contrattazione collettiva

QUADERNI DEL CNEL – N. 24

FEBBRAIO 2025

INNOVAZIONE E INCLUSIONE NEL LAVORO PUBBLICO: UN BILANCIO DEL PATTO GOVERNO - PARTI SOCIALI (MARZO 2021)

Il contributo della contrattazione colletiva

QUADERNI DEL CNEL

N. 24 | 2025

I QUADERNI del CNEL - N. 24, Febbraio 2025

Nei Quaderni scientifici del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, rivolti alla comunità scientifica e ai cittadini, sono pubblicati studi presentati da esperti del Consiglio ovvero da ricercatori e studiosi esterni, nell'ambito di accordi di collaborazione o di seminari presso l'Organo. In tal modo si intende contribuire al dibattito scientifico, anche al fine di ottenere contributi utili all'arricchimento della riflessione e della proposta sui temi in discussione presso il Consiglio stesso.

La scelta degli argomenti e dei metodi di indagine riflette gli interessi dei ricercatori. Le opinioni espresse e le conclusioni sono attribuibili esclusivamente agli autori e non impegnano in alcun modo la responsabilità del Consiglio.

Direttore Responsabile

Renato Brunetta - *Presidente CNEL*

Comitato di indirizzo

Floriano Botta - *Vicepresidente CNEL; Presidente Commissione Politiche sociali, sviluppo sostenibile, terzo settore; Presidente Commissione Politiche economiche e attività produttive*

Claudio Risso - *Vicepresidente CNEL; Presidente Commissione Politiche dell'Unione europea e cooperazione internazionale; Commissione Politiche economiche e attività produttive*

Michele Tiraboschi - *Presidente Commissione dell'informazione*

INDICE

IL CONTRIBUTO DEL CNEL ALLO STUDIO DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NEL SETTORE PUBBLICO
Giuseppina Papini, *visiting fellow* presso il CNEL, Michele Tiraboschi, presidente della Commissione dell'Informazione del CNEL **8**

1. Attribuzioni e funzioni del CNEL in materia di contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni 10
2. L'archivio nazionale dei contratti e la raccolta dei collettivi (nazionali e decentrati) del settore pubblico. 11
3. Un focus sulla contrattazione decentrata 13
4. Le relazioni annuali del cnel sulla contrattazione collettiva nel settore pubblico: un bilancio 15
5. Le prospettive per un rilancio dell'azione di monitoraggio del cnel sulla contrattazione collettiva nel settore pubblico 20

PROFESSIONALITÀ E CLASSIFICAZONE DEL PERSONALE NEL LAVORO PUBBLICO
Arianna Ferraguzzo, v*isiting fellow* presso il CNEL, Giuseppina Papini, *visiting fellow* presso il CNEL **23**

***PARTE I* 25**

1. Inquadramento e classificazione dei dipendenti pubblici prima e dopo la "contrattualizzazione": dalla legge quadro marzo 1983 n.93 alla legge 19 giugno 2019 n. 56. 29
2. Gli ordinamenti professionali del personale nel "Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale" del 10 marzo 2021 ed il "Decreto Reclutamento": il quadro giuridico attuale e le ragioni di una lettura sistematica dei contratti collettivi 26

***PARTE II* 34**

1. Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al Personale del Comparto Funzioni Centrali (trienni 2016-2018 e 2019-2021) 35
2.Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del personale del Comparto Funzioni Locali (trienni 2016-2018 e 2019-2021) 38
3 Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al Personale del Comparto Istruzione e Ricerca (trienni 2016-2018 e 2019-2021) 40
4. Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale Comparto Sanità (trienni 2016-2018 e 2019-2021) 43
5. Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del personale del Comparto autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri (triennio 2016-2018) 46

IL DIRITTO SOGGETTIVO ALLA FORMAZIONE NEL LAVORO PUBBLICO: UNA RASSEGNA RAGIONATA DELLE PREVISIONI LEGALI E CONTRATTUALI
Andrea Impronta, funzionario del Segretariato generale del CNEL, Michele Tiraboschi presidente della Commissione dell'Informazione **48**

***PARTE I* 50**

1. I principali richiami alla materia della formazione nella normativa primaria 51
2. La formazione nel "Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale" del 10 marzo 2021 53

***PARTE II* 56**

1. CCNL del Comparto delle Funzioni Centrali - triennio 2019/2021 del 9/05/2022 59
2. Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al Personale del Comparto Funzioni Locali Triennio 2019/2021 del 16/11/2022 62
3.Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al Personale del Comparto Sanità Triennio 2019/2021 del 2/11/2022 69
4.Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale Comparto autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri relativo al triennio 2016-2018 del 7/10/2022 74

IL LAVORO PUBBLICO TRA INNOVAZIONE TECNOLOGICA E PARTECIPAZIONE ORGANIZZATIVA
Emanuele Dagnino, coordinatore del gruppo di lavoro su IA istituito dal presidente del CNEL **77**

***ABSTRACT* 78**
***1. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO* 79**

1.1 Il quadro normativo dal telelavoro al lavoro agile emergenziale *79*
1.2 Il cambio di paradigma: la nuova centralità della contrattazione collettiva *81*
2. LE DISCIPLINE CONTRATTUAL-COLLETTIVE *83*
2.1 La disciplina del lavoro agile *83*
2.1.1 Definizione e principi generali *84*
2.1.2. Accesso al lavoro agile *86*
2.1.3. Accordo individuale *87*
2.1.4 Articolazione della prestazione in modalità agile e diritto alla disconnessione *88*
2.1.5. Formazione *89*
2.1.6. Altre previsioni in materia di lavoro agile all'interno della contrattazione di comparto *91*
2.2. Altre forme di lavoro a distanza: il lavoro da remoto *92*
2.2.1. Lavoro da remoto *92*
2.2.2. Affiancamento e/o sostituzione del telelavoro *93*
***3.** GLI ULTERIORI SPAZI DI COINVOLGIMENTO* *95*
4. PROSPETTIVE PER LA PROSSIMA TORNATA: L'INTESA PER IL RINNOVO DEL COMPARTO FUNZIONI CENTRAL**I** *96*

LE DINAMICHE RETRIBUTIVE E CONTRATTUALI NEL SETTORE PUBBLICO NELLE RECENTI RILEVAZIONI DI ARAN
Carlo Garella, *visiting fellow* presso il CNEL, Giuseppina Papini, *visiting fellow* presso il CNEL **98**

ABSTRACT *99*
PARTE I *100*
1.Introduzione: un inquadramento e giuridico e contrattuale della retribuzione *101*
2. Una analisi sulla tornata contrattuale 2016-2018 *102*
3.Una analisi sulla tornata contrattuale 2019-2021 *104*
4.Inflazione e anticipi nella tornata contrattuale 2022-2024 *106*
PARTE II *110*
1. L'undicesimo Rapporto ARAN sulla contrattazione integrativa: in particolare, il comparto Funzioni Locali *111*
2. Un'indagine campionaria sui contratti integrativi del comparto Sanità *113*
3. Il comparto Funzioni centrali *115*
4. Il comparto Istruzione e Ricerca *117*

APPALTI PUBBLICI E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA
Giovanni Paglialarmi, *visiting fellow* presso il CNEL, Edoardo Maria Poiani Landi, *visiting fellow* presso il CNE**L** **12119**

ABSTRACT *120*
1. Introduzione e definizione del campo di indagine *121*
2. Il quadro normativo *122*
3. Le linee guida dell'ANAC *124*
3.1 L'oggetto del contratto di appalto e il contratto collettivo da applicare *124*
3.2 Il requisito della rappresentatività delle organizzazioni sindacali stipulanti il contratto collettivo *128*
3.3 La dichiarazione di equivalenza delle tutele *129*
4. Contratti collettivi a confronto: criteri di selezione e di analisi *132*
4.1 Le tutele economiche *133*
4.2 Le tutele normative *135*
5. Osservazioni conclusive *157*

IL WELFARE CONTRATTUALE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
Massimiliano De Falco, *visiting fellow* presso il CNEL **159**

1.Nota introduttiva e metodologica *161*
2.La contrattazione collettiva del settore pubblico *164*
3.Lo stato dell'arte sul welfare contrattuale nella pubblica amministrazione *167*
4.Nuove evidenze empiriche dalla contrattazione nazionale (di comparto e di area) *172*
5.La questione relativa al reperimento delle risorse per il welfare *175*
6.Riflessioni finali, nell'attesa della prossima tornata contrattuale *178*

PREFAZIONE

Le trasformazioni tecnologiche e demografiche hanno dato luogo negli ultimi anni a un imponente cambiamento economico e sociale che pone ora alla pubblica amministrazione una non facile sfida culturale, prima ancora che normativa ed organizzativa, rispetto al ruolo che la Costituzione assegna tanto al dipendente pubblico quanto allo Stato rispetto al soddisfacimento dei bisogni di cittadini e imprese.

Di questo si era preso atto nell'ultimo grande "patto sociale" sottoscritto nel nostro Paese. Mi riferisco al Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale del 10 marzo 2021 tra Governo Draghi e CGIL, CISL, UIL che si proponeva di affrontare con le migliori competenze professionali e qualità umane le imponenti sfide che stiamo vivendo (cambiamento tecnologico, transizione ecologica, invecchiamento demografico), sempre al servizio di comunità, cittadini e imprese, di ricostruzione e rilancio post Covid del Paese grazie alle risorse e potenzialità purtroppo ancora in parte inespresse messe a disposizione dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che trova nelle pubbliche amministrazioni il proprio baricentro istituzionale ed organizzativo.

Il ruolo della Pubblica Amministrazione, quale motore di sviluppo e anche di coesione sociale, è in questo senso centrale: soltanto la semplificazione dei processi amministrativi e un massiccio investimento in capitale umano possono aiutare ad attenuare le disparità storiche tra Nord e Sud, il dualismo tra settore pubblico e settore privato, curare le ferite ancora aperte legate allo shock della pandemia e dare risposte efficaci ed efficienti al sistema Paese e, quindi, ai suoi cittadini. In quest'ottica sono indispensabili misure e piani mirati che guardino alla stabilità e all'aumento della occupazione e alla valorizzazione professionale del lavoro pubblico.

Questi erano già, del resto, gli obiettivi della Delega del 2009 al Governo finalizzata alla ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni (legge 4 marzo 2009, n. 15), con cui avevamo cercato di imprimere una svolta nelle dinamiche organizzative del lavoro pubblico rispetto alle note criticità a più riprese denunciate dagli addetti ai lavori anche in termini di superamento di taluni insuccessi registrati negli anni con l'applicazione del decreto legislativo n. 29 del 1993: l'eccessiva "ipercontrattualizzazione" del rapporto di lavoro e della gestione della organizzazione, la debolezza della dirigenza, la valutazione parziale riferita esclusivamente alla dirigenza, la contrattazione autoreferenziale avevano generato una gestione del personale ancora più costosa e rigida rispetto alle necessità di riforma del settore pubblico e agli obiettivi del legislatore degli anni Novanta.

Da qui lo sforzo verso un miglioramento della efficienza e della efficacia delle procedure di contrattazione collettiva; il tentativo di introdurre effettivi e corretti sistemi di valutazione del

personale e delle strutture; l'affermazione della trasparenza nella organizzazione del lavoro e nei sistemi retributivi; la valorizzazione del merito e la definizione di un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici.

Il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale del 2021 era stato coerentemente costruito su alcuni pilastri fondamentali delle moderne relazioni di lavoro al fine di dare il via a una nuova stagione di importanti e decisivi rinnovi contrattuali: ingresso di nuove generazioni di lavoratrici e lavoratori; valorizzazione delle persone nel lavoro; percorsi di crescita e costante aggiornamento professionale; riavvio della stagione contrattuale sia ai fini della stipulazione del contratto collettivo nazionale quadro sia rispetto a comparti e aree di contrattazione collettiva sia con riferimento ai singoli comparti e aree; implementazione degli istituti di welfare contrattuale, anche con riguardo al sostegno alla genitorialità e al contrasto dei fattori di vulnerabilità.

Il presente Quaderno CNEL si fa carico di un primo bilancio di questa progettualità e di queste linee di azione, ritenute prioritarie da Governo e parti sociali per un effettivo rilancio delle pubbliche amministrazioni, collegando altresì l'analisi e la valutazione dei processi di innovazione avviati alle dinamiche e agli sviluppi della contrattazione collettiva di settore. Una priorità questa per il CNEL che è chiamato dalla "legge Mattarella" (articolo 10-bis, legge n. 936/1986) a predisporre "una relazione annuale sullo stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale" (qui la relazione approvata lo scorso dicembre dalla Commissione dell'informazione e, a seguire, dalla Assemblea del CNEL).

Sono certo che questi contributi, realizzati da funzionari e visiting fellow del CNEL, possano fornire un utile stimolo ai decisori politici, alle istituzioni e alle stesse parti sociali del settore per completare e perfezionare il prezioso e necessario processo di riforma avviato negli ultimi anni.

Renato Brunetta

IL CONTRIBUTO DEL CNEL ALLO STUDIO DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NEL SETTORE PUBBLICO

di Giuseppina Papini, *visiting fellow* presso il CNEL e Michele Tiraboschi, *Presidente della Commissione dell'Informazione del CNEL*

ABSTRACT

Tra le diverse attribuzioni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) vi è anche **la raccolta e l'aggiornamento «dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro nel settore pubblico, con particolare riferimento alla contrattazione decentrata e integrativa di secondo livello**». L'art. 10 bis, comma 1, lett. b, legge 30 dicembre 1986, n. 986, inserito dall'art. 9, legge 4 marzo 2009, n. 15, **assegna inoltre al CNEL il compito di predisporre una relazione annuale sullo stato della contrattazione collettiva nelle Pubbliche Amministrazioni, con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale**, sulla base dei documenti raccolti e conservati nell'**archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro**.

Il **programma di lavoro della XI Consiliatura** si fa carico di rilanciare questo obiettivo di osservazione e analisi della contrattazione collettiva del settore pubblico, così da integrare e completare il lavoro che, da anni, è compiuto dal CNEL con riferimento alle dinamiche della contrattazione collettiva del settore privato.

Oggetto del presente studio è **un bilancio di quanto sin qui realizzato in materia dal CNEL** dando conto, in particolare, della **evoluzione dell'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro**, anche a seguito di specifiche **intese con l'ARAN** per la raccolta e archiviazione del materiale contrattuale, e delle **relazioni sin qui prodotte dal CNEL sulla contrattazione collettiva del settore pubblico che si riferiscono alle tornate contrattuali dal 1998 al 2009** e alla relativa **produzione contrattuale di livello decentrato**.

1. Attribuzioni e funzioni del CNEL in materia di contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni

Tra le diverse attribuzioni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (d'ora in poi, CNEL) vi è la raccolta e l'aggiornamento «dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro nel settore pubblico, con particolare riferimento alla contrattazione decentrata e integrativa di secondo livello» (art. 10 bis, comma 1, lett. b, legge n. 936/1986). I testi contrattuali sono conservati presso l'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro, anche al fine di predisporre «una relazione annuale sullo stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale» (art. 10 *bis,* comma 1, lett. b, legge n. 936/1986).
Si tratta di una previsione normativa introdotta nel 2009 (art. 9, legge 4 marzo 2009, n. 15) che, attraverso «disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro», ha disposto l'aggiunta dell'articolo 10 *bis* nel corpo della legge 30 dicembre 1986, n. 936, assegnando così al CNEL «ulteriori attribuzioni» nell'ambito di un più ampio disegno di monitoraggio dei livelli e della qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini (art. 10 *bis,* comma 1, lett. a, legge n. 936/1986) al fine di valutare, anche attraverso lo studio delle dinamiche contrattuali e retributive e l'organizzazione del lavoro, l'attività compiuta dalle amministrazioni pubbliche e valutarne i relativi problemi (art. 10 *bis,* comma 1, lett. c, legge n. 936/1986).
Le ulteriori attribuzioni in parola si inseriscono in un complesso disegno riformatore del lavoro pubblico, che hanno avuto, nondimeno, l'ambizioso obiettivo di superare alcuni limiti sperimentati nell'ambito delle precedenti riforme, dovuti anche a talune criticità della contrattazione integrativa, tentando di uniformare il sistema del lavoro pubblico, di cui la contrattazione collettiva è parte centrale, ai (già noti) principi di trasparenza e pubblicità, per tendere ad una amministrazione maggiormente efficiente e produttiva, partendo dagli aspetti di organizzazione del lavoro e valorizzazione del personale.
Rendere maggiormente fruibile e visibile l'ingente patrimonio informativo raccolto dal CNEL è la *ratio* che anima l'intervento del 2009, teso a realizzare un monitoraggio annuale che possa consentire di misurare gli andamenti della contrattazione collettiva, per promuovere quella "cultura della valutazione" (v. Astrid, *Rapporto sul ruolo e le prospettive del CNEL*, p.4), che ancora oggi difetta al nostro Paese, almeno nel confronto con l'esperienza dei Paesi più avanzati.
Non è richiesto, dunque, al CNEL di registrare staticamente le evoluzioni della autonomia collettiva nel settore delle pubbliche amministrazioni. L'ambizione della riforma è stata piuttosto quella di contribuire al processo di modernizzazione del nostro Paese, anche attraverso una rinnovata centralità di quel patrimonio unico di dati e informazioni della vita economica e sociale custoditi nell'Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro che, fino a quel momento, aveva registrato dei ritardi nei processi di raccolta e catalogazione, venendo meno anche alla fondamentale funzione conoscitiva e di possibile orientamento delle politiche pubbliche.
L'inserimento della disposizione di cui all'art. 10 bis nel corpo della legge n. 936/1986 risponde, in conclusione, alla finalità di potenziare gli strumenti di cui già disponeva la

Commissione speciale istituita ai sensi dell'art. 16, che è «preposta alla raccolta, alla organizzazione e all'elaborazione dell'informazione», nel suo ruolo di supporto tecnico-informativo del CNEL, nelle materie specificate agli artt. 10 e 17, tra cui anche le tendenze in materia di contrattazione collettiva e dinamiche retributive nel settore delle Pubbliche Amministrazioni, che tuttavia, fino a quel momento avevano conosciuto solamente uno sviluppo episodico e talvolta settoriale.

2. L'archivio nazionale dei contratti e la raccolta dei collettivi (nazionali e decentrati) del settore pubblico.

L'art. 17, legge n. 936/1986 disciplina l'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro, presso il quale i soggetti stipulanti sono tenuti a depositare copia autentica dei testi contrattuali, con lo scopo precipuo di consentire la loro conservazione nel tempo, la pubblica consultazione e la conseguente attività di analisi ed elaborazione «quale base comune di riferimento a fini di studio, decisionali ed operativi» (art. 17, comma 6).
Per l'organizzazione dell'Archivio, soccorrono anche le Direttive della Commissione dell'informazione in virtù delle quali è stato originariamente possibile delineare l'architettura istituzionale del medesimo (si veda *Archivio dei contratti, archivio delle nomine, banca dati*, approvato il 10 dicembre 1993, V Consiliatura, relatore Renato Brunetta).
Oggi, l'Archivio risulta pienamente integrato con il sito web istituzionale del CNEL, e può essere agevolmente interrogato da chiunque ne abbia interesse, accedendo attraverso tre canali: in primo luogo, effettuando il download di cartelle in formato *excel*; oppure mediante la maschera di ricerca CCNL; o ancora attraverso il software "analisi avanzate".
Nel primo caso, è possibile scattare una istantanea aggiornata degli accordi collettivi nazionali attualmente vigenti, con indicazione dei seguenti metadati: titolo, organizzazioni firmatarie (separatamente datoriali e sindacali, scadenza contrattuale, numero di dipendenti con indicazione dei dati in serie storica suddivisi per anno, a partire dal 2018). Sono reperibili, altresì, i CCNL depositati al CNEL dal 1987 ad oggi, con l'avvertenza che la copertura dei dipendenti pubblici è attualmente pari all'89%, che corrisponde a 2.915.195 lavoratori, su di un totale di 3.270.784 unità, in quanto non vengono depositati, ad esempio, alcuni contratti collettivi relativi al personale in regime di diritto pubblico.
Con la seconda ipotesi, valorizzando il campo "settore" con la voce "amministrazione pubblica", e selezionando il CCNL di interesse nel campo "categoria", si ottiene il testo dell'accordo, a seconda del comparto o dell'area di interesse. Dal menù in analisi, è possibile compiere tanto una ricerca storica quanto, ovviamente, quella relativa agli accordi ad oggi vigenti, raffinando lo screening per data di stipula, data di decorrenza e data di scadenza contrattuale.
Con il terzo ed ultimo canale, infine, quello relativo al software "analisi avanzate", seppure attualmente in fase di aggiornamento, è possibile consultare i contratti classificati secondo uno schema elaborato a suo tempo in collaborazione con il Centro Elettronico di

Documentazione (CED) della Cassazione e il Ministero del Lavoro, utilizzando delle chiavi di ricerca utili ad estrapolare un quadro personalizzato, in ordine alle principali tematiche oggetto di negoziazione sindacale.
Per il funzionamento della parte di archivio dedicata agli accordi di contrattazione decentrata e integrativa di secondo livello, invece, il CNEL si avvale, oramai da anni, della collaborazione istituzionale di ARAN, con la quale ha stipulato diverse intese, tra cui merita ricordare quella risalente al settembre 2015, che tuttora regola la materia.
La procedura di trasmissione dei contratti integrativi del settore pubblico, operativa a partire dal 1° ottobre 2015, imprime una decisa spinta alla semplificazione amministrativa, evitando la duplicazione di invii ai due soggetti istituzionali, prevista dall'art. 40-bis, comma 5, nonché *ex* art. 46, comma 4, d.lgs. n. 165/2001, come modificato dal d.lgs. n. 150/2009, agevolando altresì i passaggi relativi al monitoraggio, alla catalogazione e all'archiviazione della contrattazione di secondo livello.
Con l'inaugurazione della procedura unificata, attivabile indifferentemente dall'uno o dall'altro sito web, viene chiaramente interdetta ogni altra modalità di comunicazione dei contratti integrativi o degli atti adottati individualmente dalle PP.AA., e i passaggi dell'iter sono liberamente consultabili su di un manuale accessibile anche dalla pagina internet del CNEL.
Secondo il manuale operativo, ai fini di una corretta implementazione dell'Archivio, l'Amministrazione deve inserire una serie di informazioni riguardanti la data di sottoscrizione del contratto integrativo, la forma giuridica del contratto, la tipologia (normativo; solo economico; stralcio su specifiche materie), il periodo di vigenza, i destinatari, la composizione della delegazione di parte pubblica, nonché il numero di organizzazioni sindacali firmatarie.
La digitalizzazione della procedura in analisi ha contribuito a conferire un carattere di tendenziale completezza all'Archivio: secondo l'ultima rilevazione i contratti decentrati nazionali e integrativi del settore pubblico depositati, nel periodo 1° ottobre 2015 - 31 dicembre 2023, risultano pari a un numero di 126.303, di cui 1.301 sono accordi decentrati nazionali mentre i restanti 125.002 sono da ascrivere alla categoria degli accordi integrativi.
Pur mantenendo l'impianto originale, rilevante è stata l'implementazione delle funzionalità dell'Archivio negli ultimi 30 anni: non solo è in grado di importare quotidianamente gli anzidetti contratti integrativi, mediante la proficua integrazione con altra piattaforma, ma è anche possibile, in ottemperanza ad ottimali standard qualitativi di sicurezza informatica, assicurare la conservazione e la consultazione dell'ingente patrimonio contrattuale, in linea con il dettato normativo.
Oggi, in conclusione, l'architettura dell'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi è articolata, rispetto al materiale contrattuale del settore pubblico, secondo tre contenitori principali: i) CCNL di comparto; ii) contratti integrativi nazionali di Amministrazione o ente; iii) contratti integrativi decentrati, quest'ultimo a sua volta suddiviso in quattro sezioni che raccolgono più comparti o aree.

3. Un focus sulla contrattazione decentrata

La sezione dell'Archivio dedicata alla contrattazione di secondo livello viene alimentata dal flusso continuo di contratti integrativi, importati quotidianamente secondo le anzidette semplificazioni procedurali ai sensi dell'art. 40-bis, comma 5, nonché dell'art. 46, comma 4, d.lgs. n. 165/2001, così come modificato dalla riforma del 2009. L'intenzione del legislatore è stata quella di connotare il "depositario pubblico" dei contratti collettivi del carattere della tendenziale completezza, soprattutto se comparato a quanto avviene tuttora nel settore del lavoro privato, ma anche in confronto a quanto è stato schedato in passato.
Notevole è stata, difatti, l'evoluzione della procedura di raccolta e catalogazione dell'Archivio, dai tempi della sua istituzione in collaborazione con il CED della Corte di cassazione fino ad oggi, avvenuta in funzione delle riforme che hanno interessato il pubblico impiego.
In un primo momento, a ridosso del d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29, le informazioni in ordine alle procedure adottate e ai risultati attesi, nonché al comportamento degli attori, e più in generale, «gli effetti e il contributo dato dalla contrattazione decentrata al cambiamento atteso dal legislatore per quanto riguarda la gestione dell'organizzazione e del personale dell'amministrazione pubblica» sono risultate scarse (si veda sul punto G. Della Rocca, L. Rampino, "*Prima della contrattazione integrativa. Rapporto sul lavoro pubblico e la contrattazione decentrata nel periodo 1995-1998"*, p. 25); ed ugualmente limitati sono i dati disponibili nell'Archivio nazionale dei contratti collettivi. In simile contesto, nondimeno, deve segnalarsi una raccolta campionaria di contratti decentrati del pubblico impiego assieme ai contratti aziendali del settore privato nel periodo 1991-2010, che conta un numero pari a 4.569 accordi.
Le riforme successive, ed in particolare quelle che cambiano l'assetto organizzativo della Pubblica Amministrazione, si ripercuotono sul sistema delle relazioni sindacali, accentuando il decentramento contrattuale, in coerenza con un approccio di valorizzazione delle autonomie: in particolare i d.lgs. 4 novembre 1997 n. 396 e 31 marzo 1998 n. 80 vedono l'introduzione, tra le altre cose, della contrattazione integrativa di secondo livello, che avrebbe dovuto consentire alle singole amministrazioni di avere una maggiore politica distintiva nella gestione del proprio personale, evitando appiattimenti salariali e promozioni omnicomprensive, basandosi, piuttosto, su criteri promozionali di merito.
Simile impostazione avrebbe dovuto significare un ampliamento del materiale contrattuale immagazzinato in Archivio, eppure, nonostante dalla lettera dell'art. 17, legge n. 936/1986 non emerga alcun limite circa l'ampiezza di documentazione depositabile, ugualmente scarsi sono ancora i numeri che interessano la negoziazione di secondo livello. È anche vero che il CNEL non si è limitato a svolgere un ruolo passivo di immagazzinamento di contratti spontaneamente depositati dalle parti stipulanti, ma ha posto in essere pure delle azioni di sistema volte a conferire significatività all'Archivio medesimo, attraverso il reperimento attivo dei contratti non depositati. Da ascrivere, difatti, a questa tipologia di azioni sono le raccolte campionarie, come quella menzionata pocanzi, elaborate con la collaborazione di enti di ricerca ed esperti specializzati (v. Notiziario sulla contrattazione n.1/1997).
In questa seconda fase, l'archivio è stato dotato di una sezione dedicata agli accordi trasmessi dalle Pubbliche Amministrazioni, in particolare quelli provenienti dai singoli Ministeri, dalla

sanità e dalle scuole, secondo un sistema di classificazione che ne ha consentito la relativa fruibilità tramite navigazione internet, con riguardo ai dati maggiormente rilevanti, ed anche ai relativi testi contrattuali per esteso. In particolare, risale al 2000 (v. Notiziario numero unico 2000), un primo monitoraggio su di un panel di 400-450 punti di osservazione in merito alla contrattazione decentrata, ove è stato operato un primo campionamento di atti contrattuali, ed in particolare, per il comparto dei Ministeri, al secondo livello si è optato per i settori della Pubblica istruzione e della Sanità; e per il comparto degli Enti pubblici non economici (d'ora in avanti anche EPNE), lo studio ha riguardato le sedi decentrate dell'INPS.
Sono seguite altre indagini campionarie, in parallelo con il processo di implementazione dell'Archivio, volte a evidenziare la tipologia di contratti depositati, con una specifica attenzione anche alla struttura organizzativa del comparto considerato, non sempre omogenea, che, secondo queste prime rilevazioni, ha spesso influenzato l'ampiezza delle materie negoziabili.
In questo stadio, l'analisi si è fermata ai contratti del comparto Ministeri, rilevati presso i Provveditorati provinciali; a quelli del comparto EPNE, per il quale sono stati rilevati i contratti di INPS a livello provinciale o regionale; per il comparto Scuola, si è optato per i contratti conclusi presso i Provveditorati; per i comparti delle Regioni e delle Autonomie Locali, la suddivisione è avvenuta considerando un campione di accordi per il Nord, il Centro e il Sud, ma la mappatura non era ancora completa; così come per il comparto Sanità, ove sono stati rilevati i contratti di talune ASL e aziende ospedaliere, talvolta anche dei testi contrattuali regionali (v. Notiziario n.1/2001).
All'indomani dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 165/2001, l'attenzione riservata alla contrattazione decentrata diventa maggiore, essendo da ascrivere a questo momento storico tanto la conclusione della Convenzione CNEL-ARAN del 2002, volta a unificare strumenti e criteri di reperimento dei contratti, che secondo le stime dell'Archivio, in quell'anno salivano al numero di 610 documenti; quanto la stesura di rapporti incentrati sullo studio della negoziazione di secondo livello, sempre secondo una campionatura che vedeva la collaborazione con ARAN, in modo da utilizzare criteri di indagine uniformi.
Tuttavia, solo a seguito dell'entrata in vigore della c.d. «Riforma Brunetta», per ovviare al problema del doppio onere procedurale in capo alle PP.AA. di cui all'art. 40 bis comma 5, d.lgs. n. 165/2001, è maturata l'idea di stabilire una più strutturata collaborazione con ARAN, suggellata nel Protocollo del 14 maggio 2013, laddove le due realtà istituzionali si sono impegnate a realizzare una procedura comune di acquisizione dei contratti integrativi via web, in linea con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa, senza dispendiose duplicazioni di organizzazione e di procedimento.
Con l'invio di una circolare congiunta a circa 20.000 amministrazioni pubbliche nel settembre 2015, è divenuta operativa la procedura unificata di trasmissione dei contratti integrativi CNEL-ARAN, attiva dal successivo 1° ottobre, che ha consentito all'Archivio dei contratti di fregiarsi del carattere di completezza e di piena accessibilità, tanto dalla pagina istituzionale del sito internet CNEL, quanto da apposita sezione dal sito istituzionale dell'ARAN ove le informazioni sui contratti decentrati sono disponibili anche in formato "open data" dal 2015 ad oggi.

In particolare, dalla interrogazione di quest'ultimo sito web, consorziato con il CNEL, è possibile generare dei file *excel*, suddivisi per anno, con descrizione dei dati contrattuali relativi alla tipologia di accordo, al Comune sede di contrattazione integrativa, alla denominazione dell'Ente, alla data sottoscrizione e alla data di decorrenza, nonché visionare il link per scaricare l'accordo in analisi e le pertinenti relazioni tecniche e illustrative.

4. Le relazioni annuali del CNEL sulla contrattazione collettiva nel settore pubblico: un bilancio

Attualmente, negli archivi del CNEL risultano depositati 19 rapporti, riguardanti «gli assetti normativi e retributivi espressi dalla contrattazione collettiva», di cui solo cinque sono dedicati specificatamente allo studio della contrattazione collettiva nel settore pubblico. Altre volte, la negoziazione afferente alle Pubbliche Amministrazioni è stato oggetto di analisi in maniera episodica e settoriale, nondimeno oggetto di divulgazione, soprattutto in termini di rendicontazione numerica, attraverso le pagine del Notiziario dell'Archivio nazionale dei contratti, consultabile sul sito istituzionale del CNEL. Di fatto, dell'attribuzione di cui all'art. 10 bis lett. b, legge n. 936/1986 rimane traccia solo in due rapporti, di cui uno risalente a luglio del 2010, dal titolo *La contrattazione collettiva nel settore del lavoro pubblico: La tornata nazionale 2006-2009 e la contrattazione di secondo livello 2008-2009* e l'altro del dicembre 2011 avente ad oggetto gli *Andamenti della contrattazione collettiva nel settore pubblico dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009 - alcuni aspetti della contrattazione decentrata integrativa nel comparto delle università*.

Vale la pena innanzitutto richiamare il primo di questi cinque rapporti consultabile nella sezione dedicata al settore pubblico della contrattazione collettiva, approvato nel febbraio 2002, e riguardante *L'archivio CNEL sulla contrattazione integrativa nel settore pubblico: primi elementi di riflessione*, che ha avuto l'intento di offrire uno spaccato in materia, seppure incompleto, ma al contempo «significativo, perché suffragato da un'idonea campionatura del senso del mutamento in atto nel lavoro pubblico» (p.8).

In linea con le disposizioni di cui agli artt. 16 c. 2 lett. c, 17, c. 5, e 10 c. 1 lett. c, legge n. 936/1986, la Commissione per l'informazione, in collaborazione con un gruppo di ricercatori dell'IRSI, ha offerto una prima indagine campionaria su 366 contratti relativi alla tornata contrattuale 1998-2001, consentendo di individuare alcuni trend di orientamento, senza tuttavia entrare in profondità, ossia nel merito del contenuto dei singoli istituti contrattuali. Nondimeno, il campionamento ha permesso di svolgere delle considerazioni in ordine alla reale articolazione della struttura della contrattazione, rilevate a seguito della schedatura dei contratti inseriti in Archivio, in termini di «prima esposizione dei fatti» (p.29), secondo una precisa metodologia scientifica intesa a valutare quanti e quali istituti contrattuali caratterizzino il fenomeno della negoziazione collettiva, con dei distinguo a seconda del comparto considerato.

Per quanto riguarda la costruzione del campione, è stato utilizzato «il parametro di rapidità nella firma dei contratti» (p.14): a questi fini, esulano dalla indagine gli accordi riguardanti i comparti Università, Enti di ricerca ed Aziende, dal momento che i relativi testi erano stati

sottoscritti in ritardo rispetto alla fase di rilevazione. Per ordinare il materiale contrattuale delle amministrazioni a carattere decentrato, è stato adoperato il criterio della collocazione geografica, e dunque, per i contratti INPS si è proceduto con la suddivisione in Nord, Centro, Sud, e così ripartiti risultano anche i contratti relativi a Provveditorati, Regioni, Province, Comuni e Sanità. Per il comparto Ministeri sono stati invece selezionate 12 Amministrazioni, mentre per il comparto EPNE, sono stati analizzati gli accordi di 6 importanti enti (INPS, INAIL, INPDAP, CRI, ACI, ICE).
In particolare, gli estensori del rapporto, partendo dal dato normativo del necessario raccordo tra primo e secondo livello di contrattazione, hanno svolto una indagine di tipo quantitativo, dapprima contestualizzando la tornata contrattuale 1998-2001 ai comparti all'epoca vigenti, ed evidenziando le peculiarità dei livelli di contrattazione delle PP.AA.; poi, nel contesto della seconda parte, sono stati indicati i criteri di aggregazione degli accordi oggetto di campionamento; mentre nella terza ed ultima parte, viene valutata l'incidenza delle materie contrattate nei singoli comparti.

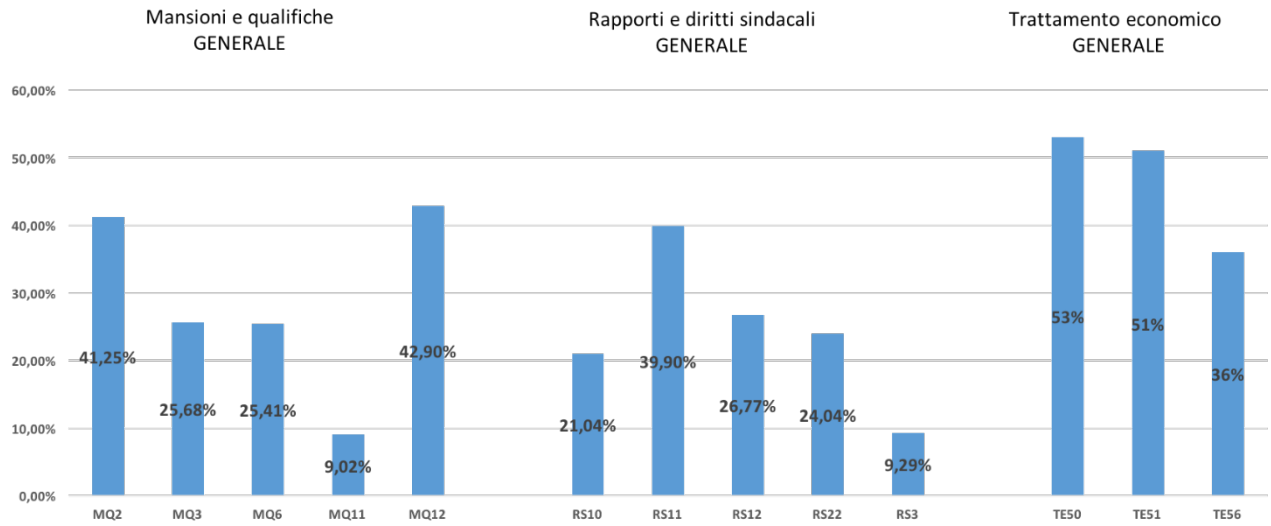
Di particolare interesse i canoni utilizzati nella seconda parte del documento, laddove è stata costruita una «prima analisi quantitativa di dati ricavabili dalla schedatura dei contratti integrativi con il piano di classificazione del CNEL, utilizzando le stesse sigle di individuazione di voci e sottovoci» (p.20).

In allegato alla relazione (p.67 e ss.) si trova una legenda di ausilio alla comprensione delle materie oggetto di analisi, con l'avvertenza che le sottovoci del Piano di classificazione del CNEL sono molto più numerose di quelle ivi rappresentate mediante i grafici. Nel dettaglio, oggetto di rilevazione nei vari comparti sono stati i seguenti istituti, corredati dalle relative sigle che indicano rispettivamente: AA, Altre materie (es. per sottovoci, AA1, lavoro delle donne; AA10, pari opportunità); AL, Ambiente lavoro e tutela salute; CC, Contrattazione collettiva; CS, Costituzione del rapporto; GE, Gestione delle eccedenze; LL, Luogo di lavoro; MQ, Mansioni e qualifiche; OD, Organizzazione del lavoro; OR, Orario; RS, Rapporti e diritti sindacali; TE, Trattamento economico.
Due, dunque, sono i criteri utilizzati per indagare il fenomeno della contrattazione decentrata così articolato: se il canone metodologico della "presenza" è stato idoneo ad evidenziare principalmente il numero e il tipo di istituti contrattuali maggiormente ricorrenti (sistema delle relazioni sindacali, trattamento economico accessorio, sistema di inquadramento, etc.); con il secondo, è stata specificata l'attenzione con cui le parti hanno inteso regolamentare l'istituto o, per meglio dire, il maggiore o minore dettaglio con cui i singoli istituti sono stati affrontati (ad es. focus maggiore sull'ordinamento professionale rispetto al trattamento economico).

A completamento dello strumentario di elaborazione di base previsto dal sistema di classificazione del CNEL, nel contesto dell'ultima parte del rapporto, "Esame delle articolazioni delle principali voci contrattate", l'indagine ha misurato la percentuale con la quale le tre materie maggiormente contrattate, ossia quelle dell'ordinamento professionale (MQ), delle relazioni sindacali (RS), e del trattamento retributivo (TE), con indicazione delle pertinenti sottovoci, sono state affrontate per ciascun comparto.

Di seguito un grafico di sintesi dei dati (p. 59), laddove le sigle indicate specificano il significato delle seguenti sottovoci: MQ2, Mobilità orizzontale; MQ3, Mobilità verticale; MQ6, Quadri: normativa ed elementi retributivi aggiuntivi; MQ11, Classificazione: definizione declaratoria e profili; MQ12 Classificazione: gestione inquadramento; RS10, Relazioni sindacali: in generale; RS11, Relazioni sindacali: criteri e modelli; RS12, Relazioni sindacali: informazioni e contenuti; RS22, Diritto di sciopero: esercizio del diritto di sciopero; RS3, Rappresentanze sindacali aziendali, RSU, altre strutture; TE50, Ulteriori elementi retributivi: in generale; TE51, Ulteriori elementi retributivi: premi di produzione, superminimi; TE56, Ulteriori elementi retributivi: altre indennità.

Grafico 1. Sintesi delle principali voci contrattate nei singoli comparti nella tornata contrattuale 1998-2001.



Fonte: CNEL, L'Archivio CNEL sulla contrattazione integrativa nel settore pubblico, p.59.

L'attività di elaborazione dei contenuti della contrattazione collettiva decentrata prosegue nel 2004, incentrandosi su *L'utilizzo del fondo per la retribuzione accessoria nei contratti integrativi delle amministrazioni pubbliche: quadriennio 1998-2001*. Pur ampliando la base campionaria, che è stata estesa a 1000 contratti integrativi presenti in archivio, e riguardante tutti i comparti ad eccezione degli Enti di Ricerca, evidente risulta il carattere settoriale rispetto all'indagine precedente, seppure contenga spunti interessanti in ordine alla metodologia utilizzata.
Per quanto riguarda la costruzione del campione, la metodologia è quella già sperimentata in seno ad ARAN, e la suddivisione dei contratti è avvenuta in questi termini: per il comparto Ministeri (pp. 13-15) sono stati individuati i contratti di 13 amministrazioni, ma l'analisi è stata svolta proficuamente solo per 8 Ministeri, data anche la diversa articolazione del Fondo, a volte non chiara ed omogenea; sul comparto degli Enti pubblici non economici, la scelta è ricaduta su «quattro grandi Amministrazioni, per una delle quali (INPDAP) è stato possibile ricostruire l'articolazione del fondo nel corso di tre anni» (p. 17). Per le Regioni ed Autonomie

locali (pp. 24-34) è stato selezionato un campione a scelta ragionata, tenendo conto di due variabili fondamentali, ossia l'area geografica, e per i comuni, la classe di abitanti (da 5.000 a oltre 250.000). Per il comparto Sanità, il cui sistema di gestione dei tre fondi è più complesso rispetto alle altre PP.AA., «è stato costituito un campione nazionale di 97 amministrazioni, di cui 1/3 costituito da aziende ospedaliere» (p.19) anch'esso suddiviso a seconda della diversa collocazione territoriale, ossia Nord (n.39), Centro (n.33) e Sud (n. 25).
L'indagine, in sostanza, si occupa della disciplina dell'utilizzo del Fondo, e dei quattro istituti delle progressioni orizzontali, della produttività individuale e collettiva, delle indennità di vario genere, e delle posizioni organizzative, consentendo di delineare un primo quadro della gestione del personale delle Pubbliche Amministrazioni. Considerato, che il Fondo viene costituito annualmente, il rapporto si fa carico, ove è stato possibile, di disarticolare il dato per più anni e aggregazioni di anni, in modo da saggiare l'eventuale mutamento di equilibri interni. In questo modo, è stata valutata l'incidenza di alcuni istituti (indennità e progressione economica) sulla reale composizione del Fondo per gli anni successivi, e nondimeno è stata testata «la reale capacità selettiva dell'utilizzo» (p. 12) del medesimo, evidenziando il vero nodo problematico della disciplina, ossia la previsione di criteri idonei a riconoscere e valutare la prestazione del lavoratore pubblico.

Per addivenire a simili conclusioni, il gruppo di ricercatori dell'IRSI ha proceduto con una disamina delle disposizioni di interesse nei pertinenti CCNL, con successiva analisi in ordine alle allocazioni delle diverse quantità economiche destinate agli istituti, per poi procedere alla lettura dei «criteri di valutazione utilizzati per ogni singolo istituto, per individuare la presenza o meno di parametri selettivi di corresponsione» (p. 8; v. anche pp. 35-40) nella distribuzione delle risorse del Fondo.

Nel dettaglio, i temi indagati nei comparti Ministeri ed EPNE risultano i seguenti: turni e straordinario; indennità; mobilità; produttività; posizioni organizzative; progressione economica; ordinamento professionale; progetti nazionali; mentre nel comparto Regioni e Autonomie Locali si è registrato un focus particolare nelle voci maggiormente contrattate, ossia progressioni orizzontali, posizioni organizzative, indennità e produttività. Nel comparto Sanità, l'attenzione è correlata alla destinazione dei tre fondi previsti dal CCNL, ossia al finanziamento, in primo luogo, degli istituti dello straordinario e delle indennità; poi della produttività collettiva ed individuale, ed infine l'analisi ha misurato le allocazioni economiche stabilite per gli istituti del sistema di classificazione.
La tendenza si inverte nel 2007, e viene ripristinato un approccio generale allo studio del fenomeno della contrattazione, peraltro di natura dinamica, dal momento che l'indagine ha riguardato «l'arco della vigenza di due contratti nazionali», in modo che fosse evidenziata «un'analisi integrata tra istituti retribuitivi e normativi, soprattutto riferiti all'ordinamento professionale» (p. 6). Il rapporto, curato da Paolo Reboani, avente ad oggetto *La contrattazione collettiva di secondo livello nel settore pubblico tra tutela del lavoro e flessibilità dell'organizzazione: le tornate contrattuali 1998-2001 e 2002-2005*, ha visto l'osservazione del materiale contrattuale sulla base di un campione rappresentativo composto da 100 Comuni, 25 Province, 15 Regioni, 10 Ministeri, 4 Enti pubblici non economici, 65 tra ASL ed Aziende sanitarie, 12 Università.
Dal punto di vista della metodologia scientifica adottata, tornano i due criteri della presenza (o ricorrenza) per l'analisi del numero e il tipo di istituti contrattuali, e della "incidenza" per

misurare la soglia di attenzione che le parti negoziali hanno riservato agli istituti medesimi. Nondimeno, l'approccio dinamico di questo report consente non solo un esame statistico-quantitativo, ma anche una elaborazione di tipo qualitativo, idonea ad entrare nel merito delle scelte contrattuali operate, al fine di verificare con maggiore precisione le soluzioni adottate sui principali istituti. In particolare, l'attenzione sui contenuti dei contratti integrativi è stata rivolta al tema delle relazioni sindacali (pp. 10-12), alle forme atipiche e flessibili di lavoro (pp. 12-14) alle modalità di utilizzo del fondo per la retribuzione accessoria (pp.14-21), all'orario di lavoro (pp. 22-23), all'evoluzione del sistema di inquadramento (p. 24-25), alla formazione (pp. 25-27) e alla mobilità (p. 28).

Simile impostazione di lettura del patrimonio informativo presente in Archivio, viene tuttavia abbandonata nel rapporto successivo, nonostante il potenziamento della strumentazione conoscitiva in capo al CNEL, per l'effetto dall'inserimento della norma di cui all'art. 10 bis lett. b) nella legge n.936/1986 operato con l'art. 9, legge n.15/2009.

Si allude, in primo luogo, all'impianto del documento approvato il 14 luglio 2010, *La contrattazione collettiva nel settore del lavoro pubblico: La tornata nazionale 2006-2009 e la contrattazione di secondo livello 2008-2009*, che risulta suddiviso in due parti. Con la prima parte del documento, si contestualizza il quadro normativo alla vigilia dei rinnovi contrattuali 2006-2009, analizzando il tema delle risorse economiche e della compatibilità finanziaria (pp. 4-16), e le relative novità introdotte nei diversi comparti (pp. 22-36), per concludere con un'analisi sulla contrattazione di secondo livello (pp. 37-60); mentre la seconda parte ha tracciato una panoramica sulle risorse aggiuntive per i contratti integrativi di dieci PP.AA., negli anni 2008-2009 (pp. 61-166), al fine di comprendere «fino a che punto il CCNL continua a svolgere a pieno titolo il ruolo di autorità salariale» (p. 61), e se queste maggiori disponibilità economiche siano idonee o no a premiare il merito e la produttività dei dipendenti pubblici.

Nello specifico, l'analisi dei contenuti dei contratti collettivi nazionali, nella prima parte, verte su «grandi temi» (ossia Relazioni sindacali, Ordinamento professionale, Trattamento economico, e Organizzazione del lavoro, p. 22 e ss.); quanto alla contrattazione integrativa, viene tratteggiata la tendenza a negoziare un numero ridotto di materie, rispetto a quanto accaduto nelle tornate precedenti. In questo contesto, si procede ad una disamina, nell'ambito del comparto Autonomie locali, di un numero maggiore di comuni rispetto al passato, giustificato dall'esiguo numero di istituti contrattati; seppure non venga specificata la base di campionamento; mentre nei comparti della Sanità e Università vengono descritte le materie maggiormente negoziate, ed in particolare la gestione dei relativi fondi.

Infine, l'ultimo studio pubblicato, dal titolo *Andamenti della contrattazione collettiva nel settore pubblico dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009 - alcuni aspetti della contrattazione decentrata integrativa nel comparto delle università*, riguarda un campione di 10 accordi sottoscritti, nel corso del 2010, dagli atenei di Parma, Perugia, Roma I, Perugia per stranieri, Urbino, Trieste, Lecce, Roma III, Napoli e Palermo, particolarmente significativi in ordine alla distribuzione del salario accessorio, secondo criteri di selettività legati alla qualità della prestazione lavorativa.

Sebbene focalizzato su di un perimetro campionario ristretto e contrassegnato da un consapevole carattere di sperimentalità, il report ha permesso di cogliere alcuni tratti distintivi dell'evoluzione contrattuale di settore (in particolare su struttura e modalità

corresponsione del salario accessorio), «nel pieno della complessa fase transitoria» (p. 17) che ha segnato il progressivo adeguamento della contrattazione di secondo livello di principi riformatori di cui al d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.
Il suggerimento avanzato dagli estensori dell'ultimo rapporto analizzato di ampliare lo spettro di indagine, confrontando «l'andamento delle dinamiche contrattuali nell'ambito di uno stesso ateneo per differenti annualità di contrattazione, cercando di cogliere eventuali spunti significativi in termini di evoluzione delle strutture e dei relativi processi valutativi» (v. *Andamenti della contrattazione collettiva nel settore pubblico*, cit. p. 18) è rimasto, tuttavia, inascoltato, come del resto non pare pienamente rispettata la lettera della norma di cui all'art. 10 bis c. 1 lett. b), legge n.936/1986, che si riferisce all'universo di tutti i comparti pubblici.
Resta, parimenti, inesplorato il terreno delle «risposte che la contrattazione integrativa del settore pubblico è in grado di fornire rispetto ai livelli ed alla qualità dei servizi forniti dalle Pubbliche Amministrazioni ai cittadini e alle imprese» (p. 18), per operare una lettura sistematica della disposizione in analisi. Ed anzi, dalla relazione annuale del CNEL sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle Amministrazioni Pubbliche, predisposta ai sensi dell'art. 10 bis, lett. a, l. 936/1986, emerge una misurazione della performance in *subiecta materia* che finora ha corrisposto a una visione indubbiamente di grande pregio, ma anche parziale del fenomeno della autonomia collettiva, perché di fatto prende in considerazione il solo punto di vista delle amministrazioni e non anche quello delle parti sociali e degli utenti dei servizi (si vedano a tal proposito le relative relazioni del 2021 e 2022 reperibili sul sito CNEL).

5. Le prospettive per un rilancio dell'azione di monitoraggio del CNEL sulla contrattazione collettiva nel settore pubblico

L'evidente asimmetria rispetto a quanto realizzato dal CNEL per il settore privato (vedi, da ultimo, il *XXV Rapporto sul Mercato del lavoro e la Contrattazione collettiva 2023*, aprile 2024) e una nuova riflessione sulla valenza strategica delle attribuzioni di legge rispetto a un processo di pieno rilancio e riaccreditamento dell'organismo indicano l'opportunità e anche l'urgenza di ripristinare un monitoraggio effettivo sulle tendenze della contrattazione collettiva nel settore pubblico, sulla base dei dati acquisiti dall'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi anche alla luce dei progressi metodologici compiuti nel corso della XI consiliatura (qui) e in considerazione della circostanza che, rispetto al settore privato, per il pubblico si dispone materialmente anche degli accordi decentrati.

L'analisi dei cinque rapporti pubblicati nel settore delle Pubbliche Amministrazioni ha consentito di evidenziare talune criticità, soprattutto per il carattere discontinuo della reportistica, complice anche il perdurante tentativo di emarginazione del CNEL; ma al contempo è possibile estrapolare alcune considerazioni circa i metodi di lettura dell'immenso materiale contrattuale depositato presso l'Archivio.

Certamente i criteri della presenza e dell'incidenza consentono di misurare l'andamento delle voci contrattuali maggiormente negoziate nell'ambito delle procedure di contrattazione; tuttavia, è finora mancata una analisi dinamica costante sui testi dei contratti collettivi

nazionali, e sui rinnovi dell'anno di riferimento o dell'anno precedente, in modo da desumere tendenze di medio e lungo periodo, anche all'interno dei singoli comparti.

Coglie indubbiamente nel segno, ai fini dell'osservazione del fenomeno della contrattazione integrativa, il suggerimento di distinguere le caratteristiche della Pubblica Amministrazione interessata, anche al fine di tratteggiare dei trend circa il grado di dipendenza rispetto alla contrattazione di primo livello, oltre che dare rilievo ai risultati conseguiti, con riferimento alle modalità di erogazione delle risorse, e al carattere discrezionale o vincolato del relativo processo di valutazione da parte della dirigenza (si veda, *La contrattazione collettiva nel settore del lavoro pubblico: La tornata nazionale 2006-2009 e la contrattazione di secondo livello 2008-2009*, p. 63 e ss.).

Altro criterio potenzialmente riutilizzabile è quello che misura il tasso di negoziabilità degli accordi integrativi, idoneo a misurare quanti contratti stipulino le PP.AA. oggetto di campionamento, seppure la tendenza più recente, secondo le ultime rilevazioni di ARAN che ha realizzato una indagine campionaria con 51 amministrazioni, ha contato "solo" 65 accordi tra il 2018 e il 2021, registrando tendenzialmente un solo accordo integrativo per ente (*La contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni italiane dopo i rinnovi dei contratti collettivi nazionali di comparto per il triennio 2016-2018*, p. 33).

Il canone metodologico evidenziato, già utilizzato dal CNEL in passato (v. *Contrattazione, retribuzioni, e costo del lavoro in Italia 2002-2003 nel contesto europeo*, p. 147 e ss.), consentirebbe, nondimeno, di entrare in profondità nel fenomeno, anche per comprendere se vi sia stata una dispersione dei negoziati su alcune materie, e il diverso atteggiarsi del dato nei vari comparti.

Misurazioni di tal genere devono essere accompagnate dalla consapevolezza del grande cambiamento che sta attraversando (anche) il mondo delle Pubbliche Amministrazioni. In questo contesto, assumono rilevanza le linee di azione per la pubblica amministrazione e il dialogo sociale di settore indicate dal *Patto dell'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale* promosso il 10 marzo 2021 dall'allora Ministro per la Pubblica Amministrazione Renato Brunetta, e firmato da CGIL-CISL-UIL, sotto l'egida del Governo Draghi.

Ispirandosi a simili linee di indirizzo, sarebbe di grande interesse valutare i prossimi andamenti della autonomia collettiva, con una rinnovata attenzione alla contrattazione integrativa, evidenziata anche dallo stesso patto, che può rappresentare pure l'opportunità per mettere a sistema quelle *best practices* presenti in alcune amministrazioni che riescono a veicolare la maggiore produttività dei propri dipendenti ad un fattivo riconoscimento economico e professionale.

Di particolare importanza sarebbe lo studio del processo di implementazione dei sistemi di classificazione del personale, per appurare lo stato della disciplina contrattuale in ordine ai nuovi fabbisogni di competenze e di professionalità (i.e. dinamiche professionali). In questa linea di analisi, non può mancare anche un esame delle tendenze in materia di formazione, che, nell'ambito del patto del 2021, viene elevato a vero e proprio diritto soggettivo del dipendente pubblico, poiché funzionale al proprio percorso di crescita professionale, ma al contempo strumento propulsore del processo di digitalizzazione dell'amministrazione italiana.

In parallelo, si potrebbe affrontare il tema emergente del lavoro agile e il relativo nodo della implementazione dell'uso della tecnologia, ponendo particolare attenzione al diritto alla disconnessione, alle fasce di contattabilità, al diritto alla protezione dei dati personali, al regime dei permessi e delle assenze.

Ancora, nel costruire una metodologia che scatti una istantanea dello stato della contrattazione, sarebbe auspicabile predisporre dei canoni volti a evidenziare l'effettività delle relazioni sindacali anche sul fronte dell'innovazione e su quello della sicurezza del lavoro.

Infine, gioverebbe uno spazio dedicato al rilevamento del welfare contrattuale, che come è noto, non ha gli stessi spazi del settore privato: simile indagine consentirebbe di tratteggiare l'evoluzione della negoziazione in una materia che reclama maggiore effettività nella tutela, e appurare al contempo la presenza di sistemi di premialità diretti al miglioramento dei servizi.

Alla luce di queste considerazioni, e dalla tendenziale completezza che caratterizza la base dei dati relativa all'archivio dei contratti nel settore pubblico, risulterebbe opportuno rilanciare una reportistica permanente in materia, in modo da cogliere i fattori e le dinamiche caratterizzanti il fenomeno della contrattazione, e che entri anche nel merito del patrimonio informativo ivi depositato, secondo idonei e già sperimentati metodi di campionamento, al fine di misurarne l'impatto sulla vita economica e sociale delle persone.

Solo simile logica circolare di monitoraggio e valutazione della esperienza contrattuale consente di adempiere al disposto di cui all'art. 10 bis, lett. b, legge n. 936/1986, con uno sguardo imparziale, ove può avvenire una reale composizione dei diversi interessi in gioco, che si adoperi a comprendere l'effettivo evolversi delle condizioni di lavoro e di vita dei dipendenti pubblici, e in via mediata, tesa anche a migliorare i processi di partecipazione democratica e decisionale in materia, coerentemente alle *mission* istituzionali del CNEL.

PROFESSIONALITÀ E CLASSIFICAZONE DEL PERSONALE NEL LAVORO PUBBLICO

di Arianna Ferraguzzo, *visiting fellow* presso il CNEL, Giuseppina Papini, *visiting fellow* presso il CNEL

ABSTRACT

Dopo il blocco della contrattazione disposto dall'art. 9, commi 17-21, del D.L n. 78/2010 e da una serie di successivi provvedimenti normativi dichiarati costituzionalmente illegittimi con sentenza della Corte Costituzionale 23 luglio 2015, n.178, le attività negoziali nel lavoro pubblico sono riprese a partire dalle tornate contrattuali 2016-2018, caratterizzate dall'acquisita consapevolezza circa la necessità di procedere ad una profonda **revisione dei sistemi di classificazione e inquadramento dei dipendenti pubblici**.

La spinta determinante in tal senso è stata rappresentata dal **"Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale"**, stipulato il 10 marzo 2021, tra l'allora Presidente del Consiglio Mario Draghi ed il Ministro per la Pubblica Amministrazione Renato Brunetta con i segretari generali di Cgil, Cisl e Uil.

Esso ha, infatti, individuato nel **rafforzamento delle competenze e della professionalità** dei dipendenti pubblici «un **investimento politico e sociale**», attraverso la revisione degli ordinamenti professionali, prestandosi, simile intento riformatore, a principale chiave di lettura delle novità introdotte nella tornata contrattuale 2019-2021.

Nel presente studio, dopo una breve ricostruzione del quadro legale a partire dalla seconda metà del secolo scorso, si procederà, dunque, ad una **rassegna ragionata** delle disposizioni dei contratti collettivi dei quattro comparti, ivi compreso il comparto autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, relativamente ai trienni 2016-2018 e 2019-2021, con specifico riguardo al sistema di classificazione ed inquadramento del personale, prestando particolare attenzione alle novità introdotte nell'ottica di una maggiore valorizzazione della professionalità dei dipendenti pubblici.

PARTE I

UN INQUADRAMENTO GIURIDICO ALLA LUCE DELLE RIFORME DEL PUBBLICO IMPIEGO

1. Inquadramento e classificazione dei dipendenti pubblici prima e dopo la "contrattualizzazione": dalla legge quadro 29 marzo 1983 n. 83 alla legge 19 giugno 2019 n. 56.

L'evoluzione legislativa in materia di lavoro nelle amministrazioni pubbliche ha registrato, nel tempo, notevoli cambiamenti rispetto ai sistemi di inquadramento e di classificazione del personale, oscillando tra una concezione pubblicistica ed una privatistica.

Secondo l'ordinamento dello statuto degli impiegati civili dello Stato, il personale, ai sensi dell'art. 1, D.P.R. 10 gennaio 1957, n.3, era suddiviso in quattro carriere (direttiva, di concetto, esecutiva, ausiliaria), con l'articolazione in numerose qualifiche ed una progressione di carriera, da una qualifica all'altra, mediante promozione. Senonché con legge 11 luglio 1980, n. 312, *Nuovo assetto retributivo e funzionale del personale civile e militare dello Stato,* venivano introdotte, all'art. 2, le qualifiche funzionali, caratterizzate da mansioni, a ciascuna delle quali veniva assegnato un livello retributivo. Questo impianto, ove vi era coincidenza tra qualifica e livello economico, designava un ordinamento retributivo-funzionale, governato, per quanto riguarda la progressione verticale da una qualifica ad un'altra, non più dal meccanismo della promozione, bensì dalla partecipazione ad un concorso pubblico, seppure fosse prevista una aliquota di riserva per il personale già in servizio.

L'art. 3 della predetta legge, tuttora in vigore, chiariva come ad ogni qualifica funzionale corrispondano più profili professionali, che a loro volta «si fondano sulla tipologia della prestazione lavorativa, considerata per il suo contenuto, in relazione ai requisiti culturali, al grado di responsabilità, alla sfera di autonomia che comporta, al grado di mobilità ed ai requisiti di accesso alla qualifica».

Nell'intendimento iniziale del Legislatore, la determinazione dei vari profili sarebbe spettata ad una commissione paritetica istituita presso il dipartimento della Funzione Pubblica (artt. 3 e 10 legge n. 312/1980); tuttavia, con la legge 29 marzo 1983, n. 93 , *Legge quadro sul pubblico impiego*, simile competenza veniva affidata, ai sensi dell'art. 3, comma 1, punto n. 3, agli accordi, *sub specie* di concreta «identificazione delle qualifiche funzionali, in rapporto ai profili professionali e alle mansioni». Nondimeno, rimanevano disciplinati dalla legge, ai sensi dell'art. 2, comma 1, punto n. 3, «i criteri per la determinazione delle qualifiche funzionali e dei profili professionali in ciascuna di esse compresi».

In quello che veniva a delinearsi come un doppio regime di regolamentazione, unilaterale-pubblicistico e contrattual-collettivo, gli artt. 17 e 18 della legge quadro n. 93/1983 disciplinavano la classificazione del personale, ove le qualifiche funzionali «meno elevate» erano individuate «sulla base di valutazioni attinenti essenzialmente al contenuto oggettivo del rapporto di servizio in relazione ai requisiti richiesti per lo svolgimento dell'attività lavorativa»; mentre per quelle più elevate, le relative valutazioni facevano perno anche sui

«requisiti culturali ed esperienza professionale, nonché sui compiti di guida di gruppo, di ufficio o di organi e delle derivanti responsabilità burocratiche» (art.17). Ad ogni qualifica funzionale, inoltre, doveva essere fissato un livello retributivo unitario che tendesse al principio di onnicomprensività. Il successivo art. 18 imponeva che i profili professionali facessero riferimento al contenuto peculiare del tipo di prestazione, con riguardo anche ai titoli, e alle abilitazioni professionali, ove necessarie per legge; mentre all'art. 19, veniva sancito il principio di piena mobilità all'interno di ciascuna P.A., o tra PP.AA. diverse, salvo tale interscambiabilità fosse esclusa dal contenuto del profilo professionale.

Nel sistema sommariamente delineato, restava vigente l'art. 4, legge 11 luglio 1980 n. 312, in tema di operazioni di inquadramento, ossia di attribuzione di una determinata qualifica e profilo professionale all'impiegato pubblico, che prescriveva i meccanismi di corrispondenza delle qualifiche funzionali «in due tempi»: in primo luogo, con un «inquadramento automatico per livelli», ove venivano descritte le 8 qualifiche funzionali (diventate 9 con legge 24 marzo 1986, n. 78), in correlazione alle quattro carriere di cui all'art. 1, D.P.R. n. 3/1957; ed in secondo luogo, mediante un «inquadramento per profili», per ottenere «una corrispondenza effettiva fra il livello e il connesso profilo», tenuto conto delle mansioni e titoli di studio posseduti dal dipendente.

La svolta verso la contrattualizzazione del pubblico impiego, avvenuta con legge 23 ottobre 1992, n. 421, *Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale*, portò a ricondurre nell'alveo del diritto civile e sotto la regolamentazione dei contratti individuali e collettivi i rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui alla legge quadro n. 93/1983.

Per quel che interessa in questa sede, erano comunque regolati con legge i ruoli e le dotazioni organiche, nonché la loro consistenza complessiva, specificando al punto 5 dell'art. 2, comma 1, lett. *c*, che «le dotazioni complessive di ciascuna qualifica sono definite previa informazione alle organizzazioni sindacali interessate maggiormente rappresentative sul piano nazionale».

Tuttavia, la prima contrattualizzazione, operata con il successivo decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, aveva imposto rigidi limiti di spesa, tali da imbrigliare la fonte collettiva, dovendosi attendere le "Leggi Bassanini", ossia legge 15 marzo 1997 n. 59 e legge 15 maggio 1997 n. 127, e i successivi decreto legislativo 4 novembre 1997, n. 396, decreto legislativo 31 marzo 1998 n.80, decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387, per legittimare l'attribuzione della contrattazione collettiva a definire i sistemi di inquadramento, fino a quel momento relegati alla sfera pubblicistica. Lo stesso art. 56 rubricato "mansioni", infatti, manteneva simile impostazione, poiché stabiliva che l'impiegato dovesse essere «adibito alle mansioni proprie della qualifica di appartenenza, nelle quali rientra(va) comunque lo svolgimento di compiti complementari e strumentali al perseguimento degli obiettivi di lavoro», privilegiando la staticità e la tendenziale immodificabilità della pianta organica rispetto all'attività concretamente espletata dal prestatore di lavoro.

Tale successione di provvedimenti normativi aveva, contestualmente, reso necessaria un'opera di «riordino delle norme diverse da quelle del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa inerenti i rapporti di lavoro dei dipendenti di cui all'art. 2, comma 2, decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29» , e a tal proposito, l'art. 1, comma 8, legge 24 marzo 2000, n.340, *Legge di semplificazione 1999*, delegava il Governo ad emanare un testo unico, adottato poi con decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Il Testo Unico sul pubblico impiego (d'ora in avanti anche TUPI) ha avuto l'intento meritorio di raccogliere le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni, portando a compimento la seconda riforma del pubblico impiego, e avendo cura di chiarire anche il rapporto tra legge e negoziazione collettiva. All'art. 2 "Fonti", infatti, veniva offerto un modello di regolamentazione diverso da quello disciplinato dal decreto legislativo n. 29/1993, ove si intendeva attribuire alla contrattazione collettiva il potere di derogare alla legge, «salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario».

Inoltre, l'art. 52 TUPI "disciplina delle mansioni" consolidava il portato dell'art. 56 decreto legislativo n. 29/1993 riformato dalla «Legge Bassanini», riconoscendo il principio per il quale «il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto», giungendo a superare il concetto formale di qualifica per passare a quello pratico di mansione. In questa sede, il Legislatore ha menzionato per la prima volta il concetto di "equivalenza" delle mansioni, con rinvio espresso alla fonte collettiva, laddove intendeva specificare che le mansioni erano da considerarsi equivalenti «nell'ambito della classificazione professionale prevista dai contratti collettivi, ovvero a quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto dello sviluppo professionale o di procedure concorsuali o selettive» (art. 52, comma 1, decreto legislativo n. 165/2001 versione *ante* decreto legislativo n. 150/2009).

Senonché, in un'ottica di miglioramento dell'organizzazione del lavoro e del rispetto delle attribuzioni assegnate rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni,* incideva, tra le altre cose, sul disposto della norma pocanzi richiamata, ridimensionando l'autonomia negoziale, e riportando la progressione verticale nell'alveo del concorso pubblico.

Il riferimento alla «classificazione professionale prevista dai contratti collettivi» era, infatti, sostituito dall'espressione «area di inquadramento», con pertinente rinvio all'art. 35 comma 1, lett. a, TUPI, in tema di procedure selettive, conformemente all'art. 97 comma 4 Cost., e veniva, dunque, meno la possibilità di acquisizione di una qualifica superiore anche mediante gli «sviluppi professionali» cui al previgente art. 52 TUPI.

In simile contesto, le differenziazioni a parità di inquadramento venivano attuate per il tramite delle progressioni economiche orizzontali, di competenza della contrattazione collettiva nazionale e decentrata ai sensi dell'art. 23, decreto legislativo n. 150/2009, e del

comma 1 bis dell'art. 52 TUPI, inserito dalla medesima «Riforma Brunetta»; oltre che attraverso gli incarichi di posizione organizzativa, da intendersi come leva squisitamente gestionale per premiare e responsabilizzare i dipendenti più meritevoli.

A completamento di tale quadro giuridico si deve rammentare che, per evitare l'eccessiva dispersione dei negoziati e per esigenze di contenimento della spesa pubblica e delle dinamiche retributive, l'art. 40 comma 2 TUPI, come riformulato dall'art. 54 decreto legislativo n. 150/2009, prevedeva poi una riduzione dei comparti di contrattazione collettiva, fino a un massimo di quattro, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza.

Da segnalare anche le modifiche operate dall'art. 22, comma 15, del decreto legislativo 25 maggio 2017 n. 75, che introducevano delle eccezionali progressioni verticali transitorie, inizialmente per il triennio 2018-2020 nei limiti del 20% dei posti destinati alle nuove assunzioni, fermo restando il possesso dei titoli richiesti per l'accesso anche all'esterno. La percentuale destinata alla progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, è stata poi aumentata al 30% ed estesa al triennio 2020-2022, con decreto-legge 30 dicembre 2019 n. 162; e ulteriormente prorogata per l'anno 2023, limitatamente al personale amministrativo dell'area dei direttori dei servizi generali e amministrativi delle istituzioni scolastiche, ai sensi del successivo art. 15 bis, decreto legislativo n. 75/2017, introdotto dal decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198.

La quarta fase di riforma del pubblico impiego tentava inoltre di riequilibrare le competenze tra fonte legale e fonte contrattuale, a favore di quest'ultima, oltre che rendere maggiormente flessibile l'organizzazione del personale alle dipendenze delle PP.AA. mediante l'introduzione del Piano dei fabbisogni. Ad ogni modo, si deve comunque segnalare che già la «Riforma Brunetta» aveva tentato il passaggio dalla staticità della pianta organica, che aveva il compito di articolare per categorie e profili professionali la struttura organizzativa della singola Amministrazione a seconda del numero di dipendenti, optando per una programmazione a carattere triennale della gestione del personale, mediante lo strumento delle dotazioni organiche.

L'art. 6 del TUPI rubricato "organizzazione degli uffici e fabbisogni del personale", nel testo riformato dall'art. 4 della «Legge Madia», si spingeva oltre, considerando non solo il piano quantitativo, in relazione alle risorse economiche materialmente a disposizione, ma avendo riguardo anche a quello qualitativo, inerente alla professionalità dei dipendenti pubblici, a seconda delle concrete esigenze della Amministrazione interessata. In altre parole, il tentativo del Legislatore era quello di consentire alle PP.AA. di valutare i propri fabbisogni di personale, non più astrattamente, e a priori, bensì concretamente, sempre con un orizzonte temporale triennale, rivalutabile annualmente, «allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini» (art. 6, comma 2, TUPI).

Con finalità di orientamento nella predisposizione dei piani triennali dei fabbisogni delle PP.AA. soccorrono, ai sensi dell'art. 6 *ter* TUPI, le Linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni del personale, adottate dal Ministro per la Pubblica Amministrazione di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, oltre che le risultanze del Sistema Conoscitivo del personale dipendente delle Amministrazioni Pubbliche (SICO), gestito dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, addetto a raccogliere il flusso di informazioni dagli enti pubblici, in tema di consistenza e spesa del personale.

Inoltre, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 3, comma 3, legge 19 giugno 2019, n. 56 c.d. «Legge Bongiorno», al fine di assicurare l'effettivo ricambio generazionale e la migliore organizzazione del lavoro, oltre che per aumentare l'efficienza dell'azione amministrativa segnalava alle PP.AA., nell'azione di stesura dei pertinenti piani dei fabbisogni, l'opportunità di «reclutare in via prioritaria figure professionali con elevate competenze in materia di: digitalizzazione; razionalizzazione e semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi; qualità dei servizi pubblici; gestione dei fondi strutturali e della capacità di investimento; contrattualistica pubblica; controllo di gestione e attività ispettiva; contabilità pubblica e gestione finanziaria».

Emerge, dunque, dall'evoluzione normativa sommariamente descritta, il delinearsi del tentativo di adozione di modelli che valorizzino la professionalità e le competenze del personale, mediante l'operazione di collocazione delle persone all'interno di profili professionali, che specificano i contenuti professionali di base delle categorie o aree, ove sono confluite le qualifiche funzionali del passato, a seguito dell'introduzione di quello che viene chiamato ordinamento a fasce larghe.

2. Gli ordinamenti professionali del personale nel "Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale" del 10 marzo 2021 ed il "Decreto Reclutamento": il quadro giuridico attuale e le ragioni di una lettura sistematica dei contratti collettivi

In parallelo all'evoluzione normativa, della quale si è dato conto nel § 1, l'origine del vero e proprio progetto riformatore che ha coinvolto i sistemi di classificazione ed inquadramento dei dipendenti pubblici si può rintracciare nella contrattazione collettiva.
Una spinta in tal senso, deve già ascriversi, infatti, alla tornata contrattuale 2016-2018, successiva al blocco della contrattazione, alla quale si deve la previsione dell'istituzione di Commissioni paritetiche per l'innovazione dei sistemi di classificazione professionale (si vedano in particolare l'art. 12 per il CCNL Funzioni centrali; l'art. 11 per il CCNL Funzioni Locali; gli artt. 34, 44 e 69 per il CCNL Istruzione e Ricerca; l'art.12 per il CCNL Sanità; l'art. 85 CCNL Presidenza del Consiglio dei Ministri). A tali Commissioni, come emerge dall'art. 12 del CCNL Funzioni Centrali del 12 febbraio 2018, veniva affidato il compito di «acquisire ed elaborare tutti gli elementi di conoscenza sugli attuali sistemi di classificazione professionale, nonché di verificare le possibilità di una loro evoluzione (…), nella prospettiva di pervenire a modelli maggiormente idonei a valorizzare le competenze professionali e ad assicurare una migliore gestione dei processi lavorativi».

Un ruolo di rilievo è poi assunto dal "Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale", stipulato il 10 marzo 2021, tra l'allora Presidente del Consiglio Mario Draghi ed il Ministro per la Pubblica Amministrazione Renato Brunetta con i segretari generali di Cgil, Cisl e Uil, che si presta a vera e propria chiave di lettura delle novità introdotte nella tornata contrattuale 2019-2021, oggetto in questo studio di specifica ricognizione. In questo documento, il rafforzamento delle competenze e della professionalità dei dipendenti pubblici veniva considerato la leva principale per fare della contrattazione ed in particolare dei rinnovi contrattuali «un investimento politico e sociale», nella consapevolezza che ciò deve passare, ai fini della «valorizzazione di specifiche professionalità non dirigenziali, dotate di competenze e conoscenze specialistiche, nonché in grado di assumere specifiche responsabilità organizzative e professionali» attraverso la revisione dei sistemi di classificazione ed inquadramento e l'implementazione della formazione, definita nel Patto «diritto soggettivo del dipendente pubblico».
Per tali ragioni, il Patto demandava ai contratti collettivi del triennio 2019-2021 la revisione «degli ordinamenti professionali, adeguando la disciplina contrattuale ai fabbisogni di nuove professionalità e competenze richieste dai cambiamenti organizzativi e dall'innovazione digitale e alle esigenze di valorizzazione delle capacità concretamente dimostrate», pur riconoscendo la possibilità di modifiche legislative per implementare il sistema, ai fini di una più immediata riconoscibilità e di un più effettivo riconoscimento delle competenze acquisite negli anni dai dipendenti pubblici.
I principi riformatori del Patto si innestano su quanto previsto dal titolo I "Principi generali" del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 (TUPI), ed in particolare sugli artt. 1 comma 1 e 6 e ss., in tema di programmazione del personale, ove era già ravvisabile un legame tra la fase pubblicistica dell'organizzazione degli uffici e lo sviluppo professionale delle risorse umane.
Sul percorso così tracciato, è intervenuto il Legislatore, modificando con il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia* (d'ora in avanti anche "Decreto Reclutamento"), proprio l'art. 52 del TUPI, riformando il comma 1 *bis*, in base al quale «in sede di revisione degli ordinamenti professionali, i contratti collettivi nazionali di lavoro di comparto per il periodo 2019-2021 possono definire tabelle di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti».
Nella stessa disposizione si stabilisce, inoltre, quale contenuto obbligatorio dei CCNL, la costituzione di un'area in cui collocare il personale di elevata qualificazione dell'Amministrazione, sia pure senza chiarirne i requisiti di accesso.
Dalla medesima novella legislativa, nel solco dell'esigenza, già sottolineata dal PNRR, di incremento della mobilità non solo orizzontale, ma anche verticale del personale, traggono disciplina i due modelli di progressione verticale attualmente operanti per i rapporti di lavoro pubblico contrattualizzato.
Il primo, quello a regime (art. 52, comma 1 bis, terzo periodo, decreto legislativo n. 165/2001), opera nei limiti del 50% dei posti disponibili, ed è articolato su procedure comparative riservate al personale interno e sottratto alla mediazione della contrattazione collettiva, spettando solo alla legge gli elementi oggetto di valutazione, nell'ottica di valorizzazione della pregressa storia professionale del dipendente.

Il secondo, quello transitorio o di prima applicazione, si basa invece su procedure valutative regolate dalla contrattazione collettiva di comparto ed oggetto di confronto sindacale a livello di singola Amministrazione (art. 52, comma 1 bis, penultimo periodo, decreto legislativo n. 165/2001), rilevando a tal fine, requisiti di esperienza e professionalità, «anche in deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area dall'esterno».
Lo stesso decreto si muove, altresì, nella direzione di una maggiore valorizzazione dell'aspetto qualitativo della programmazione delle esigenze del personale, allo scopo non solo di razionalizzazione degli adempimenti burocratici, ma anche di pianificazione di una strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo.
Nel perseguimento dei menzionati obiettivi, dunque, l'art. 6 impone alle PP.AA. con più di cinquanta dipendenti, la presentazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (d'ora in avanti PIAO), di durata triennale, da aggiornarsi annualmente, che mira a semplificare una serie di adempimenti cui sono tenute le medesime Amministrazioni, oltre che rafforzare «il collegamento della performance individuale ai risultati della performance organizzativa», operando, secondo le logiche del *project management*, quale strumento di pianificazione strategica dei fabbisogni di personale.
Si tratta di un unico documento, dunque, che sostituisce una serie di piani variamente denominati, e che deve essere redatto da tutte le Amministrazioni, ad eccezione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, con l'accorgimento che per le PP.AA. con meno di cinquanta dipendenti, la previsione è facoltizzata o può essere esercitata mediante forme di gestione associata tra enti.
Sulla stessa linea, si colloca l'art. 1, comma 1, del successivo decreto-legge 30 aprile 2022 n. 36 "*Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*", che ha inciso direttamente sul corpo del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, accentuando, all'art. 6 *ter* "Linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni del personale", il ruolo della contrattazione collettiva.
La previsione normativa, sul punto non modificata, prescrive, come si è già anticipato al § 1, la definizione (mediante decreti di natura non regolamentare adottati dal Ministro per la Pubblica Amministrazione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica) di apposite linee di indirizzo finalizzate ad orientare le PP.AA. nelle attività di predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni di personale.
A tal fine, si impone il riferimento «a fabbisogni prioritari o emergenti» non più di «figure e competenze professionali» bensì di «nuovi profili professionali individuati dalla contrattazione collettiva», evidenziando la necessità di identificare non soltanto «le conoscenze», quanto anche «competenze e capacità del personale da assumere», ponendosi così le basi per un modello di classificazione per competenze, articolato in famiglie professionali, definite dal CCNL Funzioni Centrali 2019-2021 (si veda l'art. 13 CCNL che sarà *infra* oggetto di specifica disamina) come «ambiti professionali omogenei caratterizzati da competenze similari o da una base professionale e di conoscenze comune».
Il contesto così delineato è completato dal D.M. del 28 giugno 2023 "Framework delle competenze trasversali del personale di qualifica non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni", che, come dallo stesso premesso, «si inserisce nell'ambito della Riforma

del mercato del lavoro (R 2.3.1) prevista nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Italia Domani" (PNRR), ha promosso la riprogettazione del sistema dei profili professionali in un modello articolato su conoscenze, competenze e capacità».
Esso costituisce un «dizionario di competenze di carattere generale (…) al quale le singole amministrazioni possono attingere per andare a comporre il modello di competenze specifico per il/i ruolo/ruoli di interesse», nella consapevolezza del fatto che «i requisiti di ruolo non possono più limitarsi all'insieme delle conoscenze e delle competenze tecnico-specialistiche necessarie per svolgere specifici compiti lavorativi (il "cosa" deve essere fatto); al contrario devono considerare anche le dimensioni comportamentali di carattere trasversale, riferite cioè al "come" svolgere il lavoro in modo efficace». Tale Decreto annovera tra i risultati già conseguiti «la sottoscrizione di contratti collettivi per il triennio 2019-2021 nei comparti Funzioni centrali, Funzioni Locali e Sanità che introducono la riforma del sistema di classificazione del personale».
Per analizzare quest'ultima tornata e fornire gli strumenti per valutare l'effettività del progetto riformatore è fondamentale passare, dunque, in rassegna i rinnovi dell'ultimo triennio operando anche un confronto con i testi della precedente tornata contrattuale; verificare sulla carta il funzionamento dei nuovi sistemi e gli strumenti ad essi correlati, prodromici a realizzare l'obiettivo di spostamento del focus «da ciò che viene fatto (mansioni e attività) a come vengono svolti i compiti e quali conoscenze, capacità tecniche e comportamentali siano indispensabili per il loro svolgimento ottimale», affidato in sede di revisione degli ordinamenti professionali all'autonomia collettiva dalle stesse "Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche", pubblicate in Gazzetta Ufficiale il 14 settembre 2022.
Oggetto di analisi, nel presente studio, sono pertanto le disposizioni in materia di classificazione ed inquadramento e quelle ad esse correlate nell'ottica di valorizzazione della professionalità, contenute nei CCNL relativi ai quattro comparti – definiti dal Contratto collettivo nazionale quadro per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale (2019-2021) (CCNQ) del 3 agosto 2021 – nonché, in un'ottica di sistema, quelle previste dal CCNL del Comparto autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, relativamente al triennio 2016-2018.

PARTE II

RASSEGNA DELLE DISPOSIZIONI CONTENUTE NEI CONTRATTI COLLETTIVI NAZIONALI DI LAVORO (CCNL) RELATIVI ALLE TORNATE 2016-2018 E 2019-2021

1. Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al Personale del Comparto Funzioni Centrali (trienni 2016-2018 e 2019-2021)

Il CCNL relativo al comparto Funzioni centrali per il triennio 2016-2018, siglato il 12 febbraio 2018, ha istituito presso l'ARAN, ai sensi dell'art. 12, una Commissione paritetica, incaricata di svolgere i lavori istruttori propedeutici all'innovazione dei sistemi di classificazione ed inquadramento del personale al fine di «pervenire a modelli maggiormente idonei a valorizzare le competenze professionali e ad assicurare una migliore gestione dei processi lavorativi».
Quest'ultima, come emerge nel Rapporto finale (ARAN, *Commissione paritetica sui sistemi di classificazione professionale del comparto Funzioni centrali, Rapporto finale di analisi e proposte*, *giugno* 2020, pagg.1- 42), partendo dalla situazione attuale al momento della stesura (2020), ha effettuato una ricognizione dei sistemi di classificazione del personale, il cui assetto «si deve soprattutto ai contratti collettivi stipulati nell'ambito del quadriennio normativo 1998-2001» (pag. 6), ordinando i medesimi sistemi di classificazione per ministeri, agenzie e enti pubblici non economici ed individuando, quale elemento strutturale già presente, la tendenza a classificare il lavoro per aree sul modello degli «ordinamenti professionali a fasce larghe».
La Commissione, in particolare, nel sottolineare l'esigenza di «convergere verso un unico modello, comune a tutti gli ex comparti confluiti nelle Funzioni centrali» (pag. 29) ha, tra le altre cose, evidenziato quale criticità caratterizzante i sistemi di classificazione la rigidità dei meccanismi di carriera, «che rappresentano una importante leva motivazionale per le persone oltreché una possibilità, per i datori di lavoro, di reclutare competenze e professionalità sul mercato del lavoro interno» (pag.31).
La stessa Commissione ha, inoltre, espresso l'auspicio che l'individuazione, nell'ambito dell'area, di contenuti professionali più specifici, realizzata attraverso i profili, fosse effettuata, in luogo dei medesimi, attraverso ampie famiglie professionali.
In linea con le suddette indicazioni e con le linee di azione provenienti dal già menzionato "*Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*" del 2021, si pone il rinnovo del CCNL Funzioni Centrali per il triennio 2019-2021, siglato il 9 maggio 2022, che propone un nuovo modello di inquadramento e classificazione articolato in aree e famiglie professionali.
Riferimento centrale di tale modello è l'articolo 13 del CCNL 2019-2021, che introduce la nozione di famiglia professionale, stabilendo che «il sistema di classificazione del personale, improntato a criteri di flessibilità funzionali alle esigenze proprie dei differenti modelli organizzativi presenti nel comparto, è articolato in quattro aree, che corrispondono a quattro livelli di conoscenze, abilità e competenze professionali», omogenei all'interno di ciascuna di esse: area degli operatori, area degli assistenti, area dei funzionari, area dell'elevata professionalità (d'ora in avanti anche EP).
La previsione di quest'ultima area, rispondente al bisogno di valorizzazione dell'elevata qualificazione del personale pubblico e, al contempo, utilizzata come leva per attrarre verso la P.A. personale altamente qualificato, spesso assorbito dal privato, risulta in linea con l'art. 3, decreto-legge n. 80/2021, convertito in legge n. 113/2021.

Ad essa è correlata, come risulta dall'art. 16 del CCNL, oltre la retribuzione tabellare, comprensiva della tredicesima mensilità, una retribuzione di posizione ed una di risultato.
Si tratta di un'area che, come da indicazione di legge, nasce vuota e non può esser riempita attraverso il re-inquadramento in deroga ai titoli di studio attraverso le «tabelle di corrispondenza fra vecchi e nuovi inquadramenti» previste dal nuovo art. 52, comma 1-bis del decreto legislativo n. 165/2001, per il personale già in servizio ed appartenente all'area immediatamente inferiore, potendo, invece, attingere alle progressioni verticali a regime, nel rispetto del titolo di studio e del principio del 50% di accesso dall'esterno.
In base allo stesso art. 16, le Amministrazioni «attribuiscono al personale dell'Area EP incarichi ad elevata autonomia e responsabilità che si configurano quale elemento sostanziale dell'appartenenza all'Area» che sono «conferiti su posizioni di elevata responsabilità, con elevata autonomia decisionale, previamente individuate dalle amministrazioni, in base alle proprie esigenze organizzative».
L'attribuzione di specifici incarichi non è, tuttavia, prerogativa dell'area delle EP. L'art. 15 prevede infatti la possibilità per le PP.AA. «sulla base dei propri ordinamenti ed in relazione alle esigenze organizzative e di servizio» di conferire ai dipendenti dell'Area dei Funzionari, effettivamente in servizio, «incarichi a termine di natura organizzativa o professionale che, pur rientrando nell'ambito delle funzioni di appartenenza, richiedano lo svolgimento di compiti di maggiore responsabilità e professionalità, anche implicanti iscrizione ad albi professionali, per i quali è attribuita una specifica indennità di posizione organizzativa».
Mentre, come risulta dal comma 2 dell'art. 13, «all'interno dell'area si ha equivalenza e fungibilità delle mansioni ed esigibilità delle stesse in relazione alle esigenze dell'organizzazione del lavoro», muovendosi verticalmente tra le diverse aree a poco a poco che si ascende dall'area degli operatori verso l'area delle EP, passando per quelle degli assistenti e dei funzionari, ove sono previsti gradi sempre più importanti di autonomia e responsabilità e richieste maggiori competenze professionali.
Allo scopo di consentire l'individuazione delle aree così stabilite, sono usate le declaratorie, funzionali a descrivere l'insieme di quei requisiti considerati indispensabili ai fini dell'inquadramento all'interno di ciascuna di esse.
All'interno dell'area sono poi individuate le famiglie professionali, definite dal CCNL come «ambiti professionali omogenei caratterizzati da competenze similari o da una base professionale e di conoscenze comune».
Nell'ambito delle famiglie professionali sono, dunque, individuate le competenze professionali caratterizzanti ciascuna di esse, che, funzionano, quindi, come contenitore di professionalità, insieme di competenze, di volta in volta utili allo svolgimento di diverse mansioni, nell'ottica di valorizzazione della trasversalità delle medesime.
Le famiglie professionali nelle Funzioni Centrali vanno a sostituire di fatto i profili professionali. Laddove questi ultimi non erano contrattabili, ma rimessi, ai sensi dell'art. 5, comma 2, in combinato disposto con l'art. 40, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001, alla determinazione unilaterale nell'esercizio delle prerogative datoriali e ammettendo esclusivamente forme di partecipazione sindacale, le prime non sono rimesse alla definizione unilaterale.

L'art. 7, comma 6 lett. z, CCNL 2019-2021 non esclude, infatti, un ruolo attivo delle singole Amministrazioni, prevedendo a tal proposito, che in sede di contrattazione decentrata le stesse siano chiamate d'intesa con le organizzazioni sindacali ad individuare le famiglie professionali e le relative competenze.
All'interno di ciascuna area sono stati introdotti i "differenziali stipendiali" che prendono il posto delle progressioni economiche orizzontali.
Come risulta, infatti, dall'art. 14, al dichiarato fine di «remunerare il maggior grado di competenza professionale progressivamente acquisito dai dipendenti nello svolgimento delle funzioni proprie dell'area e della famiglia professionale», agli stessi possono essere attribuiti, nel corso della vita lavorativa, tali differenziali come «incrementi stabili dello stipendio», corrisposti mensilmente per tredici mensilità.
La relativa misura annua lorda è individuata, distintamente per ciascuna area del sistema di classificazione, nella tabella 1 allegata al CCNL.
L'art. 17, in parallelo, disciplina la progressione tra aree diverse che, per la quota non riservata all'accesso dall'esterno, è subordinata all'espletamento di una procedura comparativa basata su criteri quali la valutazione conseguita nell'ultimo triennio, l'assenza di sanzioni disciplinari, il possesso di titoli di studio o di «competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno» nonché infine sul numero e la tipologia degli incarichi rivestiti. Ad esemplificare quali siano tali competenze soccorre l'art. 18, comma 7, che indica «a titolo esemplificativo le competenze acquisite attraverso percorsi formativi, le competenze certificate, le competenze acquisite nei contesti lavoratori, le abilitazioni professionali».
Lo stesso articolo al comma 6 disciplina le progressioni verticali transitorie, prevedendo che, «al fine di tener conto dell'esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dal amministrazione di appartenenza, in fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale e comunque entro il termine del 31 dicembre 2024, la progressione tra le aree ha luogo con procedure valutative cui sono ammessi i dipendenti in servizio in possesso dei requisiti indicati nella allegata tabella 3 di corrispondenza».
Strumento di valorizzazione della professionalità per il personale incluso nelle aree diverse dalla EP è individuato, altresì, dall'art. 44 che, nell'ambito della determinazione della struttura della relativa retribuzione, prevede trattamenti economici correlati alla performance organizzativa e individuale.
Nella medesima ottica, ed in considerazione del nesso inscindibile tra formazione e professionalità, per tutti i dipendenti sono previsti specifici programmi di formazione nonché «programmi di *upskilling* e di *reskilling* per i dipendenti anche in relazione al monitoraggio della performance individuale, al fine di incoraggiare i processi di sviluppo e trasformazione della Pubblica Amministrazione» (art. 32).

2. Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del personale del Comparto Funzioni Locali (trienni 2016-2018 e 2019-2021)

Il CCNL Funzioni Locali (triennio 2016-2018) del 21 maggio 2018, nel confermare il sistema di classificazione del personale previsto dall'art. 3 del CCNL del 31 marzo 1999 (*revisione sistema di classificazione*), articolato in quattro categorie (A, B, C e D), ha previsto, all'art. 11, l'istituzione di una Commissione paritetica funzionale alla revisione dei sistemi di classificazione professionale.
L'effettiva riforma di quest'ultimo è avvenuta con il CCNL (triennio 2019-2021) sottoscritto il 16 novembre 2022.
L'art. 11 del CCNL che apre il capo I del titolo III, dedicato all'ordinamento professionale, esplicita le finalità del nuovo modello di classificazione consistenti nel «fornire agli Enti del comparto (…) uno strumento innovativo ed efficace di gestione del personale e contestualmente offrire, ai dipendenti, un percorso agevole e incentivante di sviluppo professionale», registrandosi sul punto identità di contenuti rispetto all'art. 12 del CCNL Funzioni Centrali, nonché nell'«attualizzare le declaratorie delle aree professionali adattandole ai nuovi contesti organizzativi, anche al fine di facilitare il riconoscimento delle competenze delle risorse umane».
L'articolo 12 del CCNL esplicita, poi, le aree nelle quali si articola il sistema di classificazione ed è questo il terreno sul quale il contratto si differenzia da quelli relativi agli altri comparti. Sono previste, infatti, quattro aree: quella degli Operatori; quella degli Operatori esperti; degli Istruttori; e quella dei Funzionari e dell'Elevata Qualificazione.
Il CCNL ha rinunciato alla previsione di famiglie professionali e conserva i profili che hanno la funzione di descrivere «il contenuto professionale delle attribuzioni proprie dell'area» che «gli enti, in relazione al proprio modello organizzativo, identificano» e «collocano nelle corrispondenti aree nel rispetto delle relative declaratorie, di cui all'Allegato A». In assenza di previsione di famiglie professionali, nel contratto è presente il riferimento all'equivalenza nell'ambito dell'area, senza alcuna ulteriore esplicitazione.
Ulteriore elemento caratterizzante il CCNL risiede nella mancata individuazione di una nuova area per le elevate Professionalità, limitandosi esso a qualificare l'ex area D quale "Area dei funzionari e dell'elevata qualificazione", cosicché, al contrario di quanto avviene nel comparto Funzioni centrali, tale area non nasce vuota ma viene popolata dal personale dell'ex area D.
In base all'art. 13 del CCNL (triennio 2016-2018) del 21 maggio 2018 al personale collocato all'interno della categoria D potevano essere conferite le c.d. "posizioni organizzative", che, sul fronte applicativo, si sono rivelate effettivamente utili nel comparto delle autonomie locali, in particolare in relazione ai piccoli comuni, sopperendo alla mancata previsione della dirigenza.
Esse, nel testo del 2022, relativo al triennio 2019-2021, sono sostituite dagli incarichi di Elevata Qualificazione. Si tratta, in particolare, di incarichi di particolare complessità ovvero di «attività con contenuti di alta professionalità, comprese quelle comportanti anche l'iscrizione ad albi professionali» (art. 16), che possono essere, appunto, conferiti, a discrezionalità dell'Ente, al personale appartenente all'area dei Funzionari e dell'Elevata Qualificazione ed

alla cui titolarità, come avveniva, per le preesistenti "posizioni" risulta correlato un trattamento economico accessorio composto dalla retribuzione di posizione e dalla retribuzione di risultato.
Gli importi dei nuovi incarichi sono rivisti al rialzo rispetto alle preesistenti posizioni organizzative (l'indennità di posizione passa da 16 a 18 mila euro). Specifiche disposizioni, che incidono principalmente sulla misura dei differenziali, non prevedendo modifiche sostanziali, sono dettate per il personale delle Sezioni Speciali, come regolato, rispettivamente, dagli artt. 92, 96, 102 e 106 del CCNL (triennio 2019-2021).
Disciplina analoga rispetto a quella dettata dal CCNL Funzioni Centrali si registra in materia di progressioni economiche. Anche il contratto in esame, infatti, introduce all'interno di ciascuna area "differenziali stipendiali" in luogo delle progressioni orizzontali, come risulta dall'art. 14.
Allo stesso modo del CCNL Funzioni Centrali, due sono le tipologie di progressione verticale previste: a regime (mediante concorso) e transitorie. Queste ultime, che si applicheranno solo fino al 31 dicembre 2025, hanno la particolarità di consentire l'accesso ad aree superiori anche in difetto del titolo di studio normalmente richiesto, compensato da un numero ben maggiore di anni di servizio, che ne costituisce l'equivalente funzionale.
In particolare come risulta dalla Tabella C, allegata al contratto, sono richiesti 10 anni di esperienza per il passaggio dall'area degli istruttori a quella dei funzionari/elevata qualificazione, 8 anni per il passaggio da quella degli operatori esperti a quella degli istruttori e 5 anni per il passaggio dall'area degli operatori a quella degli operatori esperti.
Ai fini della progressione, accanto all'esperienza maturata nell'area pregressa rilevano anche i titoli di studio (criterio derogabile) e le «competenze professionali, tra le quali sono indicate, a titolo esemplificativo, le «competenze acquisite attraverso percorsi formativi, le competenze certificate (es. competenze informatiche o linguistiche), le competenze acquisite nei contesti lavorativi, le abilitazioni professionali». A ciascuno di questi elementi di valutazione deve essere attribuito, dalle singole amministrazioni, previo confronto sindacale, un peso percentuale non inferiore al 25%.
Il ruolo della valutazione risulta centrale anche nella disciplina delle progressioni verticali c.d. a regime, prevedendo l'art. 15 che «ai sensi dell'art. 52, comma 1-bis del Decreto legislativo n. 165/2001, fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, gli Enti disciplinano le progressioni tra le aree tramite procedura comparativa basata: 1) sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, o comunque le ultime tre valutazioni disponibili in ordine cronologico, qualora non sia stato possibile effettuare la valutazione a causa di assenza dal servizio in relazione ad una delle annualità; 2) sull'assenza di provvedimenti disciplinari; 3) sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno; 4) sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti».
Nell'ottica di valorizzazione della professionalità dei dipendenti devono leggersi anche le disposizioni in materia di formazione. Risulta, infatti, tra gli obiettivi di quest'ultima, come previsto dall'art. 54, quello di «favorire la crescita professionale del lavoratore e lo sviluppo

delle potenzialità dei dipendenti in funzione dell'affidamento di incarichi diversi e della costituzione di figure professionali polivalenti».

3. Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al Personale del Comparto Istruzione e Ricerca (trienni 2016-2018 e 2019-2021)

Similmente a quanto avvenuto per gli i CCNL di Funzioni Centrali e Funzioni Locali, anche il CCNL per il personale non dirigenziale del Comparto Istruzione e Ricerca relativo al triennio 2016-2018, firmato il 19 aprile 2018, ha previsto, ai sensi dell'art. 44, l'istituzione di una apposita Commissione paritetica sui sistemi di classificazione del personale, destinata ad elaborare proposte per le parti negoziali.
La Commissione, con finalità istruttorie, istituita presso l'ARAN, composta anche dai rappresentanti del MIUR, della CRUI e del CODAU e delle organizzazioni sindacali, ha inteso scattare una fotografia del sistema di classificazione esistente nell'ex comparto Università, ora afferente al comparto Istruzione e Ricerca, rimasto sostanzialmente invariato rispetto a quanto previsto dall'art. 55 del CCNL, quadriennio normativo 1998-2001, poi confermato dal successivo art. 78 del CCNL, quadriennio normativo 2006-2009, sui cui si sono poi innestati minimi interventi nel CCNL 2016-2018.
Dal Rapporto finale di analisi e proposte Commissione paritetica -sezione Università- del comparto Istruzione e Ricerca del settembre 2020, è emersa, analogamente agli altri comparti, una classificazione del lavoro in quattro categorie denominate B, C, D ed EP, «con unico accesso alla posizione iniziale di ciascuna di esse, fatta salva la possibilità di accesso alla posizione B3 per particolari professionalità che richiedono ulteriori requisiti in relazione alla specificità dell'attività lavorativa»(pag.6).
A ciascuna categoria professionale corrisponde un insieme di capacità, conoscenze e competenze, descritte tramite apposite declaratorie e articolate in aree, in grado di definire l'ambito professionale della attività lavorativa del dipendente pubblico. Ad esempio, la già presente "categoria EP", ai sensi dall'art. 78 CCNL (quadriennio normativo 2006-2009), coincidente con il precedente art. 55 CCNL (quadriennio normativo 1998-2001), era da intendersi come "Elevate Specifiche Tipologie Professionali" e conteneva al suo interno l'Area amministrativa gestionale; l'Area tecnica, tecnico - scientifica ed elaborazione dati; l'Area medico-odontoiatrica e socio-sanitaria e l'Area Biblioteche.
Le risultanze della Commissione paritetica hanno evidenziato che gli elementi dinamici del sistema di classificazione del personale, come gli avanzamenti retributivi (i.e. 8 sviluppi economici in corrispondenza delle categorie C/D/EP, e 7 sviluppi economici per categoria B) e il conferimento di incarichi, in realtà, non sono stati in grado di rispondere in maniera efficace alle dinamiche evolutive dell'organizzazione del lavoro e alle precipue esigenze degli atenei. In particolare, sono emersi fattori come l'eccessivo formalismo, l'elevato tasso di contenzioso, la definizione di criteri tali da non consentire la differenziazione di abilità e accrescimento delle competenze, di talché non è stata poi possibile una piena esplicazione delle potenzialità delle progressioni economiche orizzontali (d'ora in avanti anche PEO),

rivelandosi raramente uno strumento di valorizzazione del merito e della crescita professionale dei dipendenti pubblici.
L'ARAN, nelle conclusioni in seno alla Commissione paritetica, ha rammentato la duplice esigenza che anima le PEO: da una parte, si tratta di un istituto contrattuale idoneo ad assolvere una esigenza di inclusività, in modo da riconoscere con incrementi retributivi adeguati quel personale non ancora caratterizzato da eccellenza, ma che abbia maturato livelli di prestazione adeguati; e dall'altra, si rende necessaria una vera selettività dell'istituto contrattuale, evitando distribuzioni a pioggia, in modo che vengano remunerati solamente coloro che abbiano dimostrato concretamente elevate capacità professionali nel contesto di lavoro. Inoltre, una maggiore flessibilità nel funzionamento delle PEO sarebbe possibile, attenuando la rigidità della griglia dei criteri selettivi, attraverso la mediazione sindacale, più sensibile al contesto territoriale di riferimento.
Le riflessioni e gli auspici della Commissione paritetica, relativamente alla sezione Università, sono stati in parte raccolti nel CCNL Istruzione e Ricerca (triennio 2019-2021) firmato il 18 gennaio 2024, che procede ad una rivisitazione degli ordinamenti professionali del personale, prevedendo all'interno della sezione C, *Università e Aziende ospedaliere universitarie*, un apposito titolo, il II (artt. 44-93) che rispecchia la nuova direzione intrapresa dalla Pubblica Amministrazione, attenta al contemperamento delle proprie esigenze organizzative con quelle del riconoscimento dello sviluppo professionale dei propri dipendenti.
Similmente a quanto avvenuto negli altri comparti, il sistema si articola in 4 contenitori giuridici denominati aree professionali: area degli operatori (ex B), area dei collaboratori (ex C), area dei funzionari (ex D), ed è stata confermata l'area delle elevate professionalità (EP) con una struttura retributiva simile a quella dei dirigenti. L'art. 85 comma 3 del CCNL Istruzione e Ricerca, anziché utilizzare il termine di "famiglie professionali" come nel CCNL Funzioni Centrali (triennio 2019-2021), utilizza l'espressione "settori professionali" con analogo significato, e per la cui specificazione rinvia all'allegato E, rubricato "*Declaratorie delle aree del sistema di classificazione del personale delle Università*".
Accogliendo i lavori istruttori della Commissione e analogamente agli altri comparti, emerge un sistema di progressione economica semplificato, dove le posizioni economiche sono sostituite da massimo 5 differenziali stipendiali di eguale importo all'interno della medesima area, a valere sui Fondi risorse decentrate (artt. 119 e 121), da distribuirsi secondo procedure selettive, i cui criteri sono stabiliti dall'art. 86 del CCNL, e la cui specifica ponderazione può essere effettuata in sede di contrattazione integrativa. Di seguito una tabella che esemplifica la struttura dei differenziali stipendiali.
Tabella 1. Sintesi dei differenziali stipendiali nel settore Università (fonte, CCNL Istruzione e Ricerca, triennio 2019-2021, allegato G).

TABELLA DIFFERENZIALI STIPENDIALI UNIVERSITÀ

AREA	Misura annua lorda differenziale stipendiale	Numero massimo di differenziali attribuibili
ELEVATE PROFESSIONALITA'	2.200	5
FUNZIONARI	1.550	5
COLLABORATORI	1.350	5
OPERATORI	1.200	5

Viene parimenti valorizzato il sistema degli incarichi: per l'area degli Operatori e dei Collaboratori, ai sensi dell'art. 117 CCNL, è possibile conferire incarichi di specifiche responsabilità (con indennità accessoria non superiore a 3mila euro, salvo ipotesi di maggior favore previste dalla contrattazione integrativa); per l'area dei Funzionari, ai sensi dell'art. 87, sono previsti incarichi di posizione organizzativa o professionali per i quali è attribuibile una specifica indennità in una misura da euro 1033 ad un massimo di euro 7.000, elevabile a euro 12.000, in sede di contrattazione integrativa.
L'art. 88, comma 1 del CCNL Istruzione e Ricerca, testualmente specifica che «le Amministrazioni attribuiscono al personale dell'Area delle Elevate Professionalità incarichi ad elevata autonomia e responsabilità che si configurano quale elemento sostanziale dell'appartenenza all'Area», e in corrispondenza di ciascuno incarico, ai sensi del comma 6 della medesima disposizione, «le amministrazioni definiscono un valore annuale lordo di retribuzione di posizione, comprensivo di tredicesima mensilità, compreso tra un minimo di 3.099 Euro ed un massimo di 18.000 Euro», cui si aggiunge, in caso di valutazione positiva annuale, una retribuzione di risultato, sempre a valere sul Fondo risorse decentrate di nuova costituzione per le Elevate Professionalità, di cui all'art. 121.
Analogamente a quanto prescritto negli altri contratti, il nuovo sistema ammette progressioni di carriera, disciplinate dall'art. 89 "Progressioni tra aree", mediante procedure comparative, ma con un regime transitorio volto a valorizzare il personale con esperienza e professionalità effettivamente utilizzate dall'Amministrazione, anche in deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area dall'esterno, ai sensi dell'art. 52, comma 1 bis, penultimo periodo del decreto legislativo n. 165/2001. In particolare, fino al 30 giugno 2026 (art. 92, comma 5), è consentito il passaggio all'area superiore, in deroga al titolo di studio previsto per l'accesso all'esterno, compensato da un numero maggiore di anni di servizio, come disciplinato dalla tabella di corrispondenza di cui all'allegato H del CCNL in analisi.
Merita una speciale menzione la figura dei Collaboratori ed esperti linguistici (c.d. C.E.L.), ossia i lettori di madrelingua straniera, assunti dalle Università, per l'apprendimento delle lingue straniere da parte degli studenti universitari, la cui complessa disciplina è stata, negli anni, oggetto di vari interventi normativi e giurisprudenziali, e le cui disposizioni contrattuali di riferimento erano ancora da rintracciare nell'art. 51 del CCNL 1994-1997 del 21 maggio 1996, e nell'art. 22 del CCNL 13 febbraio 2003. L'art. 91, inserito nel titolo II relativo

all'ordinamento professionale, ne riconosce formalmente, oggi, la relativa figura professionale, rimettendo però a successive sequenze negoziali il trattamento economico (art.178).
Con apposite sequenze contrattuali (firmate da ARAN lo scorso 9 ottobre) vengono anche affrontate le discipline del nuovo ordinamento professionale del personale delle Aziende Ospedaliere Universitarie, del personale degli enti di Ricerca, nonché la disciplina del rapporto di lavoro del tecnologo universitario a tempo indeterminato. Con riferimento a quest'ultima figura, infatti, l'art. 24-ter della legge 30 dicembre 2010 n. 240, inserito nel corpo normativo dal decreto-legge n. 36/2022, ha demandato alla contrattazione collettiva la relativa disciplina, «prendendo a riferimento il trattamento economico non inferiore a quello spettante al personale di categoria EP».
Il CCNL Istruzione e Ricerca ha inoltre disciplinato l'ordinamento professionale del personale Ausiliario Tecnico Amministrativo -ATA-, nella sezione B -Scuola-, titolo IV, capo I, artt. 49-60; nonché l'ordinamento professionale del personale tecnico amministrativo del settore dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (AFAM), nella pertinente sezione E, dedicata all'AFAM, titolo IV, capo I, artt. 155-156.
Per quanto riguarda il personale ATA, la novità consiste nel passaggio da 5 a 4 aree, ossia: area dei collaboratori (ex A); operatori (ex As); degli assistenti (ex B); dei funzionari ed elevata qualificazione (ex C, D). Per i profili professionali, i titoli di accesso e le mansioni si rinvia all'allegato ~~1~~ A del CCNL Istruzione e Ricerca.
Per il personale tecnico amministrativo AFAM, l'allegato J, analogamente agli altri casi, prevede una tabella di trasposizione automatica del nuovo sistema di classificazione, stabilendo, anche in questo caso, il passaggio da 5 a 4 aree, ossia: area degli operatori (ex prima); area degli assistenti (ex seconda); area dei funzionari (ex terza); elevate qualificazioni (ex EP1, EP2).

4. Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale Comparto Sanità (trienni 2016-2018 e 2019-2021)

L'art. 12 del CCNL Sanità (triennio 2016-2018) sottoscritto il 21 maggio 2018 ha previsto l'istituzione di una Commissione paritetica per la revisione dei sistemi di classificazione professionale, considerando tale processo di innovazione necessario non solo «a garantire l'ottimale bilanciamento delle esigenze organizzative e funzionali delle Aziende ed Enti sanitari con quelle di riconoscimento e valorizzazione della professionalità dei dipendenti», ma anche funzionale a costruire modelli organizzativi nuovi che, coinvolgendo «una più ampia platea di professionisti ed operatori», siano propedeutici alla realizzazione della finalità di tutela della salute propria del Servizio Sanitario Nazionale.
Il CCNL (triennio 2019-2021) sottoscritto il 2 novembre 2022 ha, quindi, ridisegnato il sistema di classificazione del personale, che, come previsto dall'art. 12, in relazione alle diverse disposizioni normative istitutive di riferimento, viene ripartito in differenti ruoli: sanitario, sociosanitario, amministrativo, tecnico, professionale.

La precedente classificazione dei lavoratori in categorie (A, B, Bs, C, D, Ds) è sostituita dalla previsione di cinque aree corrispondenti a cinque differenti livelli di conoscenze, abilità e competenze professionali: a) area del personale di supporto, b) area degli operatori, c) area degli assistenti, d) area dei professionisti della salute e dei funzionari, e) area del personale di elevata qualificazione.
Nell'individuazione delle stesse si è proceduto per riaccorpamenti: le categorie A e B confluiscono in quella del personale di supporto, sopra di questa si collocano le aree degli operatori (ex Bs) e degli assistenti (ex C), mentre le categorie D e DS confluiscono in quella dei professionisti della salute e funzionari. Nella quinta area viene collocato il personale di elevata qualificazione. Essa, a differenza di quanto si verifica nel CCNL Funzioni Locali ed analogamente a quanto previsto nel CCNL Funzioni Centrali, nasce vuota.
Al contrario, però, di quanto stabilito da quest'ultimo, essa è finanziata con i mezzi del Fondo risorse decentrate previsto dal contratto, e non dagli stanziamenti assunzionali, con la conseguente necessità di verificare in concreto quali amministrazioni del comparto effettivamente dispongono delle risorse e del consenso sindacale per l'effettiva attivazione dell'area.
Il contratto collettivo in esame colloca, dunque, nell'area EQ (elevate qualificazioni), i professionisti della salute e i funzionari, con specifico incarico di posizione.
In base all'art. 27, infatti, quest'ultimo è conferito «a tutto il personale, di tutti i ruoli (…) inquadrato nell'area del personale ad elevata qualificazione».
Non si tratta quindi di una scelta rimessa alla discrezionalità della singola amministrazione, come previsto dal CCNL Funzioni Locali, ma di un vero e proprio status.
Tale incarico «è finalizzato ad assicurare lo svolgimento di funzioni organizzative e professionali caratterizzate da livelli di competenza e responsabilità professionale, amministrativa e gestionale nonché autonomia, conoscenze e abilità particolarmente elevate, atte ad organizzare e coordinare fattivamente l'attività propria e dei colleghi in proficua collaborazione con i medesimi, anche in presenza di eventi straordinari, costituendo il collegamento con i dirigenti di riferimento» (art.25).
Allo stesso si ricollega la c.d. "indennità di posizione", ferma restando la corresponsione di premialità, in caso di valutazione positiva.
È, del resto, il sistema degli incarichi, definito dall'art. 24, uno degli elementi caratterizzanti il contratto collettivo quale «fondamentale componente del sistema classificatorio del personale».
Esso «si basa sui principi di maggiore responsabilità e di impegno realmente profuso, valorizzazione del merito e della prestazione professionale ed è funzionale ad una efficace organizzazione aziendale e al raggiungimento degli obiettivi di salute previsti dalla programmazione sanitaria e sociosanitaria nazionale e regionale, finalizzati a promuovere lo sviluppo professionale, mediante il riconoscimento dell'autonomia operativa» ed è realizzato mediante procedure di assegnazione caratterizzate da «trasparenza, oggettività e imparzialità nonché dalla verifica delle competenze».
Al di sotto degli incarichi di posizione, ammessi per il solo personale inquadrato nell'area di elevata qualificazione, si collocano gli incarichi di funzione organizzativa, per il solo personale inquadrato nell'area dei professionisti della salute e dei funzionari; e quello di

funzione professionale, per il personale inquadrato nell'area dei professionisti della salute e dei funzionari, nell'area degli assistenti e nell'area degli operatori.
Gli incarichi di funzione organizzativa comportano «l'assunzione di specifiche responsabilità, anche gestionali e amministrative» (art. 28).
Gli incarichi di funzione professionale sono, invece, suddivisi in tre fasce economiche: a) incarico di complessità base; b) di complessità media; c) di complessità elevata.
La norma contrattuale precisa che «la graduazione degli incarichi riguarda le tipologie di cui alle lettere b) e c) in relazione alla dimensione organizzativa di riferimento, al livello di autonomia e responsabilità della funzione, al tipo di specializzazione richiesta, alla complessità ed implementazione delle competenze, alla valenza strategica rispetto agli obiettivi dell'Azienda o Ente». Essi «sono aggiuntivi e/o maggiormente complessi e richiedono significative competenze professionali rispetto a quelle proprie del profilo posseduto» (art. 29).
Alla titolarità di tali incarichi è correlata una "indennità di funzione", il cui ammontare varia a seconda dell'area all'interno della quale i titolari sono inquadrati.
L'individuazione delle summenzionate aree avviene mediante le declaratorie che definiscono «l'insieme dei requisiti indispensabili per l'inquadramento in ciascuna di esse».
Nell'ambito di ciascuna area sono individuati i profili professionali, da intendersi come insiemi omogenei più specifici delle competenze professionali proprie dell'area stessa; la relativa elencazione ha per i ruoli sanitario e sociosanitario, carattere meramente esemplificativo, mentre per i ruoli amministrativo, tecnico e professionale, l'elenco è di natura esaustiva.
L'art. 18 disciplina i "passaggi di profilo all'interno di ciascuna Area nella stessa Azienda o Ente", prevedendo che «i passaggi dei dipendenti all'interno della medesima area tra profili diversi, possono essere effettuati, previa verifica e in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni, dalle Aziende o Enti a domanda degli interessati che siano in possesso dei requisiti culturali e professionali previsti, per l'accesso al profilo, dalla declaratoria di cui all'Allegato A».
Nel nuovo contratto si definisce, inoltre, un nuovo regime delle progressioni economiche orizzontali caratterizzate da differenziali stipendiali che operano come incrementi stabili del trattamento economico per remunerare il maggior grado di competenza professionale progressivamente acquisito dai dipendenti. Essi sono attribuiti mediante procedura selettiva e, nel contratto in esame, sono evocativamente definiti "differenziali economici di professionalità".
Le progressioni verticali sono, invece, disciplinate dagli art. 20 e 21.
La prima disposizione è relativa alle progressioni c.d. "a regime", affidate ad una procedura selettiva interna «unitamente alla comparazione delle valutazioni di performance individuale conseguite dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio o comunque le ultime tre valutazioni disponibili in ordine cronologico, qualora non sia stato possibile effettuare la valutazione a causa di assenza dal servizio in relazione ad una delle annualità, sull'assenza di provvedimenti disciplinari negli ultimi due anni, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti».

L'art. 21, invece, regola le progressioni transitorie che, fino al 30 Giugno 2025, possono realizzarsi mediante procedure comparative basate sul «possesso del titolo di studio richiesto per l'area immediatamente superiore ed almeno 5 anni di esperienza professionale maturata nel profilo professionale di appartenenza» o in alternativa «sul possesso del titolo di studio relativo all'area cui il dipendente è inquadrato ed almeno 10 anni di esperienza professionale maturata nel profilo professionale di appartenenza».
L'obiettivo di valorizzazione della professionalità dei dipendenti, alla quale è propedeutica l'attuale articolazione del sistema di classificazione è perseguito dall'impianto tracciato dal CCNL anche tramite la formazione, definita dall'art. 53, «leva strategica per l'evoluzione professionale».

5. Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del personale del Comparto autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri (triennio 2016-2018)

Il 7 ottobre 2022, con netto ritardo rispetto agli altri comparti, è stato firmato il CCNL del comparto autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri relativamente al triennio 2016-2018. Analogamente a quanto avvenuto in relazione agli altri CCNL della medesima tornata, l'art. 85 ha previsto, entro 30 giorni dalla sottoscrizione del CCNL, l'istituzione di una Commissione paritetica, avente la precipua finalità di verificare la possibilità di evoluzione del sistema di classificazione del personale, al fine di contemperare le esigenze organizzative a supporto delle attività istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri con quelle del riconoscimento e dello sviluppo della professionalità del personale dedicato.
Il vigente ordinamento professionale rispecchia ancora quanto previsto dal CCNL Ministeri, quadriennio normativo 1994-1997 e da quello successivo relativo al quadriennio normativo 1998-2001, sebbene l'art. 74, comma 3 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 abbia riconosciuto le peculiarità dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che discende dagli artt. 92 e 95 Cost., caratterizzato da un'ampia autonomia organizzativa e regolamentare, tale da giustificare la previsione di un comparto autonomo rispetto a quello degli ex Ministeri, oggi confluito nel comparto Funzioni Centrali.
In particolare, un parziale aggiornamento del sistema classificatorio è da ascrivere all'art. 6 del CCNL Presidenza del Consiglio dei Ministri (quadriennio normativo 2006-2009, biennio economico 2006-2007), firmato il 31 luglio 2009, laddove è stata prevista la Categoria A – professionale-specialistica (ex Area terza) che si riferisce alle attività di elevato contenuto tecnico-gestionale e specialistico; e la Categoria B - di supporto (ex Area seconda) che si riferisce alle attività di supporto, tecnico-operative, amministrative ed istruttorie. All'interno di ogni categoria sono poi collocati i profili professionali, riconducibili a settori di attività, e preordinati all'individuazione di tipologie lavorative omogenee o di figure professionali specifiche per ciascun ambito funzionale.
L'allegato 1 del CCNL, relativo al quadriennio normativo 2006-2009, ha previsto una tabella di equiparazione automatica tra le tre ex aree e le due nuove categorie, con pertinente indicazione dei parametri retributivi da F1 a F8 per la categoria B, che ricomprende le ex aree prima e seconda; e da F1 a F9 per la categoria A ~~C~~, che risulta equiparabile all'ex area terza. Il

successivo CCNL, relativo al biennio economico 2008-2009, firmato il 22 luglio 2010, ha poi inserito un ulteriore parametro retributivo F9 all'interno della categoria B (art.2).
La novità da ascrivere al CCNL 2016-2018 è la previsione di due ulteriori fasce retributive, ossia F10 per la categoria A, e F10 per la categoria B, a valere, insieme alle altre, sul Fondo unico della Presidenza, costituito ai sensi dell'art. 73 e disciplinato dal successivo art. 74. In particolare, tramite le risorse ivi stanziate, e utilizzabili in sede di contrattazione integrativa, è possibile procedere a remunerare quei dipendenti che abbiano conseguito una positiva valutazione in ordine alla performance individuale e organizzativa, oltre che i passaggi economici nell'ambito di ciascuna categoria, sempre nel rispetto di criteri di selettività.
Si inseriscono nelle misure volte a valorizzare le capacità e il riconoscimento della professionalità dei dipendenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, le disposizioni di cui agli artt. 76 "differenziazione del premio individuale", e 77 "misure per disincentivare elevati tassi di assenza del personale", laddove si prevede un meccanismo che non consente di incrementare le risorse del fondo, qualora non siano rispettati gli obiettivi di miglioramento rispetto ai *benchmark* di settore in tema di assenze del personale.
Resta da evidenziare il ruolo preponderante della contrattazione integrativa (art.7), a cui viene rimessa l'individuazione dei criteri per l'attribuzione dei premi correlati alla performance (lett. b); nonché la definizione delle procedure delle progressioni economiche (lett. c); così come i criteri per l'attribuzione delle indennità correlate all'effettivo svolgimento di attività comportanti l'assunzione di specifiche responsabilità (lett. e).
In una direzione maggiormente incline all'innovazione pare andare la sopra menzionata Commissione paritetica sui sistemi di classificazione del personale, istituita ai sensi dell'art. 85 CCNL: tra i principi ispiratori, si pone l'obiettivo di individuare nuove figure, o di pervenire alla definizione di figure polivalenti, nell'ottica di sostenere i processi di cambiamento organizzativo e di incentivare comportamenti innovativi; oltre che di verificare la possibilità di definire ulteriori opportunità di progressione economica, per il personale apicale di ciascuna categoria. Inoltre, risulta auspicabile una revisione dei criteri di progressione economica del personale all'interno delle categorie, in correlazione con la valutazione delle competenze professionali acquisite e dell'esperienza professionale maturata; nonché una verifica della possibilità di operare una revisione degli schemi di remunerazione correlati alle posizioni di lavoro.

IL DIRITTO SOGGETTIVO ALLA FORMAZIONE NEL LAVORO PUBBLICO: UNA RASSEGNA RAGIONATA DELLE PREVISIONI LEGALI E CONTRATTUALI

di Andrea Impronta, *Funzionario del Segretariato generale del CNEL* e Michele Tiraboschi, *Presidente Commissione dell'Informazione CNEL*

ABSTRACT

Riconosciuta l'importanza dei percorsi di progressione di carriera e degli ordinamenti professionali del personale, nonché l'urgenza di **adeguare la disciplina contrattuale ai *"fabbisogni di nuove professionalità e competenze richieste dai cambiamenti organizzativi e dall'innovazione digitale"***, il punto 4 del ***"Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale"***, stipulato il 10 marzo 2021, tra l'allora Presidente del Consiglio Mario Draghi e il Ministro per la pubblica amministrazione Renato Brunetta con i segretari generali di Cgil, Cisl e Uil, dispone che *"**la formazione e riqualificazione del personale deve assumere centralità quale diritto soggettivo del dipendente pubblico e rango di investimento organizzativo necessario e variabile strategica non assimilabile a mera voce di costo nell'ambito delle politiche relative al lavoro pubblico**. In particolare va ribadito che **le attività di apprendimento e di formazione devono essere considerate a ogni effetto come attività lavorative**".*

Il presente contributo si fa carico di **ricostruire il quadro della normativa primaria vigente in materia** e di offrire una prima **rassegna delle principali disposizioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL), relativi al triennio 2019-2021, dei comparti definiti dal CCNQ del 3 agosto 2021, del personale dell'Area delle funzioni centrali e nel CCNL del personale del Comparto autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri**.

PARTE I

IL DIRITTO SOGGETTIVO ALLA FORMAZIONE NEL LAVORO PUBBLICO

1. I principali richiami alla materia della formazione nella normativa primaria

La centralità della formazione anche nel lavoro pubblico è confermata dai diversi espliciti richiami alla materia contenuti nella normativa primaria, fra i quali si ricordano:

- gli articoli 5 e 6 della legge 8 marzo 2000, n. 53 (Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città);
- l'art. 37 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro);
- le ulteriori specifiche disposizioni presenti nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. D'ora in avanti TUPI).

In particolare, la formazione è citata nel TUPI, fra gli altri, negli articoli 1, 7, 54 e 57; fin dal primo articolo. Infatti, tra le "Finalità ed ambito di applicazione", si legge: "Le disposizioni del presente decreto disciplinano l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, tenuto conto delle autonomie locali e di quelle delle regioni e delle province autonome, nel rispetto dell'articolo 97, comma primo, della Costituzione, al fine di: a) accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi dell'Unione europea, anche mediante il coordinato sviluppo di sistemi informativi pubblici; b) razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica; c) realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori nonché l'assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica".

L'articolo 7 (Gestione delle risorse umane) prevede: "Le amministrazioni pubbliche curano la formazione e l'aggiornamento del personale, ivi compreso quello con qualifiche dirigenziali, garantendo altresì l'adeguamento dei programmi formativi. al fine di contribuire allo sviluppo della cultura di genere della pubblica amministrazione".

Il successivo articolo 54 collega l'istituto alla conoscenza del Codice di comportamento nonché all'assunzione e alla progressione di carriera del dipendente. Esso infatti, al comma 7, stabilisce: "7. Le pubbliche amministrazioni verificano annualmente lo stato di applicazione dei codici e organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi. Le pubbliche amministrazioni prevedono lo svolgimento di un ciclo formativo obbligatorio, sia a seguito di assunzione, sia in ogni caso di passaggio a ruoli o a funzioni superiori, nonché di trasferimento del personale, le cui durata e intensità sono proporzionate al grado di responsabilità, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico".

L'articolo 57 del TUPI, nell'ambito di disposizioni finalizzate a garantire pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro ed il trattamento sul lavoro, dispone, fra l'atro, che le Pubbliche Amministrazioni: "a) riservano alle donne, salva motivata impossibilità, almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso, fermo restando il principio di cui all'articolo 35, comma 3, lettera e); b) adottano propri atti regolamentari per assicurare pari opportunità fra uomini e donne sul lavoro, conformemente alle direttive impartite dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica; c) garantiscono la partecipazione delle proprie dipendenti ai corsi di formazione e di aggiornamento professionale in rapporto proporzionale alla loro presenza nelle amministrazioni interessate ai corsi medesimi, adottando modalità organizzative atte a favorirne la partecipazione, consentendo la conciliazione fra vita professionale e vita familiare; d) possono finanziare programmi di azioni positive e l'attività dei Comitati unici di garanzia per le pari opportunità, per la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio".

Sempre a livello di normativa primaria, vanno richiamati gli articoli 5 e 6 della legge 8 marzo 2000, n. 53 (Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città.). Entrambe le disposizioni regolano la fruizione dei congedi per la formazione. La prima (dal titolo "Congedi per la formazione"), dispone che "Ferme restando le vigenti disposizioni relative al diritto allo studio di cui all'articolo 10 della legge 20 maggio 1970, n. 300, i dipendenti di datori di lavoro pubblici o privati, che abbiano almeno cinque anni di anzianità di servizio presso la stessa azienda o amministrazione, possono richiedere una sospensione del rapporto di lavoro per congedi per la formazione per un periodo non superiore ad undici mesi, continuativo o frazionato, nell'arco dell'intera vita lavorativa.". La seconda, il comma 2, precisa che "2. Per "congedo per la formazione" si intende quello finalizzato al completamento della scuola dell'obbligo, al conseguimento del titolo di studio di secondo grado, del diploma universitario o di laurea, alla partecipazione ad attività formative diverse da quelle poste in essere o finanziate dal datore di lavoro". Per completezza si riportano di seguito i commi successivi: "3. Durante il periodo di congedo per la formazione il dipendente conserva il posto di lavoro e non ha diritto alla retribuzione. Tale periodo non è computabile nell'anzianità di servizio e non è cumulabile con le ferie, con la malattia e con altri congedi. Una grave e documentata infermità, individuata sulla base dei criteri stabiliti dal medesimo decreto di cui all'articolo 4, comma 4, intervenuta durante il periodo di congedo, di cui sia data comunicazione scritta al datore di lavoro, dà luogo ad interruzione del congedo medesimo. 4. Il datore di lavoro può non accogliere la richiesta di congedo per la formazione ovvero può differirne l'accoglimento nel caso di comprovate esigenze organizzative. I contratti collettivi prevedono le modalità di fruizione del congedo stesso, individuano le percentuali massime dei lavoratori che possono avvalersene, disciplinano le ipotesi di differimento o di diniego all'esercizio di tale facoltà e fissano i termini del preavviso, che comunque non può essere inferiore a trenta giorni. 5. Il lavoratore può procedere al riscatto

del periodo di cui al presente articolo, ovvero al versamento dei relativi contributi, calcolati secondo i criteri della prosecuzione volontaria".

Il successivo art. 6 riguarda invece i "Congedi per la formazione continua" e si articola in tre commi, di seguito riportati: "1. I lavoratori, occupati e non occupati, hanno diritto di proseguire i percorsi di formazione per tutto l'arco della vita, per accrescere conoscenze e competenze professionali. Lo Stato, le regioni e gli enti locali assicurano un'offerta formativa articolata sul territorio e, ove necessario, integrata, accreditata secondo le disposizioni dell'articolo 17 della legge 24 giugno 1997, n. 196, e successive modificazioni, e del relativo regolamento di attuazione. L'offerta formativa deve consentire percorsi personalizzati, certificati e riconosciuti come crediti formativi in ambito nazionale ed europeo. La formazione può corrispondere ad autonoma scelta del lavoratore ovvero essere predisposta dall'azienda, attraverso i piani formativi aziendali o territoriali concordati tra le parti sociali in coerenza con quanto previsto dal citato articolo 17 della legge n. 196 del 1997, e successive modificazioni. 2. La contrattazione collettiva di categoria, nazionale e decentrata, definisce il monte ore da destinare ai congedi di cui al presente articolo, i criteri per l'individuazione dei lavoratori e le modalità di orario e retribuzione connesse alla partecipazione ai percorsi di formazione. 3. Gli interventi formativi che rientrano nei piani aziendali o territoriali di cui al comma 1 possono essere finanziati attraverso il fondo interprofessionale per la formazione continua, di cui al regolamento di attuazione del citato articolo 17 della legge n. 196 del 1997".

Anche se esula dalla normativa primaria, da ultimo, in ordine temporale, va fatta menzione del rinnovato contesto ordinamentale riportato al punto 2 della *Direttiva sulla Formazione* emanata il 29 gennaio 2024 dal Ministro per la Pubblica Amministrazione che assume quale riferimento strategico per la programmazione degli interventi formativi nelle amministrazioni, per i prossimi anni, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nel quale la formazione è considerata lo strumento operativo per il potenziamento e lo sviluppo del capitale umano necessario per cogliere gli obiettivi della transizione digitale, amministrativa ed ecologica.

2. La formazione nel "Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale" del 10 marzo 2021

Si rinviene una particolare attenzione alla formazione, in seguito -come si vedrà- declinata nei contratti collettivi nazionali di lavoro, anche nel recente ***"Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale"***, siglato il 10 marzo 2021, dall'allora Presidente del Consiglio Mario Draghi e il Ministro per la pubblica amministrazione Renato Brunetta insieme ai segretari generali di Cgil, Cisl e Uil.

L'accordo in questione riconosce alla Pubblica Amministrazione (PA) un ruolo centrale di motore di sviluppo e catalizzatore della ripresa conseguente all'emergenza dovuta alla pandemia da Covid-19 e si pone come obiettivo il rilancio del Paese attraverso la

modernizzazione del "sistema Italia" e la creazione di un nuovo modello di coesione sociale, considerata valore fondante per uno Stato che vuole innovarsi, ponendo al centro l'importanza della persona e della partecipazione.

Il Presidente Draghi, nell'occasione, ha dichiarato che "se guardiamo la situazione attuale concludiamo che c'è molto da fare, in particolare per l'età media e la formazione del personale". Egli ha inoltre affermato che, nel contesto dell'emergenza, l'azione amministrativa, a livello centrale e nelle strutture locali e periferiche, ha dimostrato capacità di resilienza e di adattamento grazie ad un impegno diffuso nel lavoro a distanza e ad un uso intelligente delle tecnologie a disposizione.

L'indicazione era che la riforma si muovesse su due direttive principali: investimenti in connettività (che prevedono anche la realizzazione di piattaforme efficienti e di facile utilizzo da parte dei cittadini) ed aggiornamento continuo delle competenze dei dipendenti pubblici. Dunque, con il Patto si intendeva potenziare la PA attraverso la semplificazione dei processi ed un massiccio investimento nel capitale umano.

Nello specifico, l'accordo riguardava i rinnovi contrattuali relativi al triennio 2019-2021, il lavoro agile, la revisione dei sistemi di classificazione professionale, la formazione del personale, i sistemi di partecipazione sindacale ed il *welfare* contrattuale.

Al punto 1 del *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale* si legge, infatti, che "i rinnovi contrattuali relativi al triennio 2019-2021 salvaguarderanno l'elemento perequativo della retribuzione già previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2016-2018, il quale confluirà nella retribuzione fondamentale cessando di essere corrisposto quale elemento distinto della retribuzione, nonché attueranno la revisione dei sistemi di classificazione di cui al punto 3, attraverso lo stanziamento di risorse aggiuntive nella legge di bilancio 2022. Al fine di sviluppare la contrattazione collettiva integrativa, il Governo, previo confronto, individuerà le misure legislative utili a valorizzare il ruolo della contrattazione decentrata e, in particolare, al superamento dei limiti di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017".

Inoltre, il Patto ha previsto l'attuazione della revisione dei sistemi di classificazione professionale adeguando la disciplina contrattuale ai fabbisogni di nuove professionalità e competenze ed alle esigenze di valorizzazione delle capacità concretamente dimostrate.

Riconosciuta l'importanza dei percorsi di progressione di carriera e degli ordinamenti professionali del personale, il punto 4 del Patto dispone che "la formazione e riqualificazione del personale deve assumere centralità quale diritto soggettivo del dipendente pubblico e rango di investimento organizzativo necessario e variabile strategica non assimilabile a mera voce di costo nell'ambito delle politiche relative al lavoro pubblico. In particolare va ribadito che le attività di apprendimento e di formazione devono essere considerate a ogni effetto come attività lavorative".

Seguendo alcune prassi contrattuali del settore privato (a partire dal CCNL della metalmeccanica) si introduce così anche nel settore pubblico il diritto soggettivo alla formazione del lavoratore che, come tale, va tuttavia ora sviluppato nei processi organizzativi e nella sua agibilità ed esigibilità pratica nei contesti di lavoro pubblici. Una ricognizione della parassi contrattuale nel settore pubblico *(infra,* Parte II), può essere di aiuto per fotografare lo stato dell'arte e cosa ora le pubbliche amministrazioni e le organizzazioni sindacali possano e debbano fare in materia non partendo da zero ma valorizzando e portando a sistema quanto già presente nell'ordinamento e nella disciplina contrattuale del lavoro pubblico.

Nella sua parte finale, al punto 5, il Patto prevede che nell'ambito dei nuovi contratti collettivi saranno adeguati i sistemi di partecipazione sindacale, valorizzando gli strumenti di partecipazione organizzativa ed il ruolo della contrattazione integrativa, al fine di puntare sulla valutazione oggettiva della produttività e la sua valorizzazione economica e professionale. Degna di rilevo è anche la previsione che "Il sistema delle relazioni sindacali rafforzerà l'istituto del confronto sull'organizzazione del lavoro e sulle sue evoluzioni. È fondamentale la condivisione tra le parti dell'obiettivo di rinnovare le Amministrazioni puntando su un'organizzazione più flessibile, capace di rispondere rapidamente all'innovazione tecnologica e soprattutto alle esigenze dei cittadini e delle imprese".

Con il Patto si è inteso quindi potenziare la PA attraverso la semplificazione dei processi ed un massiccio investimento nel capitale umano. Tali strumenti sono fondamentali per attenuare le storiche disparità del Paese, per ridurre il dualismo fra settore pubblico e privato, nonché per fornire risposte ai nuovi e mutati bisogni dei cittadini. È stato previsto, infatti, che il rilancio della Pubblica Amministrazione si realizzasse attraverso l'investimento di risorse umane, l'ingresso di nuove generazioni di lavoratrici e lavoratori e percorsi di crescita ed aggiornamento professionale, anche sviluppando strumenti per la ricognizione di titoli, competenze ed abilità del personale in servizio.

In attuazione del Patto sono state avviate, e alla data attuale del tutto concluse, le trattative per i rinnovi dei Contratti collettivi nazionali di lavoro del personale dirigente e non delle amministrazioni relative al periodo 2019/2021 (comprese nei comparti di contrattazione).

PARTE II

RASSEGNA DELLE DISPOSIZIONI CONTENUTE NEI CONTRATTI COLLETTIVI NAZIONALI DI LAVORO (CCNL) RELATIVI AL TRIENNIO 2019-2021 DEI COMPARTI DEFINITI DAL CCNQ DEL 3 AGOSTO 2021, DEL PERSONALE DELL'AREA DELLE FUNZIONI CENTRALI E NEL CCNL DEL PERSONALE DEL COMPARTO AUTONOMO DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

La presente rassegna inizia con l'esame delle previsioni sul tema in argomento del CCNL dell'Area delle funzioni centrali e comprende le disposizioni in materia di formazione contenute nei quattro comparti - definiti dal Contratto collettivo nazionale quadro per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale (2019-2021) (CCNQ) del 3 agosto 2021 - nonché nei CCNL del Comparto autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Per quanto riguarda la dirigenza dell'area delle funzioni centrali, la principale disposizione che regola la materia in argomento è contenuta nel CCNL relativo al triennio 2016/2018 del 9 marzo 2020, che dedica l'articolo 26 -articolato in 8 commi - alle "Linee guida generali in materia di formazione", che si riporta integralmente di seguito: "1. Nel quadro dei processi di riforma e modernizzazione della pubblica amministrazione, la formazione costituisce un fattore decisivo di successo e una leva fondamentale nelle strategie di cambiamento dirette a conseguire una maggiore qualità ed efficacia delle amministrazioni. Con riferimento alla risorsa dirigenziale tale carattere diviene più pregnante per la criticità del ruolo della dirigenza nella realizzazione degli obiettivi anzidetti. 2. In relazione alle premesse enunciate al comma 1, la formazione e l'aggiornamento professionale sono assunti dalle amministrazioni come metodo permanente teso ad assicurare il costante aggiornamento delle competenze professionali tecniche e lo sviluppo delle competenze organizzative e manageriali necessarie allo svolgimento efficace dei rispettivi ruoli. 3. Le iniziative di formazione hanno carattere continuo e obbligatorio. A tali iniziative sono destinati adeguati investimenti finanziari nel rispetto dei limiti finanziari previsti dalle vigenti norme di legge in materia. 4. Gli interventi formativi, secondo le singole finalità, hanno sia contenuti di formazione al ruolo, sia contenuti specialistici in correlazione con specifici ambiti e funzioni su cui insiste l'attività del dirigente o del professionista. 5. Ciascuna amministrazione, secondo i rispettivi strumenti di bilancio e le specifiche sfere di autonomia e di flessibilità organizzativa ed operativa, definisce annualmente la quota delle risorse da destinare ai programmi di aggiornamento e di formazione dei dirigenti e dei professionisti, nel rispetto dei limiti finanziari di cui al comma 3, tenendo conto dei propri obiettivi di sviluppo organizzativo, dell'analisi dei fabbisogni formativi e delle direttive generali in materia di formazione. Nell'ambito dei piani della formazione sono indicati gli obiettivi di ore di formazione da erogare nel corso dell'anno. 6. Le politiche formative sono definite da ciascuna amministrazione in conformità alle proprie linee strategiche e di sviluppo. Le iniziative formative sono realizzate, singolarmente o d'intesa con altre amministrazioni, anche in collaborazione con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, le Università ed altri soggetti pubblici o privati, ivi compresi gli ordini professionali. 7. La partecipazione alle iniziative di formazione, inserite in appositi percorsi formativi, anche individuali, viene concordata dall'amministrazione con gli interessati ed è considerata servizio utile a tutti gli effetti. Il personale può, inoltre, partecipare, senza oneri per l'amministrazione, a corsi di formazione ed aggiornamento professionale che siano, comunque, in linea con le finalità indicate nei commi che precedono. A tal fine può essere concesso un periodo di aspettativa non retribuita per motivi di studio della durata massima di tre mesi nell'arco di un anno. Qualora l'amministrazione riconosca l'effettiva connessione delle iniziative di formazione e

aggiornamento svolte dal personale ai sensi del comma 7 con l'attività di servizio e l'incarico affidato, può concorrere con un proprio contributo alla spesa sostenuta e debitamente documentata. 8. Al finanziamento delle attività di formazione si provvede utilizzando una quota annua non inferiore all'1% del monte salari relativo al personale destinatario del presente CCNL. Ulteriori risorse possono essere individuate considerando i risparmi derivanti dai piani di razionalizzazione e i canali di finanziamento esterni, comunitari, nazionali o regionali. È comunque fatto salvo il rispetto delle vigenti disposizioni di legge in materia di spesa per la formazione".

Sempre con riferimento alla medesima area dei dirigenti delle funzioni centrali, si ritiene degna di nota l'innovativa disposizione recata dall'articolo 18 del CCNL del triennio 2019/2021 del 16 novembre 2023, dedicata all'attività di affiancamento all'ingresso in favore dei dirigenti e professionisti neoassunti, anche definita mentoring (che interessa i neoassunti fino alla maturazione di due anni di servizio): "1. Nel contesto dei processi di riforma digitale e di riorganizzazione, anche procedurale, della Pubblica Amministrazione le parti sottolineano l'importanza di realizzare un sistema strutturato basato sullo scambio delle conoscenze, competenze e delle esperienze maturate nel tempo da parte della dirigenza già in servizio verso il personale dirigente neoassunto. 2. Per realizzare gli obiettivi di cui al comma 1, le amministrazioni possono prevedere idonee forme di affiancamento all'ingresso in favore dei dirigenti e professionisti neoassunti, in aggiunta agli eventuali corsi e/o scuole di formazione iniziale e di aggiornamento professionale organizzati dalle stesse. 3. Le amministrazioni a tal fine predispongono un elenco, periodicamente aggiornato, di dirigenti e professionisti in servizio che abbiano maturato almeno quindici anni di anzianità nella qualifica e prestato il proprio consenso a realizzare l'affiancamento a beneficio dei nuovi assunti dell'amministrazione. 4. Ai soli fini del presente articolo, si considera neoassunto il dirigente e il professionista fino alla maturazione di due anni di servizio. 5. Il ruolo del dirigente o professionista mentore è quello di fornire supporto, informazioni, incoraggiamento e consiglio al dirigente e al professionista neoassunto sulla vita e l'esperienza lavorativa avuta in seno all'amministrazione di appartenenza. Il rapporto informale e paritario basato sulla fiducia reciproca che si instaura tra le parti deve condurre allo scambio delle competenze e delle esperienze acquisite negli anni dal mentore, contribuendo anche a trasferire al neoassunto la cultura e la missione dell'amministrazione, i codici e comportamenti informali esistenti, nonché la consapevolezza dei ruoli da assolvere. L'attività di affiancamento rientra tra le funzioni del dirigente o del professionista. 6. Di norma, il mentore è una persona diversa dal dirigente superiore e non può relazionarsi con più di un neoassunto per volta. 7. È nell'interesse del neoassunto dirigente e professionista assimilare e apprendere dal proprio mentore, con spirito collaborativo e diligenza. Quest'ultimo può chiedere di essere sollevato dall'attività di affiancamento per comprovate ragioni.".

Di seguito i principali riferimenti all'istituto della formazione rinvenibili nei Contratti collettivi nazionali dei Comparti delle funzioni centrali, delle funzioni locali, istruzione e ricerca, sanità, relativi al triennio 2019-2021.

1. CCNL del Comparto delle Funzioni Centrali - triennio 2019/2021 del 9/05/2022

Il vigente CCNL 2019-2021 del personale non dirigente del comparto delle funzioni centrali dedica due articoli principalmente alla formazione, l'art. 31 (Destinatari e processi della formazione) e l'art. 32 (Pianificazione strategica di conoscenze e saperi). Quest'ultimo, in particolare, sottolinea l'importanza dell'attivazione di percorsi formativi differenziati per target di riferimento, al fine di colmare lacune di competenze rispetto ad ambiti strategici comuni a tutti i dipendenti che siano inseriti nell'ambito di appositi sistemi di accreditamento e che garantiscano alta qualificazione, tra cui interventi formativi sui temi dell'etica pubblica. La disposizione citata stabilisce inoltre, al secondo comma, che le Amministrazioni (nell'ambito di quanto previsto dall'art. 52, comma 5 del CCNL del 12 febbraio 2018, di cui si dirà più avanti) favoriscono misure formative finalizzate alla transizione digitale nonché interventi di supporto per l'acquisizione e l'arricchimento delle competenze digitali, in particolare quelle di base. Sempre l'art. 32 del CCNL dispone, infine, che le Amministrazioni pianificano altresì programmi di upskilling e di reskilling per i dipendenti anche in relazione al monitoraggio della performance individuale, al fine di incoraggiare i processi di sviluppo e trasformazione della Pubblica Amministrazione.

L'impostazione contrattuale descritta è completata dal richiamo della sopra menzionata disposizione recata dall'art. 52, c. 5 del CCNL relativo al triennio precedente, in base alla quale la formazione rappresenta, per le amministrazioni, la condizione ed il presupposto per le scelte innovative e le azioni di razionalizzazione e riprogettazione dei servizi, nell'ottica del miglioramento. Le attività di formazione sono in particolare rivolte a: valorizzare il patrimonio professionale presente nelle amministrazioni; assicurare il supporto conoscitivo al fine di assicurare l'operatività dei servizi migliorandone la qualità e l'efficienza; garantire l'aggiornamento professionale in relazione all'utilizzo di nuove metodologie lavorative ovvero di nuove tecnologie, nonché il costante adeguamento delle prassi lavorative alle eventuali innovazioni intervenute, anche per effetto di nuove disposizioni legislative; favorire la crescita professionale del lavoratore e lo sviluppo delle potenzialità dei dipendenti in funzione dell'affidamento di incarichi diversi e della costituzione di figure professionali polivalenti; incentivare comportamenti innovativi che consentano l'ottimizzazione dei livelli di qualità ed efficienza dei servizi pubblici, nell'ottica di sostenere i processi di cambiamento organizzativo.

Art. 31 *Destinatari e processi della formazione*
1. Le attività formative sono programmate nei piani della formazione del personale, sulla base dell'analisi dei fabbisogni formativi rilevati nell'organizzazione, anche in conseguenza di innovazioni tecnologiche, organizzative e normative, processi di mobilità, processi di reclutamento di nuovo personale, programmi di sviluppo della qualità dei servizi, esigenze di accrescimento e sviluppo professionale, con particolare riferimento alla riqualificazione e

progressione del personale. Gli stessi piani individuano altresì le risorse finanziarie da destinare alla formazione, ivi comprese quelle attivabili attraverso canali di finanziamento esterni, comunitari, nazionali o regionali, nonché i soggetti esterni, tra quelli di cui al comma 6 del presente articolo, coinvolti nella realizzazione delle attività programmate. 2. Le amministrazioni assicurano, ove necessario, la formazione d'ingresso del personale neoassunto. Essa è effettuata mediante attività di intensità e durata coerente con le esigenze di inserimento di tale personale nei contesti organizzativi. 3. Le iniziative di formazione del presente articolo riguardano tutti i dipendenti, compreso il personale in distacco sindacale. Le amministrazioni, compatibilmente con le esigenze organizzative connesse con l'organizzazione delle attività formative, favoriscono la partecipazione a successivi moduli formativi aventi il medesimo oggetto, dei dipendenti impossibilitati a partecipare per oggettivi impedimenti. L'impossibilità a partecipare deve, in ogni caso, essere tempestivamente comunicata con congruo anticipo. Il personale in assegnazione temporanea presso altre amministrazioni effettua la propria formazione nelle amministrazioni di destinazione, salvo per le attività di cui al comma 4, lettera a). 4. I piani di formazione definiscono quali iniziative abbiano carattere obbligatorio e quali facoltativo ed in particolare stabiliscono: a) le attività di formazione che si concludono con l'accertamento dell'avvenuto accrescimento della professionalità del singolo dipendente, attestato attraverso certificazione finale delle competenze acquisite, da parte dei soggetti che l'hanno attuata, in collegamento con le progressioni economiche; b) le attività formative aventi l'obiettivo di far conseguire ai dipendenti il più alto grado di operatività ed autonomia in relazione alle funzioni di assegnazione, tenendo conto dell'evoluzione delle normative e delle conoscenze riferite ai contesti di lavoro, delle caratteristiche tecnologiche ed organizzative degli stessi contesti, nonché delle innovazioni introdotte nell'utilizzo delle risorse umane. 5. Per garantire l'obiettivo di una formazione permanente e diffusa, i piani di formazione di cui al comma 1 definiscono anche le metodologie formative e didattiche e, in tale ambito, valutano la possibilità, per accrescere l'efficacia e l'efficienza delle iniziative programmate, di attivare metodologie innovative quali formazione a distanza, formazione sul posto di lavoro, formazione mista (sia in aula che sul posto di lavoro), comunità di apprendimento, comunità di pratica. 6. Nell'attuazione dei piani di formazione, nel rispetto delle disposizioni di legge in materia, le amministrazioni si avvalgono della collaborazione della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, nonché di Università ed altri soggetti, sia pubblici che privati. 7. Le amministrazioni possono assumere iniziative di collaborazione finalizzate a realizzare percorsi di formazione comuni ed integrati. 8. Il personale che partecipa alle attività di formazione organizzate dall'amministrazione è considerato in servizio a tutti gli effetti. I relativi oneri sono a carico della stessa amministrazione. 9. Le attività sono tenute, di norma, durante l'orario ordinario di lavoro. Qualora le attività si svolgano fuori dalla sede di servizio al personale spetta il rimborso delle spese di viaggio, ove ne sussistano i presupposti. Al fine di favorire la partecipazione nelle amministrazioni con articolazione sul territorio è privilegiata l'organizzazione di attività a livello regionale o territoriale, ove non sia possibile realizzare attività di formazione a distanza. 10. Le amministrazioni individuano i dipendenti che partecipano alle attività di formazione sulla base dei fabbisogni formativi, garantendo comunque pari opportunità di partecipazione. In sede di organismo paritetico di cui all'art.

6, possono essere formulate proposte di criteri per la partecipazione del personale, in coerenza con il presente comma. 11. Le amministrazioni curano, per ciascun dipendente, la raccolta di informazioni sulla partecipazione alle iniziative formative attivate in attuazione del presente articolo, concluse con accertamento finale delle competenze acquisite. 12. Le amministrazioni e le organizzazioni sindacali di cui all'art. 7, comma 3, possono costituire enti bilaterali per la formazione, in ogni caso nel rispetto delle disposizioni che obbligano ad avvalersi della Scuola Nazionale dell'Amministrazione e dei vincoli finanziari previsti dalle vigenti disposizioni di legge. 13. Nell'ambito dell'Organismo paritetico di cui all'art. 6: a) possono essere acquisiti elementi di conoscenza relativi ai fabbisogni formativi del personale; b) possono essere formulate proposte all'amministrazione, per la realizzazione delle finalità di cui al presente articolo; c) possono essere realizzate iniziative di monitoraggio sulla attuazione dei piani di formazione e sull'utilizzo delle risorse stanziate. 14. Al finanziamento delle attività di formazione si provvede utilizzando una quota annua non inferiore all'1% del monte salari relativo al personale destinatario del presente CCNL, nel rispetto dei vincoli previsti dalle vigenti disposizioni di legge in materie. Ulteriori risorse possono essere individuate considerando i risparmi derivanti dai piani di razionalizzazione e i canali di finanziamento esterni, comunitari, nazionali o regionali. Sono altresì utilizzabili, a tal fine, le risorse stanziate dall'art. 1, comma 613 della legge n. 234 del 30 dicembre 2021 (Legge di bilancio 2022). 15. Il presente articolo disapplica e sostituisce l'art. 53 del CCNL 12 febbraio 2018.

Art. 32 *Pianificazione strategica di conoscenze e saperi*
1. Le parti riconoscono l'importanza dell'attivazione di percorsi formativi differenziati per target di riferimento, al fine di colmare lacune di competenze rispetto ad ambiti strategici comuni a tutti i dipendenti che siano inseriti nell'ambito di appositi sistemi di accreditamento e che garantiscano alta qualificazione, tra cui interventi formativi sui temi dell'etica pubblica. 2. Le Amministrazioni, nell'ambito di quanto previsto dall'art. 52, comma 5 del CCNL del 12 febbraio 2018, favoriscono misure formative finalizzate alla transizione digitale nonché interventi di supporto per l'acquisizione e l'arricchimento delle competenze digitali, in particolare quelle di base. 3. Le Amministrazioni pianificano altresì programmi di upskilling e di reskilling per i dipendenti anche in relazione al monitoraggio della performance individuale, al fine di incoraggiare i processi di sviluppo e trasformazione della Pubblica Amministrazione.

Si segnala che la materia delle "politiche formative" rientra tra quelle affidate all'Organismo paritetico per l'innovazione, previsto dall'art. 6 del CCNL, che 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.

L'organismo è 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, al fine di formulare proposte all'amministrazione o alle parti negoziali della contrattazione integrativa ed è istituito presso ogni amministrazione a livello nazionale o di sede unica.

Esso ha composizione paritetica ed è formato da un componente designato da ciascuna delle organizzazioni sindacali (di cui all'art 7, comma 3, Contrattazione collettiva integrativa: soggetti, livelli e materie) nonché da una rappresentanza dell'Amministrazione, con rilevanza pari alla componente sindacale e si riunisce almeno due volte l'anno e, comunque, ogniqualvolta l'amministrazione manifesti un'intenzione di progettualità organizzativa innovativa, complessa, per modalità e tempi di attuazione, e sperimentale; può trasmettere proprie proposte progettuali, all'esito dell'analisi di fattibilità, alle parti negoziali della contrattazione integrativa, sulle materie di competenza di quest'ultima, o all'amministrazione.

2. Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al Personale del Comparto Funzioni Locali Triennio 2019/2021 del 16/11/2022

Di seguito le principali disposizioni contrattuali in materia di formazione, comprese le sezioni relative al personale educativo e scolastico, a quello iscritto ad ordini o albi professionali, a quello delle professioni sanitarie e socio sanitarie nonché delle professioni sanitarie e socio sanitarie:

Art. 54 *Principi generali e finalità della formazione*
1. Nel quadro dei processi di riforma e modernizzazione della pubblica amministrazione, la formazione del personale svolge un ruolo primario nelle strategie di cambiamento dirette a conseguire una maggiore qualità ed efficacia dell'attività delle amministrazioni. 2. Per sostenere una efficace politica di sviluppo delle risorse umane, gli enti assumono la formazione quale leva strategica per l'evoluzione professionale e per l'acquisizione e la condivisione degli obiettivi prioritari della modernizzazione e del cambiamento organizzativo, da cui consegue la necessità di dare ulteriore impulso all'investimento in attività formative. 3. Nel rispetto delle specifiche relazioni sindacali di cui all'art. 5, comma 3, lett. i) (Confronto) del presente CCNL, ciascun Ente provvede alla definizione delle linee generali di riferimento per la pianificazione delle attività formative e di aggiornamento, delle materie comuni a tutto il personale, di quelle rivolte ai diversi ambiti e profili professionali presenti nell'ente, tenendo conto dei principi di pari opportunità tra tutti i lavoratori, ivi compresa la individuazione nel piano della formazione dell'obiettivo delle ore di formazione da erogare nel corso dell'anno. 4. Le attività di formazione individuate i sensi del comma precedente sono in rivolte a: - valorizzare il patrimonio professionale presente negli enti; - assicurare il supporto conoscitivo al fine di assicurare l'operatività dei servizi migliorandone la qualità e l'efficienza con particolare riguardo allo sviluppo delle competenze digitali; - garantire l'aggiornamento professionale in relazione all'utilizzo di nuove metodologie lavorative ovvero di nuove tecnologie, nonché il costante adeguamento delle prassi lavorative

alle eventuali innovazioni intervenute, anche per effetto di nuove disposizioni legislative; - favorire la crescita professionale del lavoratore e lo sviluppo delle potenzialità dei dipendenti in funzione dell'affidamento di incarichi diversi e della costituzione di figure professionali polivalenti; - incentivare comportamenti innovativi che consentano l'ottimizzazione dei livelli di qualità ed efficienza dei servizi pubblici, nell'ottica di sostenere i processi di cambiamento organizzativo. 4. Il presente articolo disapplica e sostituisce l'art. 49-bis del CCNL 21.05.2018.

Art. 55 *Destinatari e processi della formazione*

Le attività formative sono programmate nei piani della formazione del personale. I suddetti piani individuano le risorse finanziarie da destinare alla formazione, ivi comprese quelle attivabili attraverso canali di finanziamento esterni, comunitari, nazionali o regionali. 2. Le iniziative di formazione del presente articolo riguardano tutti i dipendenti, compreso il personale in distacco sindacale. Il personale in assegnazione temporanea presso altre amministrazioni effettua la propria formazione nelle amministrazioni di destinazione, salvo per le attività di cui al comma 3. 3. Nell'ambito dei piani di formazione sono individuate attività di formazione che si concludono con l'accertamento dell'avvenuto accrescimento della professionalità del singolo dipendente, attestato attraverso certificazione finale delle competenze acquisite, da parte dei soggetti che l'hanno attuata, in collegamento con le progressioni economiche. 4. I piani di formazione definiscono anche metodologie innovative quali formazione a distanza, formazione sul posto di lavoro, formazione mista (sia in aula che sul posto di lavoro), comunità di apprendimento, comunità di pratica, tenuto conto anche delle disposizioni di cui all'art. 67 (Formazione lavoro agile) e all'art. 69 (Formazione lavoro da remoto) relativamente alle specifiche iniziative formative per il personale in lavoro agile o da remoto. 5. Gli enti possono assumere iniziative di collaborazione con altri enti o amministrazioni finalizzate a realizzare percorsi di formazione comuni ed integrati. 6. Il personale che partecipa alle attività di formazione organizzate dall'amministrazione o comunque disposte dalla medesima è considerato in servizio a tutti gli effetti. I relativi oneri sono a carico della stessa amministrazione. 7. Le attività sono tenute di norma durante l'orario ordinario di lavoro. Qualora le attività si svolgano fuori dalla sede di servizio al personale spetta il rimborso delle spese di viaggio, ove ne sussistano i presupposti. 8. Gli enti possono individuare, all'interno dei propri organici, personale qualificato da impiegare, durante l'orario di lavoro, come docente per i percorsi formativi di aggiornamento rivolti a tutto al personale. 9. Le amministrazioni individuano i dipendenti che partecipano alle attività di formazione sulla base dei fabbisogni formativi, garantendo comunque pari opportunità di partecipazione. In sede di organismo paritetico di cui all'art. 6 (Organismo paritetico per l'innovazione) possono essere formulate proposte di criteri per la partecipazione del personale, in coerenza con il presente comma. 10. Le amministrazioni curano, per ciascun dipendente, la raccolta di informazioni sulla partecipazione alle iniziative formative attivate in attuazione del presente articolo, concluse con accertamento finale delle competenze acquisite, inserendo le risultanze di detti processi nel fascicolo personale di cui all'art. 27 (Fascicolo Personale). 11. Nell'ambito dell'Organismo Paritetico di cui all'art. 6, comma 2 del presente CCNL: a) possono essere acquisiti elementi di conoscenza relativi ai fabbisogni formativi del personale; b) possono essere formulate proposte all'amministrazione, per la

realizzazione delle finalità di cui al presente articolo; c) possono essere realizzate iniziative di monitoraggio sulla attuazione dei piani di formazione e sull'utilizzo delle risorse stanziate. 12. Nell'ambito dei piani di formazione, possono essere individuate anche iniziative formative, organizzate dagli Ordini professionali, destinate al personale iscritto ad albi professionali, in relazione agli obblighi formativi previsti per l'esercizio della professione. Il personale che vi partecipa è considerato in servizio a tutti gli effetti. 13. Al finanziamento delle attività di formazione si provvede utilizzando una quota annua non inferiore all'1% del monte salari relativo al personale destinatario del presente CCNL, comunque nel rispetto dei vincoli previsti dalle vigenti disposizioni di legge in materie. Ulteriori risorse possono essere individuate considerando i risparmi derivanti dai piani di razionalizzazione e i canali di finanziamento esterni, comunitari, nazionali o regionali, nonché le risorse riferibili ai fondi interprofessionali di cui all'art. 118 della L. n. 388/2000 nei limiti ivi previsti. 14. Il presente articolo disapplica e sostituisce l'art. 49-ter del CCNL 21.05.2018.

Art. 56 *Pianificazione strategica di conoscenze e saperi*
1. Le parti riconoscono l'importanza dell'attivazione di percorsi formativi differenziati per target di riferimento, al fine di colmare lacune di competenze rispetto ad ambiti strategici comuni a tutti i dipendenti che siano inseriti nell'ambito di appositi sistemi di accreditamento e che garantiscano alta qualificazione, tra cui interventi formativi sui temi dell'etica pubblica. 2. Gli enti, nell'ambito di quanto previsto dall'art. 54 (Principi generali e finalità della formazione) comma 3, favoriscono misure formative finalizzate alla transizione digitale nonché interventi di supporto per l'acquisizione e l'arricchimento delle competenze digitali, in particolare quelle di base. 3. Gli enti pianificano altresì programmi finalizzati all'adozione di nuove competenze e di riqualificazione per i dipendenti anche in relazione al monitoraggio della performance individuale, al fine di incoraggiare i processi di sviluppo e trasformazione della Pubblica Amministrazione. 4. Gli Enti, nell'ambito dei programmi finalizzati all'adozione di nuove competenze, favoriscono la formazione finalizzata alla conoscenza dei rischi potenziali per la sicurezza e le procedure da seguire per proteggere sé stessi ed i colleghi da atti di violenza, attraverso la formazione sui rischi specifici connessi con l'attività svolta, inclusi i metodi di riconoscimento di segnali di pericolo o di situazioni che possono condurre ad aggressione, metodologie per gestire utenti aggressivi e violenti.

Art. 67 *Formazione lavoro agile*
1. Al fine di accompagnare il percorso di introduzione e consolidamento del lavoro agile, nell'ambito delle attività del piano della formazione sono previste specifiche iniziative formative per il personale che usufruisca di tale modalità di svolgimento della prestazione. 2. La formazione di cui al comma 1 dovrà perseguire l'obiettivo di formare il personale all'utilizzo delle piattaforme di comunicazione, compresi gli aspetti di salute e sicurezza, e degli altri strumenti previsti per operare in modalità agile nonché diffondere moduli organizzativi che rafforzino il lavoro in autonomia, l'empowerment, la delega decisionale, la collaborazione e la condivisione delle informazioni.

Art. 69 *Formazione lavoro da remoto*

1. Al fine di accompagnare il percorso di introduzione e consolidamento del lavoro da remoto, nell'ambito delle attività del piano della formazione saranno previste specifiche iniziative formative per il personale che usufruisca di tale modalità di svolgimento della prestazione al fine di formare il personale all'utilizzo delle piattaforme di comunicazione e degli altri strumenti previsti per operare in modalità da remoto.

SEZIONE PERSONALE EDUCATIVO E SCOLASTICO (Art. 85 Classificazione del personale destinatario delle disposizioni della presente Sezione 1. Le disposizioni contenute nella presente Sezione si applicano al personale educativo e scolastico)
Art. 91 *Formazione continua*
1. Per il perseguimento dei principi e delle finalità espressi all'art. 54 (Principi generali e finalità della formazione) del presente CCNL, l'ente garantisce una formazione continua e specifica a tutto il personale destinatario della presente Sezione, nell'ambito del piano dei fabbisogni formativi

SEZIONE DEL PERSONALE ISCRITTO AD ORDINI O ALBI PROFESSIONALI
Art. 103 *Formazione continua*
1.Per il perseguimento dei principi e delle finalità espressi all'art. 54 (Principi generali e finalità della formazione) del presente CCNL, l'ente garantisce una formazione continua e specifica a tutto il personale destinatario della presente Sezione, nell'ambito del piano dei fabbisogni formativi, anche favorendo la partecipazione alle attività formative organizzate dagli Ordini.

SEZIONE PERSONALE DELLE PROFESSIONI SANITARIE E SOCIO SANITARIE
Art. 108 *Formazione continua*
1.Per il perseguimento dei principi e delle finalità espressi all'art. 54 (Principi generali e finalità della formazione) del presente CCNL, l'ente garantisce una formazione continua e specifica a tutto il personale destinatario della presente Sezione, nell'ambito del piano dei fabbisogni formativi.

Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del personale del comparto Istruzione e ricerca Periodo 2019-2021 del 18/01/2024

Art. 15 *Formazione*
1. Al fine di accompagnare il percorso di introduzione e consolidamento del lavoro agile, nell'ambito delle attività del piano della formazione saranno previste specifiche iniziative formative per il personale che usufruisca di tale modalità di svolgimento della prestazione lavorativa. 2. La formazione di cui al comma 1 dovrà perseguire l'obiettivo di fornire al personale le competenze necessarie per l'utilizzo delle piattaforme di comunicazione e degli altri strumenti previsti per operare in modalità agile nonché di diffondere moduli organizzativi che rafforzino il lavoro in autonomia, l'empowerment, la delega decisionale, la collaborazione e la condivisione delle informazioni.

Art. 36 *Formazione*

1. La formazione costituisce una leva strategica fondamentale per lo sviluppo professionale del personale, per il necessario sostegno agli obiettivi di cambiamento, per un'efficace politica di sviluppo delle risorse umane. L'amministrazione è tenuta a fornire strumenti, risorse e opportunità che garantiscano la formazione in servizio. La formazione si realizza anche attraverso strumenti che consentono l'accesso a percorsi universitari, per favorire l'arricchimento e la mobilità mediante percorsi brevi finalizzati ad integrare il piano di studi con discipline coerenti con le nuove classi di concorso e con profili considerati necessari secondo le norme vigenti. 2. Nell'ambito delle risorse disponibili nello stato di previsione del MIM e previa contrattazione collettiva integrativa di cui all'art. 30, comma 4, lett. a3) (livelli, soggetti e materie delle relazioni sindacali), verrà promossa per il personale in servizio la formazione organica e collegata ad un impegno di prestazione professionale che contribuisca all'accrescimento delle competenze richieste dal ruolo ricoperto dal lavoratore. 3. Per garantire le attività formative di cui al presente articolo l'amministrazione, nell'ambito delle proprie competenze, utilizza tutte le risorse disponibili, nonché le risorse allo scopo previste da specifiche norme di legge o da norme comunitarie. Le somme impegnate per la formazione e non spese nell'esercizio finanziario di riferimento sono vincolate al riutilizzo nell'esercizio successivo con la stessa destinazione. In via prioritaria si dovranno assicurare alle istituzioni scolastiche opportuni finanziamenti per la partecipazione del personale in servizio ad iniziative di formazione deliberate dal collegio dei docenti o programmate dal DSGA, sentito il personale ATA, necessarie per una qualificata risposta alle esigenze derivanti dal piano dell'offerta formativa. 4. La formazione continua costituisce un diritto ed un dovere per il personale scolastico in quanto funzionale alla piena realizzazione e allo sviluppo della propria professionalità. 5. Fatto salvo quanto previsto al comma 8, al fine di evitare oneri di sostituzione del personale assente per partecipare ad attività formative, i corsi di formazione organizzati dall'amministrazione a livello centrale o periferico o dalle istituzioni scolastiche avvengono, di norma, durante l'orario di servizio e in ogni caso fuori dell'orario di insegnamento. Il personale che vi partecipa è considerato in servizio a tutti gli effetti. Qualora i corsi si svolgano fuori sede, la partecipazione ad essi comporta il rimborso delle spese di viaggio. 6. Il personale può partecipare, previa autorizzazione del dirigente scolastico, in relazione alle esigenze di funzionamento del servizio, ad iniziative di aggiornamento organizzate dall'amministrazione o svolte dall'Università o da enti accreditati. La partecipazione alle iniziative di aggiornamento avviene nel limite delle ore necessarie alla realizzazione del processo formativo, da utilizzare prioritariamente in relazione allo sviluppo e all'arricchimento della professionalità. In quest'ultimo caso il numero di ore può essere aumentato secondo le esigenze, tenendo conto anche del tempo necessario per raggiungere la sede dell'attività di formazione. 7. Per il personale docente, la formazione avviene in orario non coincidente con le ore destinate all'attività di insegnamento di cui all'art. 43 (Attività dei docenti). Le ore di formazione ulteriori rispetto a quelle di cui all'art. 44, comma 4 (Attività funzionali all'insegnamento) sono remunerate con compensi, anche forfettari stabiliti in contrattazione integrativa, a carico del fondo per il miglioramento dell'offerta formativa di cui all'art. 78. Il personale docente ha diritto alla fruizione di cinque giorni nel corso dell'anno scolastico per la partecipazione a iniziative di formazione con l'esonero dal servizio e con

sostituzione ai sensi della normativa sulle supplenze brevi vigente nei diversi gradi scolastici. Con le medesime modalità, e nel medesimo limite di 5 giorni, hanno diritto a partecipare ad attività musicali ed artistiche, a titolo di formazione, gli insegnanti di strumento musicale e di materie artistiche. 9. Il dirigente scolastico assicura, nelle forme e in misura compatibile con la qualità del servizio, un'articolazione flessibile dell'orario di lavoro per consentire la partecipazione a iniziative di formazione anche in aggiunta a quanto stabilito dal precedente comma 8. 10.Le stesse opportunità, fruizione dei cinque giorni e/o adattamento dell'orario di lavoro, devono essere offerte al personale docente che partecipa in qualità di formatore, esperto e animatore ad iniziative di formazione. Le predette opportunità di fruizione di cinque giorni per la partecipazione ad iniziative di formazione come docente o come discente non sono cumulabili. Il completamento della laurea e l'iscrizione a corsi di laurea per gli insegnanti diplomati in servizio hanno un carattere di priorità. 11.La formazione dei docenti si realizza anche mediante l'accesso a percorsi universitari brevi finalizzati all'integrazione dei piani di studio in coerenza con esigenze derivanti dalle modifiche delle classi di concorso e degli ambiti disciplinari. 12.All'interno delle singole istituzioni scolastiche, per il personale in servizio, iscritto ai corsi di laurea, a corsi di perfezionamento o a scuole di specializzazione, con particolare riferimento ai corsi utili alla mobilità, alla riconversione e al reimpiego, il dirigente scolastico, nei limiti di compatibilità con la qualità del servizio, garantisce che siano previste modalità specifiche di articolazione dell'orario di lavoro. 13. Per garantire efficacia nei processi di crescita professionale e personalizzare i percorsi formativi saranno favorite le iniziative che fanno ricorso alla formazione a distanza e all'apprendimento in rete anche in modalità asincrona, con la previsione anche di particolari forme di attestazione e di verifica delle competenze. 14. A livello di singola istituzione scolastica i criteri per la fruizione dei permessi per l'aggiornamento sono oggetto di confronto ai sensi dell'art. 30, comma 9, lett. b3). 15.Il presente articolo abroga gli articoli 63 e 64 del CCNL 29/11/2007.

Art. 37 *Diritto allo studio*

1. Ai dipendenti sono riconosciuti – in aggiunta alle attività formative programmate dall'amministrazione - permessi retribuiti, nella misura massima di centocinquanta ore annue individuali per ciascun anno solare e nel limite massimo del 3% del totale delle unità di personale in servizio all'inizio di ogni anno, con arrotondamento all'unità superiore. Il MIM provvede a ripartire il contingente di cui al presente comma tra le varie regioni. 2. I permessi di cui al comma 1 sono concessi per la frequenza di corsi finalizzati al conseguimento di titoli di studio in corsi universitari, postuniversitari, di scuole di istruzione primaria, secondaria e di qualificazione professionale, statali, pareggiate o legalmente riconosciute, o comunque abilitate al rilascio di titoli di studio legali o attestati professionali riconosciuti dall'ordinamento pubblico e per sostenere i relativi tirocini e/o esami. 3. In sede di contrattazione collettiva integrativa di cui all'art. 30, comma 4, lett. b4) (Livelli, soggetti e materie di relazioni sindacali) sono definiti i criteri di priorità per la concessione dei permessi qualora il numero delle richieste superi il limite massimo del 3% di cui al comma 1, fermo restando che, in ogni caso, la precedenza è accordata, nell'ordine, ai dipendenti che frequentino corsi di studio della scuola media superiore, universitari o post-universitari. 4. Il personale interessato ai corsi di cui al comma 1 ha diritto, salvo eccezionali ed inderogabili

esigenze di servizio, a turni di lavoro che agevolino la frequenza ai corsi e la preparazione agli esami e non è obbligato a prestazioni di lavoro straordinario o durante i giorni festivi e di riposo settimanale. 5. Il personale che fruisce dei permessi per diritto allo studio di cui al comma 1 è tenuto a presentare alla propria amministrazione idonea certificazione in ordine alla iscrizione ed alla frequenza alle scuole ed ai corsi, nonché agli esami finali sostenuti. In mancanza delle predette certificazioni, i permessi già utilizzati vengono considerati come aspettativa senza assegni per motivi personali con relativo recupero delle somme indebitamente corrisposte. 6. I criteri per la fruizione dei permessi per il diritto allo studio, sono definiti nell'ambito della contrattazione collettiva integrativa a livello regionale di cui all'art. 30, comma 4, lett. b4). 7. Il presente articolo abroga l'art. 146, comma 1) lett. g) punto 1 del CCNL 29/11/2007 e disapplica l'art. 3 del D.P.R. n. 395 del 1988.

Art. 40 *Funzione docente*

1. La funzione docente realizza – nel rispetto della Costituzione Italiana - il processo di insegnamento/apprendimento volto a promuovere lo sviluppo umano, culturale, civile e professionale degli alunni, sulla base delle finalità e degli obiettivi previsti dagli ordinamenti scolastici definiti per i vari ordini e gradi dell'istruzione. 2. La funzione docente si fonda sull'autonomia culturale e professionale dei docenti; essa si esplica nelle attività individuali e collegiali e nella partecipazione alle attività di aggiornamento e formazione in servizio. 3. In attuazione dell'autonomia scolastica i docenti, nelle attività collegiali, attraverso processi di confronto ritenuti più utili e idonei, elaborano, attuano e verificano, per gli aspetti pedagogico – didattici, il piano triennale dell'offerta formativa, adattandone l'articolazione alle differenziate esigenze degli alunni e tenendo conto del contesto socio - economico di riferimento, anche al fine del raggiungimento di condivisi obiettivi qualitativi di apprendimento in ciascuna classe e nelle diverse discipline. Dei relativi risultati saranno informate le famiglie con le modalità decise dal collegio dei docenti. 4. Il presente articolo abroga l'art. 26 del CCNL 29/11/2007.

Art. 52 *Posizioni economiche all'interno delle Aree*

1. Al personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato inquadrati nell'Area dei Collaboratori, nell'Area degli Operatori e nell'Area degli Assistenti possono essere attribuite, con le modalità di cui ai commi seguenti, posizioni economiche finalizzate alla valorizzazione professionale. 2. Il numero e gli importi delle posizioni economiche è indicato nell'allegata tabella E.1.9. 3. L'attribuzione delle posizioni economiche avviene, previo confronto di cui all'art. 30 (Livelli soggetti e materie di relazioni sindacali), comma 9, lett. a6), mediante procedura selettiva ed è attivata dal MIM in relazione alle risorse del fondo per le posizioni economiche del personale ATA di cui all'art. 79 (Fondo per le posizioni economiche del personale ATA) nel rispetto delle modalità e dei criteri di seguito specificati: a) possono partecipare alla selezione i dipendenti che, all'avvio dell'anno scolastico in cui si bandisce la selezione abbiano maturato nell'Area un'anzianità di servizio di almeno 5 anni; b) le posizioni economiche sono attribuite previa graduatoria dei partecipanti alla procedura selettiva definita in base alla valutazione conseguita dagli stessi al termine di un apposito corso di formazione diretto a tutto il personale che potrebbe concorrere alla selezione, integrata, a

parità di punteggio, dall'anzianità di servizio; c) qualora le risorse destinate alla formazione non siano sufficienti a garantire la formazione a tutto il personale che potrebbe concorrere alla selezione, il MIM definirà la percentuale di lavoratori ammessi al corso di formazione, almeno pari al 130% dei posti disponibili, da individuarsi previa somministrazione di un test a risposta multipla. Le posizioni economiche verranno attribuite al termine del periodo di formazione, previa graduatoria dei partecipanti definita in base alla valutazione conseguita dagli stessi al termine del corso, integrata, a parità di punteggio, dall'anzianità di servizio. 4. La graduatoria di cui al comma 3 ha validità triennale. 5. Le posizioni economiche cessano di essere corrisposte in caso di cessazione dal servizio del dipendente o in caso di progressione tra le Aree. In tale ultima ipotesi, qualora il trattamento stipendiale spettante nella nuova Area sia inferiore alla somma di posizione economica e trattamento stipendiale in godimento nella precedente Area, il dipendente conserva ad personam - in tutto o in parte - la posizione economica in godimento fino a concorrenza del precedente trattamento economico (stipendio più posizione economica). La posizione economica conservata ad personam è riassorbita con il passaggio a posizione stipendiale successiva o in caso di acquisizione di una nuova posizione economica nella nuova Area di inquadramento. 6. Il presente articolo abroga l'art. 50 del CCNL 29/11/2007 come sostituito dall'art. 2 del CCNL 25/07/2008.

3. Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al Personale del Comparto Sanità Triennio 2019/2021 del 2/11/2022

Art. 64 *Principi generali e finalità della formazione*
1. Nel quadro dei processi di riforma e modernizzazione della pubblica amministrazione, la formazione del personale svolge un ruolo primario nelle strategie di cambiamento dirette a conseguire una maggiore qualità ed efficacia dell'attività delle Aziende ed Enti. 2. Per sostenere una efficace politica di sviluppo delle risorse umane, le Aziende ed Enti assumono la formazione quale leva strategica per l'evoluzione professionale e per l'acquisizione e la condivisione degli obiettivi prioritari della modernizzazione e del cambiamento organizzativo, da cui consegue la necessità di dare ulteriore impulso all'investimento in attività formative. 3. Le attività di formazione sono in particolare rivolte a: - valorizzare il patrimonio professionale presente nelle Aziende ed Enti; - assicurare il supporto conoscitivo al fine di assicurare l'operatività dei servizi migliorandone la qualità e l'efficienza; - garantire l'aggiornamento professionale in relazione all'utilizzo di nuove metodologie lavorative ovvero di nuove tecnologie, nonché il costante adeguamento delle prassi lavorative alle eventuali innovazioni intervenute, anche per effetto di nuove disposizioni legislative; - favorire la crescita professionale del lavoratore e lo sviluppo delle potenzialità dei dipendenti in funzione dell'affidamento di incarichi diversi e della costituzione di figure professionali polivalenti; - incentivare comportamenti innovativi che consentano l'ottimizzazione dei livelli di qualità ed efficienza dei servizi pubblici, nell'ottica di sostenere i processi di cambiamento organizzativo. 4. Il presente articolo disapplica e sostituisce l'art. 53 del CCNL 21.5.2018. Art. 65 Pianificazione strategica di conoscenze e saperi 1. Le parti riconoscono l'importanza dell'attivazione di percorsi formativi differenziati per target di riferimento, al fine di colmare

lacune di competenze rispetto ad ambiti strategici comuni a tutti i dipendenti che siano inseriti nell'ambito di appositi sistemi di accreditamento e che garantiscano alta qualificazione, tra cui interventi formativi sui temi dell'etica pubblica. 2. Le Aziende ed Enti, nell'ambito di quanto previsto dall'art. 66, comma 3 (Destinatari dei processi della formazione), favoriscono misure formative finalizzate alla transizione digitale nonché interventi di supporto per l'acquisizione e l'arricchimento delle competenze digitali, in particolare quelle di base. 3. Le Aziende ed Enti pianificano altresì programmi finalizzati all'adozione di nuove competenze e di riqualificazione per i dipendenti anche in relazione al monitoraggio della performance individuale, al fine di incoraggiare i processi di sviluppo e trasformazione della Pubblica Amministrazione. 4. Le Aziende ed Enti nell'ambito dei programmi finalizzati all'adozione di nuove competenze, favoriscono la formazione di tutto il personale finalizzata alla conoscenza dei rischi potenziali per la sicurezza e le procedure da seguire per proteggere sé stessi ed i colleghi da atti di violenza, attraverso la formazione sui rischi specifici connessi con l'attività svolta, inclusi i metodi di riconoscimento di segnali di pericolo o di situazioni che possono condurre ad aggressione, metodologie per gestire pazienti aggressivi e violenti.

Art. 66 *Destinatari dei processi della formazione*

1. Le attività formative sono programmate nei piani della formazione del personale, sulla base dell'analisi dei fabbisogni formativi rilevati nell'organizzazione, anche in conseguenza di innovazioni tecnologiche, organizzative e normative, processi di mobilità, processi di reclutamento di nuovo personale, programmi di sviluppo della qualità dei servizi, esigenze di accrescimento e sviluppo professionale, con particolare riferimento alla riqualificazione e progressione del personale. Gli stessi piani individuano altresì le risorse finanziarie da destinare alla formazione, ivi comprese quelle attivabili attraverso canali di finanziamento esterni, comunitari, nazionali o regionali, nonché i soggetti esterni, tra quelli di cui al comma 6 del presente articolo, coinvolti nella realizzazione delle attività programmate. 2. Le Aziende ed Enti assicurano, ove necessario, la formazione d'ingresso del personale neoassunto anche mediante affiancamento. Essa è effettuata mediante attività di intensità e durata coerente con le esigenze di inserimento di tale personale nei contesti organizzativi. 3. Le iniziative di formazione del presente articolo riguardano tutti i dipendenti, compreso il personale in distacco sindacale. Le Aziende ed Enti, compatibilmente con le esigenze organizzative connesse con l'organizzazione delle attività formative, favoriscono la partecipazione a successivi moduli formativi aventi il medesimo oggetto, dei dipendenti impossibilitati a partecipare per oggettivi impedimenti. L'impossibilità a partecipare deve, in ogni caso, essere tempestivamente comunicata con congruo anticipo. Il personale in assegnazione temporanea presso altre amministrazioni effettua la propria formazione nelle amministrazioni di destinazione, salvo per le attività di cui al comma 4, lettera a). 4. I piani di formazione definiscono quali iniziative aziendali abbiano carattere obbligatorio e quali facoltativo ed in particolare stabiliscono: a) le attività di formazione che si concludono con l'accertamento dell'avvenuto accrescimento della professionalità del singolo dipendente, attestato attraverso certificazione finale delle competenze acquisite, da parte dei soggetti che l'hanno attuata; b) le attività formative aventi l'obiettivo di far conseguire ai dipendenti il più alto grado di

operatività ed autonomia in relazione alle funzioni di assegnazione, tenendo conto dell'evoluzione delle normative e delle conoscenze riferite ai contesti di lavoro, delle caratteristiche tecnologiche ed organizzative degli stessi contesti, nonché delle innovazioni introdotte nell'utilizzo delle risorse umane. 5. Per garantire l'obiettivo di una formazione permanente e diffusa, i piani di formazione di cui al comma 1 definiscono anche le metodologie formative e didattiche e, in tale ambito, valutano la possibilità, per accrescere l'efficacia e l'efficienza delle iniziative programmate, di attivare metodologie innovative quali formazione a distanza, formazione sul posto di lavoro, formazione mista (sia in aula che sul posto di lavoro), comunità di apprendimento, comunità di pratica. 6. Nell'attuazione dei piani di formazione, nel rispetto delle disposizioni di legge in materia, le Aziende ed Enti possono assumere iniziative di collaborazione con altre Aziende, Enti o amministrazioni ed altri soggetti privati, finalizzate a realizzare percorsi di formazione comuni ed integrati. 7. Il personale che partecipa alle attività di formazione organizzate dall'Azienda ed Ente è considerato in servizio a tutti gli effetti. I relativi oneri sono a carico della stessa Azienda ed Ente. 8. Le attività sono tenute, di norma, durante l'orario ordinario di lavoro. Qualora le attività si svolgano fuori dalla sede di servizio al personale spetta il rimborso delle spese di viaggio e di alloggio, ove ne sussistano i presupposti. Al fine di favorire la partecipazione nelle Aziende ed Enti con articolazione sul territorio è privilegiata l'organizzazione di attività a livello regionale o territoriale, ove non sia possibile realizzare attività di formazione a distanza. 9. Le Aziende ed Enti individuano i dipendenti che partecipano alle attività di formazione sulla base dei fabbisogni formativi, garantendo comunque pari opportunità di partecipazione. In sede di organismo paritetico di cui all'art. 8 (Organismo paritetico per l'innovazione), possono essere formulate proposte di criteri per la partecipazione del personale, in coerenza con il presente comma. 10. Le Aziende ed Enti curano, per ciascun dipendente, la raccolta di informazioni sulla partecipazione alle iniziative formative attivate in attuazione del presente articolo, concluse con accertamento finale delle competenze acquisite. 11. Le Aziende ed Enti e le organizzazioni sindacali di cui all'art. 9, comma 3 (Contrattazione collettiva integrativa: soggetti e materie), possono costituire enti bilaterali per la formazione, in ogni caso nel rispetto delle disposizioni e dei vincoli finanziari previsti dalla legislazione vigente. 12. Nell'ambito dell'Organismo paritetico di cui all'art. 8 (Organismo paritetico per l'innovazione): a) possono essere acquisiti elementi di conoscenza relativi ai fabbisogni formativi del personale; b) possono essere formulate proposte all'Azienda ed Ente, per la realizzazione delle finalità di cui al presente articolo; c) possono essere realizzate iniziative di monitoraggio sulla attuazione dei piani di formazione e sull'utilizzo delle risorse stanziate. 13. Al finanziamento delle attività di formazione si provvede utilizzando una quota annua non inferiore all'1% del monte salari relativo al personale destinatario del presente CCNL, nel rispetto dei vincoli previsti dalle vigenti disposizioni di legge in materie. Ulteriori risorse possono essere individuate considerando i canali di finanziamento esterni, comunitari, nazionali o regionali. 14. La partecipazione del personale all'attività formativa si realizza nelle seguenti aree di applicazione: a) corsi di insegnamento previsti dall'art. 6 del d.lgs. 30.12.1992 n. 502; b) corsi di aggiornamento professionale obbligatorio del personale organizzati dal servizio sanitario nazionale; c) formazione di base e riqualificazione del personale. 15. Le attività di cui al comma 14 sono riservate di norma al personale delle

strutture presso le quali si svolge la formazione stessa, con l'eventuale integrazione di docenti esterni. 16. Il personale è ammesso alla formazione secondo le modalità previste dai regolamenti delle singole aziende ed enti, privilegiando la competenza specifica. 17. L'attività formativa, se svolta fuori orario di lavoro, è remunerata in via forfettaria con un compenso orario di € 25,82 lorde, comprensivo dell'impegno per la preparazione delle lezioni e della correzione degli elaborati nonché per la partecipazione alle attività degli organi didattici. Se l'attività in questione è svolta durante l'orario di lavoro, il compenso di cui sopra spetta nella misura del 20% per l'impegno nella preparazione delle lezioni e correzione degli elaborati, in quanto effettuato fuori dell'orario di lavoro. 18. Il presente articolo disapplica e sostituisce l'art. 54 del CCNL 21.5.2018, l'art. 29, commi 14, 15, 16 e 17 del CCNL 7.4.1999 e l'art. 20, comma 8 del CCNL 19.4.2004.

Art. 67 *Formazione continua ed ECM*

1. La formazione continua e l'ECM costituiscono requisito indispensabile per svolgere attività proprie del profilo, al fine di migliorare le competenze professionali, anche avanzate, ivi incluse quelle informatiche e digitali. Ferma restando la formazione obbligatoria e facoltativa di cui all'art. 66 (Destinatari dei processi della formazione), la formazione continua del personale del ruolo sanitario di cui all'art. 16 bis e segg. del D. Lgs. n 502/1992 è da svolgersi sulla base delle linee generali di indirizzo dei programmi annuali e pluriennali individuati dalle Regioni e concordati in appositi progetti formativi presso l'Azienda o Ente e in coerenza con l'assetto organizzativo e funzionale di ogni singola Azienda o Ente. L'attività formativa è finalizzata alla valorizzazione delle risorse umane attraverso programmi mirati allo sviluppo delle professionalità. 2. L'Azienda e l'Ente garantiscono l'acquisizione dei crediti formativi previsti dalle vigenti disposizioni da parte del personale interessato nell'ambito della formazione obbligatoria. Il personale che vi partecipa è considerato in servizio a tutti gli effetti ed i relativi oneri sono a carico dell'Azienda o Ente. La relativa disciplina è, in particolare riportata nei commi 8 e seguenti del precedente articolo (Destinatari e processi della formazione) come integrata dalle norme derivanti dalla disciplina di sistema adottate a livello regionale. 3. Le parti concordano che - nel caso di mancato rispetto da parte dell'Azienda o Ente della garanzia prevista dal comma 2 circa l'acquisizione nel triennio del minimo di crediti formativi da parte del personale interessato - non trova applicazione la specifica disciplina prevista dall'art. 16 quater del D. Lgs. 502 del 1992. Ne consegue che, in tali casi, le Aziende ed Enti non possono intraprendere iniziative unilaterali per la durata del presente contratto. 4. Ove, viceversa la garanzia del comma 2 venga rispettata, il dipendente che senza giustificato motivo non partecipi alla formazione continua e non acquisisca i crediti previsti nel triennio, non potrà partecipare per il triennio successivo alle selezioni interne a qualsiasi titolo previste. 5. Sono considerate cause di sospensione dell'obbligo di acquisizione dei crediti formativi il periodo di gravidanza e puerperio, le aspettative a qualsiasi titolo usufruite, ivi compresi i distacchi per motivi sindacali. Il triennio riprende a decorrere dal rientro in servizio del dipendente. 6. Al fine di ottimizzare le risorse disponibili per garantire la formazione continua a tutto il personale del ruolo sanitario destinatario dell'art. 16 bis citato al comma 1 e, comunque, la formazione in genere al personale degli altri ruoli, nelle linee di indirizzo sono privilegiate le strategie e le metodologie coerenti con la necessità di

implementare l'attività di formazione in ambito aziendale ed interaziendale, favorendo metodi di formazione che facciano ricorso a mezzi multimediali ove non sia possibile assicurarla a livello interno. 7. La formazione deve, inoltre, essere coerente con l'obiettivo di migliorare le prestazioni professionali del personale e, quindi, strettamente correlata alle attività di competenza in base ai piani di cui al comma 1. Ove il dipendente prescelga corsi di formazione non rientranti nei piani suddetti ovvero corsi che non corrispondano alle suddette caratteristiche, la formazione - anche quella continua - rientra nell'ambito della formazione facoltativa per la quale sono utilizzabili gli istituti dei permessi retribuiti di cui all'art. 50 comma 1, lett. a) (Permessi giornalieri retribuiti), dell'art. 62 (Diritto allo studio) e dell'art. 68 (Congedi per la formazione). 8. Il presente articolo disapplica e sostituisce l'art. 55 (Formazione continua ed ECM) del CCNL del 21 maggio 2018.

Art. 68 *Congedi per la formazione*
1. I congedi per la formazione dei dipendenti, disciplinati dagli artt. 5 e 6 della legge n.53/2000 per quanto attiene alle finalità e durata, sono concessi salvo comprovate esigenze di servizio. 2. Ai lavoratori, con anzianità di servizio di almeno cinque anni presso la stessa azienda o ente del comparto, possono essere concessi a richiesta congedi per la formazione nella misura percentuale complessiva del 10% del personale delle diverse aree in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato; il numero complessivo dei congedi viene verificato annualmente sulla base della consistenza del personale al 31 dicembre di ciascun anno. La contrattazione integrativa definisce i criteri per la distribuzione e utilizzazione della percentuale. 3. Per la concessione dei congedi di cui al comma 1, i lavoratori interessati ed in possesso della prescritta anzianità, devono presentare all'azienda o ente una specifica domanda, contenente l'indicazione dell'attività formativa che intendono svolgere, della data di inizio e della durata prevista della stessa. Tale domanda deve essere presentata almeno 30 giorni prima dell'inizio delle attività formative. 4. Il confronto di cui all'art. 6, comma 3, lett. l) individua i criteri da adottare nel caso in cui le domande presentate siano eccedenti rispetto alla percentuale di cui al comma 2. 5. Al fine di contemperare le esigenze organizzative dei servizi ed uffici con l'interesse formativo del lavoratore, qualora la concessione del congedo possa determinare un grave pregiudizio alla funzionalità del servizio, non risolvibile durante la fase di preavviso di cui al comma 3, l'azienda può differire motivatamente – comunicandolo per iscritto - la fruizione del congedo stesso fino ad un massimo di sei mesi. Su richiesta del dipendente tale periodo può essere più ampio per consentire la utile partecipazione al corso. 6. Al lavoratore durante il periodo di congedo si applica l'art. 5, comma 3, della legge n. 53/2000. Nel caso di infermità previsto dallo stesso articolo 5, comma 3, relativamente al periodo di comporto, alla determinazione del trattamento economico, alle modalità di comunicazione all'azienda ed ai controlli si applicano le disposizioni contenute negli artt. 56 (Assenze per malattia) e 58 (Infortuni sul lavoro, malattie professionali e infermità dovute a causa di servizio) del presente CCNL. 7. Il lavoratore che abbia dovuto interrompere il congedo formativo ai sensi dei commi 5 e 6 può rinnovare la domanda per un successivo ciclo formativo con diritto di priorità. 8. Il presente articolo disapplica e sostituisce l'art. 23 (Congedi per la formazione) del CCNL 20.9.2001 integrativo del CCNL 7.4.1999.

4. Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale Comparto autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri relativo al triennio 2016-2018 del 7/10/2022

Dal punto di vista delle relazioni sindacali, il CCNL, all'art. 5 (comma 3, lett. h), rimette la materia delle linee generali dei piani per la formazione del personale all'istituto del confronto (che è 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) nonché diverse ulteriori competenze all'Organismo paritetico di cui all'art. 6 (si vedano, in particolare, le disposizioni recate dall'art. 50, commi 10 e 13). Oltre all'art. 46, che regola i congedi per la formazione dei dipendenti, di cui all'art. 5 della Legge n. 53 del 2000, la materia è dettagliatamente disciplinata dal capo VI, articoli 49 e 50 che si riportano integralmente di seguito.

Art. 49 *Principi generali e finalità della formazione*
1. Nel quadro dei processi di riforma e modernizzazione della pubblica amministrazione, la formazione del personale svolge un ruolo primario nelle strategie di cambiamento dirette a conseguire una maggiore qualità ed efficacia dell'attività della Presidenza. 2. Per sostenere una efficace politica di sviluppo delle risorse umane, la Presidenza assume la formazione quale leva strategica per l'evoluzione professionale e per l'acquisizione e la condivisione degli obiettivi prioritari della modernizzazione e del cambiamento organizzativo, da cui consegue la necessità di dare ulteriore impulso all'investimento in attività formative. 3. L'accrescimento e l'aggiornamento delle competenze professionali sono perciò assunti dalla Presidenza come metodo permanente per assicurare il costante adeguamento delle competenze, per favorire il consolidarsi di una nuova cultura gestionale improntata al risultato, per sviluppare l'autonomia e la capacità innovativa delle posizioni di più elevata responsabilità ed infine per orientare i percorsi di carriera di tutto il personale. 4. La Presidenza assume la formazione come valore consolidato e metodo diffuso e condiviso atto a supportare le scelte strategiche adottate, nel quadro di una politica del personale improntata a dare motivazione, soddisfazione nel lavoro e riconoscimento degli apporti individuali. 5. La formazione rappresenta, altresì, la condizione ed il presupposto per le scelte innovative e le azioni di razionalizzazione e riprogettazione dei servizi, nell'ottica del miglioramento. Le attività di formazione sono in particolare rivolte a: - valorizzare il patrimonio professionale presente, per renderlo più rispondente ai compiti istituzionali di impulso, indirizzo e coordinamento della Presidenza del Consiglio; - assicurare il supporto conoscitivo al fine di assicurare l'operatività dei servizi migliorandone la qualità e l'efficienza; - garantire l'aggiornamento professionale in relazione all'utilizzo di nuove metodologie lavorative ovvero di nuove tecnologie, nonché il costante adeguamento delle prassi lavorative alle eventuali innovazioni intervenute, anche per effetto di nuove disposizioni legislative;- favorire la crescita professionale del lavoratore e lo sviluppo delle potenzialità dei dipendenti in funzione dell'affidamento di incarichi diversi e della costituzione di figure professionali polivalenti; - incentivare comportamenti innovativi che consentano l'ottimizzazione dei livelli di qualità

ed efficienza dei servizi pubblici, nell'ottica di sostenere i processi di cambiamento organizzativo. 6. Il presente articolo sostituisce e disapplica l'art. 19 CCNL del 31/7/2009.

Art. 50 *Destinatari e processi della formazione*
1. Le attività formative sono programmate nei piani della formazione del personale, sulla base dell'analisi dei fabbisogni formativi e di competenze professionali rilevati nell'organizzazione, anche in conseguenza di innovazioni tecnologiche, organizzative e normative, processi di mobilità, processi di reclutamento di nuovo personale, programmi di sviluppo della qualità dei servizi, esigenze di accrescimento e sviluppo professionale, con particolare riferimento alla riqualificazione e progressione del personale. Gli stessi piani individuano altresì le risorse finanziarie da destinare alla formazione, ivi comprese quelle attivabili attraverso canali di finanziamento esterni, comunitari, nazionali o regionali, nonché i soggetti esterni, tra quelli di cui al comma 6 del presente articolo, coinvolti nella realizzazione delle attività programmate. 2. La formazione del personale di nuova assunzione viene effettuata mediante corsi teorico-pratici di intensità e durata coerente con le attività da svolgere, in base a programmi definiti dall'amministrazione ai sensi del comma 1. 3. Le iniziative di formazione del presente articolo riguardano tutti i dipendenti, compreso il personale in distacco sindacale. La Presidenza, compatibilmente con le esigenze organizzative connesse con l'organizzazione delle attività formative, favorisce la partecipazione a successivi moduli formativi aventi il medesimo oggetto, dei dipendenti impossibilitati a partecipare per oggettivi impedimenti. L'impossibilità a partecipare deve, in ogni caso, essere tempestivamente comunicata con congruo anticipo. Il personale in assegnazione temporanea presso altre amministrazioni effettua la propria formazione nelle amministrazioni di destinazione, salvo per le attività di cui al comma 4, lettera a). 4. I piani di formazione definiscono quali iniziative abbiano carattere obbligatorio e quali facoltativo, attribuendo un adeguato riconoscimento alla formazione certificata formalmente, ed in particolare stabiliscono: a) le attività di formazione che si concludono con l'accertamento dell'avvenuto accrescimento della professionalità del singolo dipendente, attestato attraverso certificazione finale delle competenze acquisite, da parte dei soggetti che l'hanno attuata, in collegamento con le progressioni economiche; b) le attività formative aventi l'obiettivo di far conseguire ai dipendenti il più alto grado di operatività ed autonomia in relazione alle funzioni di assegnazione, tenendo conto dell'evoluzione delle normative e delle conoscenze riferite ai contesti di lavoro, delle caratteristiche tecnologiche ed organizzative degli stessi contesti, nonché delle innovazioni introdotte nell'utilizzo delle risorse umane. 5. Per garantire l'obiettivo di una formazione permanente e diffusa, i piani di formazione di cui al comma 1 definiscono anche le metodologie formative e didattiche e, in tale ambito, valutano la possibilità, per accrescere l'efficacia e l'efficienza delle iniziative programmate, di attivare metodologie innovative quali formazione a distanza, formazione sul posto di lavoro, formazione mista (sia in aula che sul posto di lavoro), comunità di apprendimento e comunità di pratica. 6. Nell'attuazione dei piani della formazione, nel rispetto delle disposizioni di legge in materia, la Presidenza si avvale della collaborazione della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, nonché di Università ed altri soggetti, sia pubblici che privati. 7. La Presidenza può assumere iniziative di collaborazione finalizzate a realizzare percorsi di

formazione comuni ed integrati con altre amministrazioni pubbliche, anche in riferimento ai processi di digitalizzazione o a progetti di innovazione organizzativa e gestionale. 8. Il personale che partecipa alle attività di formazione organizzate dall'amministrazione è considerato in servizio a tutti gli effetti. I relativi oneri sono a carico della stessa amministrazione. 9. Le attività sono tenute, di norma, durante l'orario ordinario di lavoro. Qualora le attività si svolgano fuori dalla sede di servizio al personale spetta il rimborso delle spese di viaggio, ove ne sussistano i presupposti. Al fine di favorire la partecipazione del personale assegnato sul territorio è privilegiata l'organizzazione di attività a livello regionale o territoriale, ove non sia possibile realizzare attività di formazione a distanza. 10. La Presidenza individua i dipendenti che partecipano alle attività di formazione sulla base dei fabbisogni formativi, garantendo comunque pari opportunità di partecipazione. In sede di Organismo paritetico di cui all'art. 6, possono essere formulate proposte di criteri per la partecipazione del personale, in coerenza con il presente comma. 11. L'amministrazione cura, per ciascun dipendente, la raccolta di informazioni sulla partecipazione alle iniziative formative attivate in attuazione del presente articolo, concluse con accertamento finale delle competenze acquisite. 12. La Presidenza del Consiglio dei Ministri e le organizzazioni sindacali di cui all'art. 7, comma 3, possono costituire un ente bilaterale per la formazione, in ogni caso nel rispetto delle disposizioni che obbligano ad avvalersi della Scuola Nazionale dell'Amministrazione e dei vincoli finanziari previsti dalle vigenti disposizioni di legge. 13. Nell'ambito dell'Organismo paritetico di cui all'art. 6: a) possono essere acquisiti elementi di conoscenza relativi ai fabbisogni formativi del personale; b) possono essere formulate proposte all'amministrazione, per la realizzazione delle finalità di cui al presente articolo; c) possono essere realizzate iniziative di monitoraggio sulla attuazione dei piani di formazione e sull'utilizzo delle risorse stanziate. 14. Per garantire le attività formative di cui al presente articolo, la Presidenza utilizza le risorse disponibili sulla base delle vigenti norme di legge e delle direttive generali in materia emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica, nonché eventuali risorse derivanti dai fondi strutturali europei. 15. Per le necessità formative riguardanti personale ad elevata qualificazione ovvero relative a materie attinenti le specifiche mansioni svolte, i dipendenti direttamente interessati hanno la facoltà di frequentare su loro richiesta motivata, corsi specifici anche non previsti dai programmi dell'amministrazione, fruendo di permessi non retribuiti, ai sensi delle vigenti normative in materia. 16. Al personale appartenente a profili professionali comportanti l'iscrizione ad ordini o collegi professionali è consentita - nei limiti delle risorse destinate alla formazione o, qualora non sufficienti, senza oneri per l'amministrazione - la partecipazione ai corsi di formazione finalizzati all'assolvimento degli obblighi formativi richiesti dalla vigente normativa in materia, organizzati dagli ordini e collegi o da altri soggetti autorizzati. 17. Il presente articolo sostituisce e disapplica l'art. 20 CCNL del 31/7/2009.

IL LAVORO PUBBLICO TRA INNOVAZIONE TECNOLOGICA E PARTECIPAZIONE ORGANIZZATIVA:

QUADRO NORMATIVO E DISCIPLINA CONTRATTUAL-COLLETTIVA IN MATERIA DI LAVORO A DISTANZA

di Emanuele Dagnino*, coordinatore del gruppo di lavoro su IA istituito dal Presidente del CNEL*

ABSTRACT

Il ***Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*** stipulato da Presidente del Consiglio, Ministro per la Pubblica Amministrazione e i segretari confederali delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL, il 10 marzo del 2021, individuava nella **revisione delle discipline in materia di lavoro svolto a distanza (lavoro agile) uno degli ambiti di intervento prioritari** nel confronto tra Governo e parti sociali per perseguire la trasformazione tecnologica e organizzativa necessaria per una amministrazione motore di sviluppo per il Paese (punto 2).

L'obiettivo prospettato – da attuare evitando «una iper-regolamentazione legislativa» e riconoscendo «più spazio per la contrattazione di adattare alle esigenze delle diverse funzioni queste nuove forme di lavoro» – era quello di **superare l'esperienza pandemica e la sua gestione emergenziale della modalità di lavoro a distanza, per entrare in una fase matura** della stessa orientata al benessere dei lavoratori, alla produttività delle pubbliche amministrazioni e all'efficienze del servizio verso l'utenza.

Garantita a livello legislativo una nuova agibilità in materia di lavoro agile in favore della contrattazione collettiva, tale **transizione è diventata responsabilità di ARAN e organizzazioni sindacali** che si sono attivate sul punto a partire dal primo dei rinnovi della tornata 2019-2021, quello del comparto Funzioni Centrali stipulato il 9 maggio 2022, a poco più di un anno dal *Patto per l'innovazione*.

Brevemente ricostruito il quadro normativo di riferimento, obiettivo di questo contributo è quello di verificare come la contrattazione di primo livello abbia inteso ridefinire la disciplina delle modalità di lavoro a distanza sulla base dell'intesa raggiunta nel *Patto*.

1. Il quadro normativo di riferimento

1.1 Il quadro normativo dal telelavoro al lavoro agile emergenziale

Il lavoro da remoto all'interno delle pubbliche amministrazioni non nasce certo con l'avvento della pandemia da Covid-19 e con quella serie di interventi normativi che, anche nel settore pubblico come in quello privato, hanno individuato nell'adozione del lavoro agile una fondamentale misura di contrasto alla diffusione del virus, di tutela della salute dei lavoratori e, al contempo, di garanzia della continuità dei servizi pubblici.

Invero – lasciando da parte le considerazioni relative all'effettivo utilizzo di tali modalità di lavoro, piuttosto limitato in entrambi i settori – tanto con riferimento al telelavoro quanto con riferimento al lavoro agile si può dire che il settore pubblico abbia di norma anticipato quello privato nella disciplina degli istituti.

Quanto al primo, a differenza del settore privato che ha ricevuto una disciplina di tale modalità di lavoro applicabile nei diversi settori solo a seguito del recepimento tramite Accordo interconfederale nel 2004 dell'Accordo quadro europeo sul telelavoro del 2002, il telelavoro è disciplinato compiutamente nel lavoro pubblico già dalla fine degli anni Novanta nell'ambito della normativa statale. Dapprima con l'art. 4, l. n. 191/1998 che ne avviava il percorso regolatorio e, poi, con il d.P.R. n. 70/1999 che ne definiva la disciplina di dettaglio, il legislatore ha, infatti, fornito un quadro legale di riferimento per l'adozione del telelavoro nelle pubbliche amministrazioni. Un quadro legale che si è, poi, arricchito in un breve volgere di tempo (23 marzo 2000) di un accordo-quadro stipulato tra ARAN e organizzazioni sindacali e, in alcuni comparti, di ulteriori discipline di maggiore dettaglio, improntate sull'accordo quadro.

Oltre a fornire una definizione di telelavoro come «prestazione di lavoro eseguita dal dipendente [...] in qualsiasi luogo ritenuto idoneo, collocato al di fuori della sede di lavoro, dove la prestazione sia tecnicamente possibile, con il prevalente supporto di tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che consentano il collegamento con l'amministrazione cui la prestazione stessa inerisce» (art. 2, co. 1, lett. b)), il d.P.R. ne sanciva una modalità di adozione e organizzazione secondo un complesso sistema di progetti generali definiti dalle amministrazioni. Ne disciplinava, inoltre, gli aspetti relativi ad accesso alla modalità di lavoro e rientro in sede, alle postazioni di lavoro da installare «a cura ed a spese dell'amministrazione interessata» che ne copre anche i costi di gestione e manutenzione (art. 5), alle regole tecniche per quanto riguarda l'uso delle infrastrutture informatiche, alla verifica del corretto adempimento della prestazione e al trattamento economico e normativo (equivalente a quello del prestatore in sede), anche con riferimento ai profili prevenzionistici. Tale disciplina è, poi, ulteriormente dettagliata dal richiamato accordo quadro, che definisce anche gli spazi di confronto con le organizzazioni sindacali e di intervento per la contrattazione integrativa.

Parallelamente a quanto stava avvenendo nell'ambito del lavoro privato, alcune rigidità della disciplina che, a torto o a ragione, si riteneva avessero frenato la diffusione del telelavoro all'interno delle amministrazioni pubbliche, hanno spinto il legislatore nel 2015 – due anni prima della legge sul lavoro agile – a prospettare (anzi, a promuovere) la sperimentazione di «nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa» (art. 14, co. 1, l. n. 124/2015), così anticipando il definitivo affiancamento del lavoro agile al telelavoro che si sarebbe prodotto, non senza dubbi circa gli spazi di sovrapposizione tra i due istituti, con la l. n. 81/2017. Ai sensi dell'art. 18, co. 3, della l. n. 81/2017, infatti, le disposizioni del capo relativo al lavoro agile «si applicano, in quanto compatibili, anche nei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, secondo le direttive emanate anche ai sensi dell'articolo 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e fatta salva l'applicazione delle diverse disposizioni specificamente adottate per tali rapporti».

La Direttiva n. 3/2017, adottata pochi giorni prima della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge, delineava, quindi, la concreta applicazione nel lavoro pubblico delle relative disposizioni a partire dalla definizione di lavoro agile nei termini di una modalità di lavoro da remoto, svolta in alternanza, con l'uso (potenziale, ma in realtà attuale) di tecnologie e con flessibilità temporale della prestazione e proseguendo con profili relativi all'esercizio dei poteri datoriali e alle tutele prevenzionistiche. Essa forniva, inoltre, articolate linee di indirizzo per garantire una efficiente adozione dello strumento, compresi gli aspetti relativi alle relazioni sindacali, e un suo adeguato monitoraggio.

È su questa base normativa che si è, poi, innestata una complessa disciplina emergenziale che, come detto, ha optato per il lavoro agile come strumento di contrasto al rischio pandemico adattandone la disciplina alle esigenze contingenti (tra l'altro, tramite la sospensione dell'obbligo di stipulare un accordo individuale e del principio di alternanza tra la prestazione in sede e quella esterna) e arrivando a riconoscerlo, in alcune fasi, quale «modalità ordinaria» di esecuzione della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni. È così che, da modalità di lavoro flessibile in via di progressiva, ma lenta, diffusione, il lavoro agile è diventato oggetto di una sperimentazione senza precedenti.

Essa, da un lato, ha dimostrato, rispetto a possibili ritrosie di tipo manageriale, che il lavoro agile può utilmente essere utilizzato nel lavoro pubblico, anche grazie alla capacità di adattamento che le amministrazioni e i suoi dipendenti hanno saputo mostrare rispetto alla sfida di una repentina transizione; dall'altro lato, però, la sperimentazione massiva è stata viziata dalla natura emergenziale che ha determinato, soprattutto nelle amministrazioni non abituate a tale modalità di lavoro, una mera trasposizione della prestazione dal luogo di lavoro tradizionale alla propria casa, senza i necessari adattamenti organizzativi che sono il presupposto del lavoro agile, come segnalato dalla stessa Direttiva n. 3/2017 e con effetti anche sulla salute e sul benessere dei dipendenti. Se, quindi, da un lato è stato un fondamentale strumento nella gestione della fase pandemica, il lavoro agile emergenziale non poteva essere il riferimento per la definitiva affermazione e strutturazione del lavoro da remoto nelle pubbliche amministrazioni.

1.2 Il cambio di paradigma: la nuova centralità della contrattazione collettiva

È da questa considerazione che parte il percorso post- emergenziale del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni, che ha trovato abbrivio nel *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale* stipulato da Presidente del Consiglio, Ministro per la Pubblica Amministrazione e segretari confederali delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL, il 10 marzo del 2021.

È stato proprio con il *Patto per l'innovazione* che Governo e organizzazioni sindacali hanno deciso di evitare la strada della iper-regolamentazione e di puntare sulla contrattazione collettiva per l'adozione di «una disciplina che garantisca condizioni di lavoro trasparenti, che favorisca la produttività e l'orientamento ai risultati, concili le esigenze delle lavoratrici e dei lavoratori con le esigenze organizzative delle Pubbliche Amministrazioni, consentendo, ad un tempo, il miglioramento dei servizi pubblici e dell'equilibrio fra vita professionale e vita privata» (punto 2). Questo, nell'ambito di un processo che – componendosi con altri interventi necessari, a partire dagli investimenti in competenze e professionalità dei dipendenti pubblici – doveva portare la Pubblica Amministrazione a rappresentare un "motore di sviluppo" per la ripresa economica e per gli importanti processi di transizione digitale ed ecologica cui è atteso il Paese nei prossimi anni.

La conseguenza dell'intendimento di riconoscere «più spazio per la contrattazione di adattare alle esigenze delle diverse funzioni queste nuove forme di lavoro» è stata, quindi, che – allorché si è deciso il ritorno ad una gestione ordinaria del lavoro agile, a superamento delle discipline emergenziali – è stata demandata ad uno strumento normativo provvisorio e discusso con le organizzazioni sindacali la regolazione della fase di passaggio «fino alla definizione della disciplina del lavoro agile da parte dei contratti collettivi» (art. 263, d.l. n. 34/2020, convertito in l. n. 77/2020, come modificato dal d.l. n. 56/2021, convertito in l. n. 87/2021).

Con le *Linee guida in materia di lavoro agile per la pubblica amministrazione, recanti modalità organizzative per il rientro in presenza dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni*, adottate ai sensi dell'all'art. 1 comma 6 del Decreto ministeriale 8 ottobre 2021, il Ministero della Funzione Pubblica voleva, infatti, raggiungere un primo risultato nel percorso di transizione verso il lavoro agile post-pandemico avviatosi con il *Patto per l'innovazione* e, al contempo, fissare un punto d'arresto dell'interventismo ministeriale rispetto a tale modalità di lavoro.

Sotto il primo punto di vista, tale disciplina ha cercato di introdurre elementi di stimolo verso un lavoro agile che esalti la «produttività e l'orientamento ai risultati, concili le esigenze delle lavoratrici e dei lavoratori con le esigenze organizzative delle pubbliche amministrazioni, consentendo, ad un tempo, il miglioramento dei servizi pubblici e dell'equilibrio fra vita professionale e vita privata» (così in *Premessa*). Quanto al secondo profilo, il documento specifica i termini di operatività della disciplina ivi contenuta dichiarando espressamente il carattere cedevole delle disposizioni rispetto a quelle contenute nei contratti collettivi.

Con questi interventi, in definitiva, si è dato corso ad un duplice cambio di prospettiva.

Da un lato, diversamente dalla impostazione precedentemente adottata dallo stesso Ministero all'interno della Direttiva n. 3/2017 - si vedano, in proposito, § 3, lett. c), ma anche

§ 2, lett. c), che sembrano piuttosto orientati a riaffermare le prerogative organizzative della pubblica amministrazione come datore di lavoro ai sensi dell'art. 5, co. 2, d.lgs. n. 165/2001, limitandosi a fotografare i necessari spazi di confronto sindacale – si è proceduto a delineare e promuovere il ruolo della contrattazione collettiva su tale materia di carattere organizzativo, facendo salvi i profili che la legge rimette alla determinazione unilaterale delle amministrazioni.

Dall'altro, in linea con il *Patto*, il coinvolgimento del sindacato doveva essere funzionale al perseguimento di processi di innovazione organizzativa coerenti con una pubblica amministrazione moderna, efficiente e attrattiva per i giovani.

A fronte di questo quadro di riferimento e di questa ispirazione di fondo, la cui implementazione è rimessa ai diversi comparti e alle singole amministrazioni per i rispettivi ambiti di competenza, nei seguenti paragrafi si analizzerà come la contrattazione collettiva di primo livello abbia interpretato il ruolo di cui è stata investita.

2. Le discipline contrattual-collettive

I desiderata legislativi hanno trovato il proprio punto di caduta nell'ambito della tornata contrattuale 2019-2021, a cominciare dalla stipulazione del contratto del comparto Funzioni Centrali il 9 maggio 2022.

Nell'avviare l'analisi relativa alle determinazioni di organizzazioni sindacali e ARAN rispetto alla disciplina delle modalità di lavoro a distanza si possono svolgere alcune considerazioni preliminari.

In primo luogo, si deve sottolineare come, nell'intervenire sulla materia i contraenti abbiano deciso di disciplinare due diverse modalità di lavoro a distanza: oltre al lavoro agile di cui alla legge n. 81/2017 cui è dedicato il Capo I del titolo relativo al "lavoro a distanza"(infra § 2.1), all'interno del Capo II sotto il "cappello" di altre forme di lavoro a distanza viene regolato il c.d. lavoro da remoto (infra § 2.2) in un rapporto di affiancamento/superamento dell'istituto del telelavoro che presenta alcuni profili di complessità.

In secondo luogo, occorre rilevare come i contraenti abbiano deciso di conferire un elevato grado di omogeneità alle discipline contenute nei quattro contratti relativi ai comparti definiti dall'art. 2 del Contratto collettivo nazionale quadro per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale (2019-2021) del 3 agosto 2021: oltre al già richiamato contratto del comparto Funzioni Centrali (artt. 36-41), quello del comparto Sanità stipulato in dato 3 novembre 2022 (artt. 76-82), quello delle comparto Funzioni Locali stipulato in data 16 novembre 2022 (artt. 63-70) e, infine, quello del comparto Istruzione e Ricerca stipulato il 18 gennaio 2024 (artt. 10-16).

Da ciò consegue l'opportunità di una analisi organizzata non per singolo contratto, ma trasversale e per materia, che consenta di dare conto degli aspetti principali della disciplina contrattual-collettiva segnalando, al contempo, le eventuali differenze tra comparti.

2.1 La disciplina del lavoro agile

Il Capo I delle discipline contrattual-collettive in materia di lavoro a distanza, dedicato al lavoro agile, si sostanzia in un articolato composto da 5 articoli che coprono i profili relativi alla definizione e ai principi generali (§ 2.1.1), all'accesso al lavoro agile (§ 2.1.2), all'accordo individuale di lavoro agile (§ 2.1.3) ai profili relativi all'organizzazione temporale della prestazione e al diritto alla disconnessione (§ 2.1.4) e, infine, alla formazione del lavoratore agile (§ 2.1.5). A questo corpus organico di regole relative alla modalità di lavoro agile si aggiungono ulteriori disposizioni, disseminate all'interno dei contratti, che integrano tale modalità lavorativa all'interno di specifiche discipline (§ 2.1.6.).

2.1.1 Definizione e principi generali

La previsione contrattual-collettiva dedicata alla definizione della modalità di lavoro e dei suoi principi generali si caratterizza per un contenuto eterogeneo che, oltre ai profili definitori, si interessa delle finalità dell'istituto e di alcuni aspetti di disciplina che interessano tanto i profili di gestione del modello organizzativo quanto più puntuali aspetti di disciplina del rapporto tra amministrazioni e dipendenti pubblici.

Sul piano definitorio, la contrattazione collettiva di comparto si limita a recepire la definizione normativa di cui all'art. 18, co. 1, della l n. 81/2017, cui, però, decide di fornire una specificazione rispetto al posizionamento della modalità di lavoro all'interno delle prassi delle pubbliche amministrazioni. Memori dell'esperienza pandemica – quando il lavoro agile era diventato "modalità ordinaria" nella fase più acuta, per poi divenire «una delle modalità ordinarie di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni» (art. 87, co. 1, d.l. n. 18/2020, convertito in l. n. 27/2020, nell'ultima versione vigente) – i contraenti chiariscono fin dal primo comma della disposizione che si tratta, solamente, di «una delle possibili modalità di effettuazione della prestazione lavorativa» in relazione a processi e attività di lavoro individuati a seguito di una verifica di compatibilità sul piano organizzativo e tecnologico che viene meglio esplicitata nell'articolo relativo all'accesso al lavoro agile.

Un ulteriore sforzo nel senso della transizione non soltanto alla fase post-pandemica, ma verso un lavoro agile maturo secondo quelli che erano gli intendimenti del *Patto per l'innovazione*, si può notare con riferimento alle finalità esplicite di questa modalità di lavoro. Come noto, nel lavoro pubblico il lavoro agile nasce – e ancora oggi trova la sua disciplina legale – nell'ambito delle azioni per la promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (art. 14, d.lgs. n. 124/2015); la contrattazione, dal canto suo, promuove ulteriormente quella spinta emersa durante la pandemia di allineare il lavoro agile nel pubblico impiego alle finalità di cui alla l. n. 81/2017: «incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro» (art. 18, co. 1, l. n. 81/2017).

Se, infatti, nella riscrittura dell'art. 14, co. 1, l. 124/2015, si introduce il tema della organizzazione e della verifica del lavoro agile «anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della digitalizzazione dei processi, nonché della qualità dei servizi erogati», i contratti collettivi di comparto arrivano ad affermare che il lavoro agile «è finalizzato a conseguire il miglioramento dei servizi pubblici e l'innovazione organizzativa, garantendo, al contempo, l'equilibrio tra tempi di vita e di lavoro». A queste finalità, l'ultimo dei contratti di comparto stipulati nella tornata contrattuale (Istruzione e Ricerca), sulla falsariga di una tendenza presente nel settore privato e in ragione di una crescente sensibilità sulla tematica, ha deciso di aggiungere l'obiettivo di «una mobilità sul territorio più sostenibile» (art 11, co. 1).

Passando, infine, agli elementi di disciplina del rapporto tra amministrazione e lavoratori agili, l'articolo si interessa di due tematiche fondamentali: la selezione dei luoghi esterni della prestazione di lavoro agile e il tema dei diritti e dei doveri del lavoratore agile nel confronto con i lavoratori che svolgono la propria attività lavorativa esclusivamente nella sede dell'amministrazione.

Con riferimento al primo aspetto, nel bilanciare le istanze di flessibilità del lavoratore con le esigenze e gli interessi dell'amministrazione, i contratti di comparto stabiliscono che, nella scelta dei luoghi di lavoro, il lavoratore debba sempre premurarsi che sussistano le condizioni per una prestazione improntata alla tutela della salute e sicurezza del lavoratore stesso, alla operatività delle dotazioni informatiche utilizzate e alla garanzia della riservatezza di dati e informazioni trattate nell'ambito della prestazione. Al fine di garantire l'adeguatezza delle scelte dei lavoratori rispetto a questi criteri, le amministrazioni sono chiamate a consegnare una specifica informativa. Considerati i contenuti, che si estendono alla tutela dei dati, sembrerebbe trattarsi di una informativa più ampia rispetto a quella in materia di salute e sicurezza già prevista dall'art. 22 della l. n. 81/2017, anche se si deve segnalare che il contratto del comparto Istruzione e Ricerca l'ha esplicitamente identificata con quest'ultima informativa. Inoltre, laddove richiesto dalla tipologia dell'attività o dai dati trattati, ulteriori limitazioni alla libertà di scelta del luogo si impongono e il lavoratore sarà tenuto a concordare con l'amministrazione i luoghi in cui svolgere la prestazione lavorativa.

Quanto al secondo aspetto, l'articolo recepisce la previsione legale relativa al principio di non discriminazione e di parità di trattamento (art. 20, co. 1, l. n. 81/2017) e specifica che la modalità di lavoro agile «non modifica la natura del rapporto di lavoro in atto», con la conseguenza che il lavoratore sarà sottoposto agli stessi obblighi e vanterà gli stessi diritti del dipendente in presenza, «fatti salvi gli istituti contrattuali non compatibili con la modalità di lavoro a distanza». L'inciso è, con ogni probabilità, inteso ad allineare le prassi delle amministrazioni con quell'orientamento giurisprudenziale che ha sancito l'inesistenza di un diritto a ricevere il buono pasto per le giornate di prestazione da remoto, trattandosi di istituto strettamente connesso alla prestazione in presenza dell'attività lavorativa (Trib. Venezia 8 luglio 2020, n. 1060). L'affermazione del principio di parità di trattamento trova, poi, specifica espressione anche con riferimento ai percorsi di carriera, garantendo le stesse opportunità in termini di progressioni, anche economiche, di incentivazione della qualità della prestazione e di accesso alle iniziative formative che sono riconosciute ai lavoratori in presenza.

Infine, si deve segnalare che nel contratto del comparto Istruzione e Ricerca, l'articolo relativo a definizione e principi generali è integrato da una ulteriore disposizione in materia di salute e sicurezza, che si limita a richiamare la previsione legale secondo cui è in capo al datore di lavoro la garanzia della sicurezza e del buon funzionamento degli strumenti eventualmente assegnati al lavoratore (art. 11, co. 3).

Rispetto a tali principi generali, si può qui anticipare come, sempre con riferimento a quest'ultimo contratto, specifiche disposizioni in materia di lavoro a distanza in generale e di lavoro agile per aspetti peculiari siano state predisposte in favore di ricercatori e tecnologi. Quanto al lavoro a distanza si specifica che gli stessi «conservano l'autonoma determinazione delle attività di ricerca nonché delle modalità e dei tempi di esecuzione delle stesse» (art. 140, co. 1). Con specifico riferimento al lavoro agile si stabilisce che l'applicazione delle norme di legge e la definizione dei contenuti dell'accordo dovrà tener conto delle peculiarità della loro attività «anche in ordine al potere direttivo e di controllo, il cui esercizio deve avvenire nel pieno rispetto dell'autonomia riconosciuta dall'ordinamento nello svolgimento delle attività

di ricerca» (art. 140, co. 2) e che una maggiore flessibilità sarà possibile rispetto al regime delle fasce di contattabilità.

2.1.2. Accesso al lavoro agile

Il secondo articolo del capo dedicato al lavoro agile all'interno dei contratti di comparto si interessa di un aspetto centrale rispetto alla costruzione del modello organizzativo all'interno delle singole amministrazioni, ossia quello relativo alla definizione della platea dei lavoratori che possono accedere a tale modalità di lavoro, anche con riferimento ad eventuali priorità e misure di favore.

Chiarito che, nella sua configurazione~~i~~ ordinaria (non quella straordinaria conosciuta nel periodo emergenziale), l'accesso alla modalità di lavoro ha natura consensuale e volontaria, la disposizione specifica che al lavoro agile si può aderire a prescindere dalla tipologia contrattuale (tempo indeterminato o determinato; tempo pieno o tempo parziale). A questo proposito, l'unico profilo di divergenza che si può segnalare tra i 4 contratti di comparto analizzati è che, al pari della platea dei destinatari dell'intera disciplina, il contratto del comparto Istruzione e Ricerca specifica che il lavoro agile è riservato «al personale tecnico e amministrativo delle istituzioni scolastiche ed educative, al personale degli Enti di ricerca […], al personale tecnico e amministrativo dell'AFAM, al personale delle Università ad eccezione dei CEL (n.d.r. collaboratori ed esperti linguistici) e del personale medico, sanitario ed ausiliario delle A.O.U. (n.d.r. Aziende Ospedaliere Universitarie) che svolge attività assistenziali)» (art. 10, richiamato dall'art. 12 in materia di accesso al lavoro agile).

È, poi, sulla base di condizioni oggettive relative alla prestazione che si devono determinare i criteri di accesso al lavoro agile: in questo senso, nel rispetto delle prerogative in materia di organizzazione del lavoro, si prevede che siano le amministrazioni ad individuare «le attività che possono essere effettuate in lavoro agile», specificando altresì l'esclusione *tout court* dei lavori in turno e di «quelli che richiedono l'utilizzo costante di strumentazioni non remotizzabili». In ragione delle peculiarità di comparto, il requisito della "remotizzabilità" delle strumentazioni utilizzate per l'adempimento della prestazione viene integrato nel comparto Sanità con quello della possibilità di remotizzare delle documentazioni cui dover accedere (art. 77, co. 2).

Quanto poi al concreto accesso dei lavoratori che svolgono attività che possono essere prestate da remoto, emerge nuovamente la duplice finalità dell'istituto che, oltre a rispondere a esigenze di conciliazione e flessibilità per i lavoratori deve perseguire gli obiettivi di miglioramento del servizio pubblico ed essere coerente con «le specifiche necessità tecniche delle attività». Sotto il profilo della finalità conciliativa, fermo restando il rispetto dei diritti di priorità di fonte legale, opportunamente richiamati tramite rinvio alle normative tempo per tempo vigenti e richiamato altresì l'obbligo in capo al lavoratore di assicurare un adeguato livello della prestazione, la disposizione contrattuale prevede che le amministrazioni debbano «facilitare l'accesso al lavoro agile ai lavoratori che si trovino in condizioni di particolare necessità, non coperte da altre misure».

Occorre, infine, segnalare che, tanto con riferimento all'individuazione delle attività che possono essere svolte da remoto quanto con riferimento all'individuazione dei lavoratori di

cui agevolare l'accesso al lavoro agile per ragioni soggettive, l'articolo ha cura di richiamare gli spazi di intervento per il soggetto sindacale riconosciuti dagli istituti partecipativi di coinvolgimento previsti dagli stessi contratti e, in particolare, il confronto (su cui infra § 3).

2.1.3. Accordo individuale

Con l'articolo dedicato all'accordo individuale, la contrattazione di comparto provvede a integrare e specificare quanto previsto dalla legge n. 81/2017 in materia. La disciplina legale prevede, infatti, che il lavoro agile è una modalità stabilita mediante «accordo tra le parti» (art. 18), che questo accordo debba essere stipulato in forma scritta «ai fini della regolarità amministrativa e della prova» (art. 19, co. 1,), che debba contenere alcuni elementi relativi all'esercizio dei poteri datoriali alle concrete modalità organizzative con riferimento alla prestazione esterna – con particolare enfasi sui tempi di riposo e sull'esercizio del diritto alla disconnessione – e agli strumenti utilizzati (artt. 19, co. 1, e 21) e che lo stesso possa essere stipulato a termine o a tempo indeterminato (art. 19, co. 2).

Sviluppando ulteriormente questa base di riferimento, la disciplina contrattual-collettiva non soltanto specifica che, di norma, gli strumenti utilizzati dal lavoratore sono forniti dalle amministrazioni, ma articola con maggiore dettaglio i contenuti essenziali dell'accordo. Si specifica, allora: che debba essere individuata la durata dell'accordo; che rispetto allo svolgimento della prestazione esterna, si debbano indicare le giornate da svolgere in sede e a distanza; che siano esplicitate le modalità di recesso, comprensive delle ipotesi di giustificato motivo che consentono il recesso senza preavviso; che sia data indicazione relativamente ai tempi di riposo, alle fasce orarie di contattabilità e inoperatibilità e alle misure tecniche e normative per la garanzia della disconnessione (infra § 2.1.4); che siano stabilite le modalità di esercizio dei poteri direttivo e di controllo; e, infine, che sia esplicitato «l'impegno del lavoratore a rispettare le prescrizioni indicate nell'informativa sulla salute e sicurezza sul lavoro agile ricevuta dall'amministrazione».

Se, per la maggior parte dei contenuti, si tratta di elementi che – espressamente o, in via interpretativa – riproducono quanto già previsto dalla legge, si riscontrano anche alcune specificazioni di interesse che consentono di garantire una maggiore chiarezza tra le parti. Oltre all'inclusione di uno specifico impegno al rispetto delle istruzioni prevenzionistiche impartite tramite l'informativa, che vuole richiamare l'attenzione del lavoratore rispetto ad un obbligo già previsto dalla legge (art. 20, co. 2, lett. b), d.lgs. n. 81/2008), è, in particolare, l'inclusione tra gli elementi essenziali dell'accordo delle ipotesi di giustificato motivo di recesso che rappresenta un passo avanti rispetto alle previsioni legali.

Così facendo, nel silenzio della legge sul punto, non soltanto si introduce un ulteriore elemento essenziale dell'accordo, ma implicitamente si determina l'onere in capo alle parti (ma soprattutto alla amministrazione, che dovrà uniformare le previsioni rispetto a tutti i lavoratori modalità agile) di definire le tipizzazioni di quella nozione di giustificato motivo che, diversa da quella prevista dalla legge n. 604/1966, il legislatore ha lasciato all'interprete di riempire di contenuto.

Sempre con riferimento al recesso, occorre segnalare come nel contratto del comparto Funzioni Locali e in quello Istruzione e Ricerca, le parti abbiano introdotto nell'articolo un

ulteriore elemento di disciplina prevedendo che, quando a recedere dall'accordo è l'amministrazione, il recesso debba sempre essere motivato (art. 65, co. 1, lett. c) contratto Funzioni Locali; art. 13, co. 1, lett. c) contratto Istruzione e Ricerca), a differenza di quanto previsto dalla normativa che ammette un recesso senza giustificazione in caso di accordo di lavoro agile a tempo indeterminato (art. 19, co. 2, l. n. 81/2017).

Da segnalare, poi, come una parziale differenziazione delle soluzioni adottate dai contratti collettivi si riscontri con riferimento alla definizione delle fasce in cui si articola la prestazione in lavoro agile: mentre i comparti Funzioni Centrali e Istruzione e Ricerca prevedono che siano esplicitate sia quella di contattabilità che quella di inoperabilità, quello Funzioni Locali prescrive che debba essere almeno presente la seconda e quello Sanità, invece, che sia esplicitata solo quella di contattabilità.

Ulteriori elementi di differenza si riscontrano nel contratto del comparto Istruzione e Ricerca con riferimento, da un lato, alla indicazione dei giorni di svolgimento del lavoro da remoto – la cui calendarizzazione potrà essere adeguata «alle esigenze operative che di volta in volta possono presentarsi» (art. 13, co. 1, lett. b)) – e, dall'altro, con l'inclusione di un ulteriore elemento essenziale dell'accordo individuale con riferimento alla «eventuale strumentazione che l'amministrazione intenda fornire per la durata dell'accordo individuale» (art. 13, co. 1, lett. i)).

2.1.4 Articolazione della prestazione in modalità agile e diritto alla disconnessione

La disposizione relativa alla articolazione della prestazione in modalità agile entra nel cuore del modello organizzativo di tale modalità di lavoro, in particolare con riferimento ai profili della collocazione temporale e della flessibilità oraria.

Specularmente alle finalità generali della modalità di lavoro, connesse alla conciliazione vita-lavoro e al miglioramento dell'efficienza dell'azione delle pubbliche amministrazioni, nella disciplina dell'organizzazione temporale del lavoro agile si osserva una duplice tensione verso la tutela e la promozione degli interessi del lavoratore e verso la garanzia del corretto funzionamento della macchina amministrativa.

Il punto di caduta di tale bilanciamento è la definizione di un modello organizzato per fasce: quella di contattabilità e quella di inoperabilità.

Nella prima, che ha estensione massima pari all'orario medio giornaliero, «il lavoratore è contattabile sia telefonicamente che via mail o con altre modalità similari». Nella seconda, utile a garantire il riposo consecutivo minimo e ad evitare ipotesi di lavoro notturno, «il lavoratore non può erogare alcuna prestazione lavorativa». Se il modello è volutamente rigido sul lato della garanzia delle tutele minime in termini di salute e sicurezza, lascia spazi di flessibilità che potranno essere valorizzati da amministrazioni e lavoratori con riferimento ai tempi di lavoro. In base all'estensione della fascia di contattabilità, infatti, si determineranno più o meno ampi margini di discrezionalità in capo al lavoratore per la gestione dei propri tempi di lavoro, che diminuiscono man mano ci si avvicini alla

corrispondenza tra fascia di contattabilità e orario medio giornaliero. A supporto del perseguimento degli interessi dei lavoratori, il contratto collettivo del comparto Funzioni Locali specifica che la fascia di contattabilità «è articolata anche in modo funzionale a garantire le esigenze di conciliazione vita-lavoro del dipendente» (art. 66, co. 1).

A conferma di questa lettura si possono citare due ulteriori previsioni dell'articolo in commento. Da un lato, il diritto a richiedere i permessi previsti da legge e contrattazione collettiva in corrispondenza con la fascia di contattabilità, che solleva dagli obblighi relativi alla pronta risposta alle sollecitazioni da parte di colleghi e dirigenti. Dall'altro la disciplina in materia di diritto alla disconnessione di cui allo stesso articolo, che parametra il diritto alla disconnessione dai contatti e dalle piattaforme di lavoro agli orari esterni a quelli ricompresi nella fascia di contattabilità, facendo salve «le attività funzionali agli obiettivi assegnati» (fa, però, eccezione, nel senso che non include tale inciso, il contratto del comparto Sanità - art. 79, co 5). Si configura, in questo senso, una duplice finalità della disconnessione: una tradizionale disconnessione fuori dai tempi di lavoro, ma anche – come avviene sovente nella prassi d'Oltralpe – una disconnessione durante il lavoro, utile a preservare la concentrazione rispetto ai rischi della cultura della disponibilità costante e dell'*always on*.

Oltre a definire i profili relativi alla collocazione oraria della prestazione, alla contattabilità e alla disconnessione, il contratto collettivo si preoccupa, poi, di aspetti di disciplina relativi allo svolgimento di specifiche prestazioni di lavoro e a sopravvenute esigenze di rientro in sede.

Quanto al primo profilo, si esclude – in ragione delle peculiarità della prestazione di lavoro agile – la possibilità di effettuare lavoro straordinario, trasferte, lavoro disagiato e lavoro svolto in condizioni di rischio.

Con riferimento, invece, alle sopravvenute esigenze si prevede la possibilità, con un preavviso minimo di un giorno, di richiamare il lavoratore in sede per esigenze di servizio, senza diritto al recupero delle giornate perse. La stessa conseguenza può, poi, derivare, sulla base della valutazione del dirigente – «con congruo preavviso» laddove si applichi il contratto del comparto Funzioni Locali – e fino ad esaurimento della propria giornata di lavoro, da problematiche di natura tecnica o informatica che impediscano o rallentino l'attività lavorativa, le quali dovranno essere dal lavoratore tempestivamente comunicate.

2.1.5. Formazione

Coerentemente con il *Patto per l'innovazione*, che non soltanto mette al centro del rilancio delle amministrazioni l'investimento sulle risorse umane, anche dal punto di vista dell'impegno formativo, ma che vuole leggere unitariamente organizzazione del lavoro, nuove tecnologie e percorsi di formazione continua come assi determinanti «per definire una nuova Pubblica Amministrazione», l'articolato contrattuale si interessa della formazione necessaria per il successo del lavoro agile nelle amministrazioni.

A questo fine, i contratti di comparto non si limitano a stabilire che nel piano della formazione dovranno essere previste iniziative formative specifiche per quanti usufruiscono di tale modalità di lavoro agile, ma scelgono di entrare nel merito degli obiettivi formativi.

Al comma 2 della disposizione, infatti, si prevedono tanto l'oggetto quanto il fine ultimo dell'intervento formativo: l'obiettivo, infatti, è quello di «addestrare il personale all'utilizzo delle piattaforme di comunicazione e degli altri strumenti previsti per operare in modalità agile nonché di diffondere moduli organizzativi che rafforzino il lavoro in autonomia, l'empowerment, la delega decisionale, la collaborazione e la condivisione delle informazioni». Si deve intervenire, quindi, tanto sulle competenze digitali necessarie – tallone d'Achille non solo della pubblica amministrazione, ma di tutto il Paese secondo le statistiche internazionali sulla *digital literacy* – quanto sul profilo della cultura del lavoro, delle filosofie manageriali e dei modelli organizzativi, secondo quella lettura che vede nello *smart working* una filosofia manageriale volta al riconoscimento di maggior spazi di autonomia dei dipendenti riguardo al loro lavoro con conseguente maggiore responsabilizzazione rispetto ai risultati.

Una duplice prospettiva, quindi, che si pone sicuramente in linea con l'obiettivo di una transizione verso una fase matura della modalità di lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni. Rispetto alle migliori pratiche presenti nel settore privato sembrerebbe scontare, però, una eccessiva focalizzazione sulla persona che svolge attività in lavoro agile, seppure il successo della modalità di lavoro dipenda fortemente non soltanto dai dirigenti che devono organizzare la modalità di lavoro, ma anche dal rapporto con i colleghi che continuano a svolgere la loro prestazione solamente in presenza. Si tratta di un aspetto, ad ogni modo, facilmente superabile in sede di definizione dei piani formativi che potranno estendere, per quanto di interesse, la formazione alla modalità di lavoro agile a destinatari ulteriori, anche sfruttando gli istituti partecipativi in materia di innovazione organizzativa.

Si segnala, infine, come, tanto nel contratto del comparto Funzioni Locali quanto in quello del comparto Sanità, seppur con formulazioni diverse, si integri il riferimento agli obiettivi formativi con un esplicito richiamo al profilo prevenzionistico (rispettivamente art. 67, co. 2 e art. 81, co. 2).

2.1.6. Altre previsioni in materia di lavoro agile all'interno della contrattazione di comparto

Come anticipato, nei contratti di comparto della tornata 2019-2021 sono presenti ulteriori disposizioni che integrano il lavoro agile all'interno di altre discipline contrattuali. Rinviando ad una successiva sezione (§ 3) la breve analisi degli istituti partecipativi che interessano la conformazione del modello organizzativo di lavoro agile, si possono qui richiamare le previsioni che insistono su diritti e obblighi del lavoratore in modalità agile.

Partendo dai primi, si può segnalare come, con riferimento all'esercizio dei diritti collettivi dei lavoratori, i contratti di comparto abbiano inteso specificare e chiarire l'applicazione delle medesime discipline in materia di diritto di assemblea rispetto ai lavoratori in sede sia con riferimento ai lavoratori agili che con riferimento a coloro che adottano forme di lavoro da remoto (su cui *infra* § 2.2).

Accanto a tale previsione, all'interno del comparto Funzioni Centrali una specifica menzione al lavoro agile emerge anche con riguardo ai trattamenti economici laddove si prevede che le risorse disponibili per la contrattazione integrativa (Fondo risorse decentrate) siano destinate, tra l'altro, «trattamenti economici correlati alla performance finalizzati a riconoscere gli incrementi di produttività conseguiti per effetto dei nuovi modelli organizzativi e di servizio connessi al lavoro agile» (art. 50, co. 2, lett. c)).

Sotto il profilo di doveri e obblighi del lavoratore agile, si è provveduto, in primo luogo, ad integrare nelle previsioni degli "obblighi del dipendente", una generale disposizione sul rispetto di quanto previsto dal titolo relativo al lavoro a distanza. Nella stessa sede, inoltre, si è inteso estendere quanto disposto in materia di rapporti con gli utenti e con i colleghi facendo esplicito riferimento alla modalità di lavoro agile («durante l'orario di lavoro o durante l'effettuazione dell'attività lavorativa in modalità agile») all'interno dei contratti dei comparti Funzioni Centrali (art. 42, co. 3, lett. f)) e Istruzione e Ricerca (art. 23, co. 3, lett. f) e tramite un più ampio riferimento alle modalità di lavoro a distanza nell'ambito dei contratti dei comparti Sanità (art. 83, co. 3, lett. f)) e Funzioni Locali (art. 71, co. 3, lett. f).

Inoltre, è importante segnalare – anche ai fini di quanto previsto dalla disciplina in materia di esercizio del potere disciplinare e di specificazione all'interno dell'accordo individuale delle sue modalità di esercizio rispetto alla prestazione esterna (art. 21, co. 2, l. n. 81/2017; previsioni contrattual-collettive) – che i contratti hanno anche aggiornato quanto previsto dal codice disciplinare, esplicitamente includendo tra le inosservanze delle disposizioni di servizio «anche quelle relative al lavoro agile» (nei contratti dei comparti Funzioni Centrali e Istruzione e Ricerca) o «al lavoro a distanza» (nei i contratti dei comparti Funzioni Locali e Sanità) con applicazione «dal minimo del rimprovero verbale o scritto al massimo della multa di importo pari a quattro ore di retribuzione» e riconducendo l'assenza ingiustificata in regime di lavoro agile (solo nel comparto Funzioni Centrali) o a distanza alla fattispecie generica relativa a tale tipo di assenza, con applicazione della sospensione senza retribuzione.

2.2. Altre forme di lavoro a distanza: il lavoro da remoto

Con il capo II del titolo dedicato al lavoro a distanza, i contratti di comparto si preoccupano di disciplinare una ulteriore modalità di lavoro da remoto, da intendersi come *tertium genus* rispetto al lavoro agile e al telelavoro di cui alla disciplina legale richiamata sopra.

Appoggiandosi per certi aspetti alla disciplina del lavoro agile, cui si fa esplicito rinvio, la regolazione della modalità di lavoro fornita da tale capo si concentra principalmente sui profili definitori – con l'obiettivo di esplicitare le differenze con il lavoro agile – e su alcuni profili di peculiarità connessi alle concrete caratteristiche della prestazione resa (§ 2.2.1.). Solo in alcuni contratti, invece, c'è cura di esplicitare i rapporti con la disciplina della modalità del telelavoro già presente e adottata (§ 2.2.2.).

2.2.1. Lavoro da remoto

Partendo dai profili definitori, la disciplina relativa al lavoro da remoto chiarisce fin da subito il modello di lavoro a distanza che intende delineare e regolare. Si intende, infatti, dare risposta a quelle situazioni in cui la flessibilità della prestazione grazie alle tecnologie fornite dall'amministrazione è possibile, seppur limitata ad un luogo esterno e predeterminato con l'amministrazione, soltanto con riferimento alle coordinate spaziali, dovendosi, invece, mantenere un «vincolo di orario e [il] rispetto dei conseguenti obblighi di presenza derivanti dalle disposizioni in materia di orari di lavoro».

Si prevede che tale modalità di lavoro, da svolgersi di norma in alternanza, potrà essere adottata dalle amministrazioni, ferma restando la natura consensuale dell'adesione alla stessa, «nel caso di attività, previamente individuate dalle stesse amministrazioni, ove è richiesto un presidio costante del processo» e laddove sussistano le condizioni tecnologiche e organizzative idonee (continua operatività, accesso a procedure di lavoro e affidabili controlli).

Essa potrà essere organizzata tramite due diverse forme, che si distinguono in base alla collocazione del luogo esterno di svolgimento della prestazione: in forma domiciliare (chiamata telelavoro domiciliare nei contratti dei comparti Funzioni Centrali, Sanità e Istruzione e Ricerca; definito con l'espressione «presso il domicilio», da preferirsi per non ingenerare dubbi rispetto al rapporto con la disciplina del telelavoro, nel comparto Funzioni Locali); oppure da coworking/centri satellite.

La distinzione comporta un regime parzialmente diverso rispetto al regime prevenzionistico: se, infatti, si conferma la necessità di concordare il luogo della prestazione esterna e la periodica (almeno semestrale) verifica della sua idoneità in capo alla amministrazione, soltanto nel primo caso – per evidenti e già conosciuti (con il telelavoro) motivi di inviolabilità del domicilio – sarà necessario concordare tempi e modalità di accesso per l'effettuazione della verifica.

Quanto alla disciplina dell'esecuzione della prestazione, la presenza di un vincolo d'orario fa venir meno qualsiasi tipo di specialità rispetto all'orario di lavoro: dovranno essere rispettate le disposizioni in materia di orario di lavoro allo stesso modo con cui vengono adottate in sede e non si prevedono differenze in termini di «riposi, pause, permessi orari e trattamento economico». Ne consegue che, pur mutuando dal lavoro agile l'accordo individuale e i suoi contenuti, non si dovrà prevedere una organizzazione per fasce e viene meno anche la disciplina in materia di disconnessione, restando applicabili tempi di lavoro e tempi di riposo della prestazione in sede.

Si confermano, sempre tramite rinvio, le previsioni in materia di rientro in sede in caso di sopravvenute esigenze di servizio e in caso di malfunzionamento delle strumentazioni tecnologiche e di altre problematiche tecniche o informatiche.

Specifica attenzione viene, poi, riservata alla formazione, ancorché con qualche profilo di difformità: a differenza degli altri contratti di comparto che si limitano a un rinvio alla disciplina in materia di lavoro agile, infatti, il contratto del comparto Funzioni Locali ha optato per l'introduzione di uno specifico articolo in cui l'azione formativa viene riadattata alle esigenze di una modalità di lavoro più tradizionale, obliterando i profili relativi alla autonomia del lavoratore e al suo *empowerment*.

Sempre lo stesso contratto, poi, prevede una specifica menzione del riconoscimento di posizioni di priorità in favore di alcuni dipendenti che dovranno essere determinati in sede di confronto, mentre gli altri contratti si limitano a richiamare l'articolo di riferimento. Ad ogni modo, anche in assenza di specifica disposizione, l'elaborazione di tali criteri è espressamente prevista dalla disciplina del confronto con riferimento tanto al lavoro agile quanto al lavoro da remoto.

2.2.2. Affiancamento e/o sostituzione del telelavoro

L'ultimo aspetto da trattare rispetto alla modalità del lavoro da remoto, su cui si differenziano le soluzioni adottate nei diversi contratti di comparto, è quella relativa al rapporto tra la nuova modalità del lavoro da remoto e quella del telelavoro normato dal d.P.R. n. 70/1999 e dalle discipline contrattual-collettive di riferimento.

Al proposito possono distinguersi i contratti del comparto Funzioni Centrali e Istruzione e Ricerca, che nulla dispongono a riguardo, e i contratti dei comparti Sanità e Funzioni Locali, ove si prevede un meccanismo di disapplicazione delle discipline previgenti in materia di telelavoro.

Quanto alla prima casistica, sono gli orientamenti interpretativi ARAN a confermare il regime di coesistenza tra le diverse discipline, laddove con riferimento al comparto Funzioni Centrali sottolinea che il contratto «non è intervenuto a modificare la previgente disciplina del cd. telelavoro, il quale resta disciplinato dall'art. 3 del DPR 8/3/1999 n. 70 e dal CCNQ sottoscritto il 23/03/2000, così come richiamati dai precedenti CCNL» (Orientamento applicativo, comparto Funzioni Centrali, n. CFC117a del 7 aprile 2023).

Seppur si possa immaginare un progressivo (o ulteriore, rispetto a quanto già avvenuto in passato) superamento del telelavoro con le modalità del lavoro agile e del lavoro da remoto, un passo ulteriore in questa direzione si può riscontrare con riferimento agli altri due contratti di comparto. Il contratto del comparto Funzioni Locali provvede a disapplicare interamente la disciplina sperimentale in materia di telelavoro che era stata introdotta nel contratto del 14 settembre 2000, facendo salvi gli accordi di telelavoro già in essere fino ad esaurimento dei relativi progetti (art. 70). Quello del comparto Sanità sancisce la disapplicazione dell'analoga disciplina introdotta nel contratto del 20 settembre 2001, integrativo del contratto del 7 aprile 1999 (art. 82).

3. Gli ulteriori spazi di coinvolgimento

I rinnovi della tornata 2019-2021 sono stati anche l'occasione per integrare ulteriormente – prime previsioni in materia erano, invero, già previste nei contratti della tornata 2016-2018 – la disciplina del lavoro agile e del lavoro da remoto all'interno degli istituti partecipativi normati dai contratti collettivi.

Si è già avuto modo di richiamare l'istituto del confronto in ragione degli espliciti rinvii all'interno della disciplina della modalità di lavoro agile con riferimento alla disciplina dell'accesso.

Si tratta di una delle forme previste di partecipazione (o coinvolgimento) all'interno del settore pubblico, insieme con l'informazione e con gli organismi paritetici di partecipazione, e viene definita 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». Nella lista di materie che rientrano tra quelle cui deve applicarsi l'istituto i contratti di questa tornata riconducono esplicitamente «i criteri generali delle modalità attuative del lavoro agile e del lavoro da remoto nonché i criteri di priorità per l'accesso agli stessi» (così nel comparto Funzioni Centrali e con ricorrenza nelle diverse sezioni – Scuola, Università, Istituzioni ed Enti di ricerca e sperimentazione; AFAM – nel comparto Istruzione e Ricerca). Una variazione terminologica è prevista nel contratto del comparto Sanità, con sostituzione dell'espressione «modalità attuative del lavoro agile» con «di individuazione delle attività che possono essere effettuate in lavoro agile» (art. 6, co. 3, lett. i)), mentre una versione più articolata è invece contenuta nel contratto del comparto Funzioni Locali, dove si esplicita il riferimento ai «criteri generali per l'individuazione dei processi e delle attività di lavoro» (art. 5, co. 3, lett. l)).

Già prevista, invece, nei contratti della precedente tornata era la seconda forma di partecipazione che interessa il lavoro agile: quella relativa all'organismo paritetico per l'innovazione. Si tratta della «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* e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, al fine di formulare proposte all'amministrazione o alle parti negoziali della contrattazione integrativa». Da sottolineare, a questo proposito, che l'art. 7, co. 3, del contratto del comparto Istruzione e Ricerca limita ai soli settori Scuola e AFAM l'inclusione della tematica del lavoro agile nell'ambito di operatività del comitato paritetico per l'innovazione.

4. Prospettive per la prossima tornata: l'intesa per il rinnovo del comparto funzioni centrali

Rispetto al quadro di riferimento sopra delineato, la disciplina del lavoro a distanza all'interno delle pubbliche amministrazioni è destinata ad essere integrata da elementi di innovatività e di ulteriore specificazione nell'ambito dei rinnovi contrattuali della tornata 2022-2024.

Un primo riscontro sul punto, che potrà determinare la direzione di rotta per questa ulteriore manutenzione della regolazione del lavoro agile e del lavoro da remoto, lo si trova nell'intesa sul rinnovo del contratto del comparto Funzioni Centrali raggiunta il 6 novembre 2024 tra organizzazioni sindacali e ARAN. Con specifico riferimento al lavoro a distanza, senza stravolgere il modello di lavoro agile definito nell'ambito del precedente contratto, il rinnovo introduce comunque delle modifiche significative rispetto a profili di rilievo della materia. In particolare, si interviene sulle previsioni di favore per soggetti che presentano determinate esigenze soggettive, sull'annoso tema dei buoni pasto e sul rapporto tra le forme di lavoro a distanza disciplinate dal contratto di comparto e il telelavoro. E lo si fa con un ulteriore slancio verso il coinvolgimento collettivo.

Quanto alle discipline di favore in ragione delle esigenze soggettive nell'ottica della promozione della finalità conciliativa, la modifica – che interessa tanto il lavoro agile quanto il lavoro da remoto – è duplice.

In primo luogo, la scelta è stata quella di spostare dallo strumento del confronto a quello della contrattazione collettiva integrativa l'individuazione delle condizioni che determinano il diritto alla priorità nell'accesso al lavoro agile, con correlata modifica delle previsioni relative agli istituti partecipativi: il riferimento, è, infatti stato espunto dalla disciplina del confronto – ove si discuterà solamente l'individuazione dei criteri generali delle modalità attuative (art. 5, co. 3, lett. g)) – e integrato in quella che definisce soggetti, livelli e materie della contrattazione integrativa. I criteri di priorità, infatti, saranno oggetto di contrattazione nazionale o di sede unica (art. 7, co. 6, lett. ae)), con spazio di adeguamento riconosciuto a livello di contrattazione di sede territoriale (art. 7, co. 7).

Sempre alla contrattazione integrativa, inoltre, è rimessa la definizione delle casistiche aggiuntive rispetto a quelle già previste dal contratto di comparto con riferimento ai beneficiari della nuova possibilità di adattamento dell'estensione temporale (numero di giorni di lavoro a distanza). Si stabilisce, infatti, che in favore dei «lavoratori che documentino particolari esigenze di salute o che assistano familiari con disabilità in situazione di gravità […] o che godano dei benefici […] a sostegno della genitorialità» e negli altri casi previsti dalla contrattazione integrativa, l'accordo individuale possa estendere il numero di giorni di lavoro a distanza (art. 13, co. 3, terzo periodo; art. 15, co. 4-bis).

Quanto al tema dei buoni pasto, a fronte di prassi differenziate all'interno delle amministrazioni, l'intesa sul nuovo contratto del comparto Funzioni Locali adotta una soluzione di tipo estensivo. Si stabilisce, infatti, che «ai fini dell'erogazione del buono pasto le ore di lavoro convenzionali della giornata resa in modalità agile sono pari alle ore di lavoro

ordinarie che il dipendente avrebbe svolto per la medesima giornata se avesse reso la prestazione in presenza» (art. 14, co. 3-bis).
Infine, di estremo interesse sono le dichiarazioni congiunte definite dalle parti.
Come anticipato, la prima si riferisce al rapporto con il telelavoro di cui al d.P.R. n. 70/1999. In questo senso, rispetto al silenzio sul punto serbato nel precedente contratto, nell'affrontare direttamente la tematica della coesistenza tra le nuove forme di lavoro a distanza e il telelavoro la scelta non è quella già vista della disapplicazione, ma quella dell'invito a «dare maggiore impulso all'utilizzo» di lavoro agile e lavoro da remoto in concomitanza con lo scadere degli accordi di telelavoro in essere nelle amministrazioni. Se si conferma, rispetto ai precedenti analizzati nella tornata precedente, la volontà di superamento, lo strumento scelto nel comparto ha un carattere maggiormente flessibile e meno imperativo (Dichiarazione congiunta n. 2).
La seconda dichiarazione congiunta introdotta a margine della disciplina sul lavoro a distanza ha, invece, un diverso tenore. Coerentemente con l'esperienza di altri Paesi (es. Francia) e, forse, anche in risposta alle sollecitazioni provenienti da ultimo dalle terribili vicende che hanno interessato Valencia, si riporta l'attenzione sull'uso emergenziale del lavoro agile: si auspica, infatti, che il lavoro agile possa essere adottato anche a seguito di ordinanze emesse in risposta «ad eventi eccezionali quali calamità naturali o allerte meteo, a seguito delle quali non sia oggettivamente possibile raggiungere la sede di lavoro».

LE DINAMICHE RETRIBUTIVE E CONTRATTUALI NEL SETTORE PUBBLICO NELLE RECENTI RILEVAZIONI DI ARAN

di Carlo Garella, *visiting fellow* presso il CNEL, Giuseppina Papini, *visiting fellow* presso il CNEL

ABSTRACT

Le rilevazioni dell'Agenzia Negoziale per la Rappresentanza delle Pubbliche Amministrazioni pubblicate nel corso del 2024 offrono utili indicazioni per monitorare le dinamiche contrattuali e retributive nel settore pubblico. In particolare, a seguito dello sblocco della contrattazione, viene registrato l'impegno finanziario sostenuto nelle tornate contrattuali 2016-2018 e 2019-2021, con uno sguardo anche alle risorse economiche stanziate per il triennio 2022-2024, nella fase di negoziazione appena conclusa, in considerazione dell'aumento dell'inflazione dell'ultimo periodo.

Il presente contributo vuole offrire una sintesi ragionata delle informazioni contenute nelle rilevazioni ARAN. Una particolare attenzione verrà prestata anche alle dinamiche della contrattazione integrativa di cui all'art. 46, comma 4 del d.lgs. 30 marzo 2001, n.165 nei diversi comparti del settore pubblico.

L'indagine ARAN restituisce, tra le altre cose, dati di dettaglio sulla incidenza delle materie contrattate nei singoli comparti, oltre che registrare fenomeni più o meno marcati di frammentazione contrattuale da parte delle Amministrazioni.

PARTE I

L'ANDAMENTO DELLE RETRIBUZIONI CONTRATTUALI E LE RETRIBUZIONI DI FATTO DEI DIPENDENTI PUBBLICI

1.Introduzione: un inquadramento e giuridico e contrattuale della retribuzione

I processi di ammodernamento della Pubblica Amministrazione hanno inciso inevitabilmente anche sul relativo sistema retributivo. Anche gli ultimi provvedimenti normativi e la recente evoluzione degli assetti contrattuali dimostrano il persistente problema di trovare un equilibrio tra un utilizzo della retribuzione come sistema di politica macroeconomica e occupazionale e come sistema di gestione del personale. La ricerca di flessibilità nei sistemi retributivi è sintomatica non solo di un atteggiamento concreto volto a risolvere le pressioni del mercato del lavoro, ma risulta anche un elemento di valutazione del funzionamento delle riforme che hanno interessato lo stesso settore pubblico, che si manifesta attraverso la semplificazione della struttura retributiva e l'introduzione di sistemi di retribuzione di tipo incentivante grazie anche a un decentramento della contrattazione collettiva diretto a garantire una tendenziale corrispondenza tra retribuzione e obiettivi di efficienza e produttività del lavoro.

La prima parte del presente lavoro darà atto, in termini di sintesi ragionata, delle analisi condotte da ARAN sulle tornate contrattuali successive al blocco della contrattazione, con uno sguardo alle risorse stanziate in vista della nuova tornata contrattuale, mentre nella seconda parte verranno evidenziate le dinamiche contrattuali a livello di contrattazione decentrata nelle rilevazioni occorse negli anni immediatamente successivi alla pandemia, ossia nel corso del 2021 e del 2022.

A questi fini, risulta opportuno dare conto innanzitutto di due grandezze cui fanno ricorso le indagini in analisi, ossia il concetto di retribuzione contrattuale e quello di retribuzione di fatto.

La prima nozione comprende tutti gli emolumenti che il lavoratore ha diritto a percepire in base al contratto collettivo nazionale di lavoro, e dunque gli stipendi tabellari e l'indennità di vacanza contrattuale (d'ora in avanti anche IVC), oltre che alcune voci qualificabili come accessorie, ma con dinamica rimessa comunque al contratto di riferimento. Si deve rammentare che l'IVC, introdotta dall'Accordo Interconfederale del 23 luglio 1993 tra Governo e Parti sociali, e oggi tendenzialmente abbandonata nel settore privato pur con alcune rilevanti eccezioni, è una misura finalizzata alla tutela retributiva del dipendente e prevede, nelle more del rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro, il pagamento di un elemento provvisorio della retribuzione, che cessa di essere erogato in occasione della corresponsione dei benefici tabellari previsti una volta sottoscritto il nuovo CCNL.

Oltre all'IVC, rientra nella nozione di retribuzione contrattuale, stando, a titolo esemplificativo, alle definizioni contenute nel CCNL Funzioni Centrali, anche l'indennità di amministrazione, così come definita dalla ricognizione stabilita dalla tabella E, che ne disciplina la misura secondo gli ultimi interventi legislativi a seconda della posizione economica di riferimento, con suddivisione in tre aree funzionali (I° ex A, II° ex B e III° ex C), all'interno delle quali vengono indicate le singole fasce retributive in ordine crescente (tre fasce per l'area I° da F1 a F3; sei fasce per l'area II° da F1 a F6; sette fasce per l'area III° da F1

a F7). Simile grandezza permette di valutare non solo le variazioni dei salari determinate dal contratto a livello nazionale, ma anche gli aumenti che risentono di interventi per via legislativa (es. indennità di esclusività dei dirigenti medici, veterinari e sanitari *ex* art. 1, comma 407 della legge 30 dicembre 2020, n. 178).

Nella retribuzione contrattuale non sono ricomprese quelle voci fisse previste dal CCNL, ma che non risultano dallo stesso quantificate, a titolo esemplificativo gli assegni personali, la retribuzione di anzianità di servizio, le retribuzioni di posizione (nella parte che varia in base alla graduazione della posizione coperta), i differenziali stipendiali. Non si comprendono, infine, tutte le voci variabili in base alla prestazione lavorativa resa (straordinari e premi di produttività) (v. Rapporto semestrale ARAN sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, pag.3).

La retribuzione di fatto comprende, invece, tutte le voci retributive percepite dal lavoratore, quelle con dinamica rimesse al CCNL e quelle con dinamica rimessa alla contrattazione integrativa, idonea, dunque, a ricomprendere componenti variabili della retribuzione, ossia straordinari, bonus e premi di produttività determinati dal livello decentrato della negoziazione. Si deve evidenziare che simile grandezza risente anche delle variazioni occupazionali che interessano il comparto di riferimento, di cui si dirà meglio *infra* a proposito del Comparto Funzioni Centrali.

Altra nozione chiave è lo slittamento salariale, ossia quel fenomeno che misura la variazione percentuale delle retribuzioni di fatto rispetto a quelle contrattuali, e che negli anni più recenti è risultato contenuto per via del blocco della contrattazione.

Fatte queste premesse, il documento propone una illustrazione di sintesi della dinamica retributiva registrata da ARAN nei quattro comparti di contrattazione nel corso di un periodo di sei anni, ossia relativamente al triennio contrattuale 2016-2018 e al triennio contrattuale 2019-2021, con uno sguardo alle risorse stanziate per la prossima tornata negoziale.

2. Una analisi sulla tornata contrattuale 2016-2018

Il blocco quasi decennale della contrattazione collettiva e decentrata ha indubbiamente inciso sulla dinamica complessiva delle retribuzioni dei dipendenti pubblici, la cui analisi non è tuttavia sempre agevole, data anche l'eterogeneità che caratterizza i comparti del settore pubblico. Da considerare è anche un altro fattore che incide sulla discontinuità della contrattazione, dal momento che si registrano cicliche sfasature della decorrenza degli accordi collettivi rispetto al triennio contrattuale di riferimento, tali da comportare un alternarsi di periodi caratterizzati da una forte crescita dei salari, altresì concentrata nel tempo, con momenti di stallo degli aumenti retributivi, dovuti a politiche di contenimento della spesa pubblica.

Nondimeno, si deve sottolineare che le rilevazioni di ARAN sull'andamento del costo del lavoro pubblico, sono caratterizzate da un certo tasso di omogeneità, poiché nella costruzione delle analisi sulle retribuzioni contrattuali e sulle retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici

nel triennio contrattuale 2016-2018, vengono utilizzati rispettivamente i dati ufficiali di ISTAT e della Ragioneria Generale dello Stato: nella prima ipotesi, sono adoperati i valori con base anno 2015, mentre per l'indagine sulle retribuzioni di fatto si fa riferimento alle retribuzioni complessive da conto annuale RGS.

A completezza del quadro sommariamente delineato, si deve dare atto anche dei diversi sistemi di contabilità che caratterizzano le Amministrazioni dei quattro comparti e la circostanza secondo la quale risulti necessario, ai fini della rilevazione, evidenziare anche il monte totale delle risorse economiche che sono state stanziate *ex ante* a sostegno della contrattazione. In particolare, la copertura finanziaria destinata alle Amministrazioni statali risulta distintamente indicata all'interno di uno specifico articolo della legge di bilancio dello Stato e costituisce il punto di riferimento cui devono uniformarsi le Amministrazioni non statali, quali enti territoriali ed aziende sanitarie, per definire e accantonare le somme da destinare ai relativi rinnovi, a valere sui rispettivi bilanci, ai sensi dell'art. 48, comma 2 rubricato "disponibilità destinate alla contrattazione collettiva nelle amministrazioni pubbliche e verifica" del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Questa operazione, che guida le fasi successive della contrattazione, dovrebbe consentire di individuare una percentuale *ex ante* destinata ai rinnovi, tendenzialmente allineata alla percentuale *ex post* riconosciuta agli aumenti delle retribuzioni contrattuali, al netto degli effetti dello slittamento salariale e delle variazioni occupazionali nei comparti considerati.

Si deve osservare, nella tornata contrattuale 2016-2018, che le retribuzioni contrattuali hanno avuto incrementi sistematicamente poco superiori a quelli disposti a priori dai CCNL: il dato si spiega alla luce del fatto che «il riparto delle risorse contrattuali deciso dalle parti negoziali non ha seguito un criterio di rigida proporzionalità, ma ha privilegiato la rivalutazione dei tabellari» (si veda, *Rapporto semestrale ARAN sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, cit. pag. 7).

Pertanto, le risorse stanziate, per un importo di circa 5 miliardi di euro, hanno garantito un incremento percentuale in tutti i comparti del 3,48% della retribuzione complessiva, con una dinamica tale da prevedere un aumento più consistente degli stipendi tabellari, e di converso una minore destinazione di risorse a favore del Fondo risorse decentrate, la cui stima, come è noto, viene operata in sede di negoziazione collettiva nazionale.

In termini comparativi, il comparto che mostra livelli retributivi più bassi, è quello relativo alle Funzioni Locali, laddove in media i dipendenti dei Comuni, delle Province delle Regioni e delle Città metropolitane, percepiscono una retribuzione di euro 24.611, che per l'effetto dello slittamento salariale, ossia per la dinamica secondo la quale la retribuzione di fatto è maggiore di quella contrattuale, arriva ad una consistenza di euro 29.241.

Le retribuzioni di fatto mostrano, dunque, incrementi più elevati, con consistenti effetti di slittamento salariale: in particolare, per le Funzioni Centrali, si è registrata una crescita del 6,8% a fronte del 3,48% riconosciuto dai contratti, che si è tradotto numericamente in una retribuzione di fatto pari ad euro 33.437, rispetto alla retribuzione contrattuale media di euro 28.123.

Il dato è coerente con l'elevato numero di progressioni che si è registrato nel comparto degli ex Ministeri, Agenzie ed Enti pubblici non economici, che ha in parte compensato il fenomeno dei pensionamenti, idoneo solitamente ad abbassare la media retributiva degli occupati. Si tratta, soprattutto di progressioni economiche orizzontali, che hanno interessato oltre la metà del personale, contandosi circa 130.000 passaggi, e che hanno consentito di far progredire verso l'alto la struttura occupazionale delle Funzioni Centrali rispetto all'anno di riferimento, ossia il 2015.

I numerosi avanzamenti retributivi occorsi nel presente comparto non hanno tuttavia ridotto gli altri impieghi del Fondo, come ad esempio quello destinato alla remunerazione della voce del salario accessorio: la circostanza si spiega in considerazione della platea meno ampia degli occupati, che ha registrato una contrazione del personale in termini percentuali del -6,38%, sempre con riferimento all'anno 2015.

Un fenomeno analogo di aumento *pro-capite* del salario accessorio è avvenuto anche nel comparto Funzioni Locali, ove si è registrata una variazione negativa percentuale ancora più marcata dell'occupazione, pari al - 8,05%.

Casi di slittamento salariale, ma di minor rilievo, si sono verificati anche per il comparto Istruzione e Ricerca, con una crescita delle retribuzioni di fatto del 4,78% a fronte del medesimo incremento del 3,48%, al pari degli altri comparti, sulla retribuzione complessiva (si veda, tavola 1, pag.5). In questo contesto, si deve dare atto della preponderanza del settore Scuola, che ha beneficiato di misure legislative quali la legge 13 luglio 2015 n. 107 e la legge di bilancio per il 2018 che hanno ampliato le consistenze economiche da destinarsi al Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa (MOF).

Praticamente nullo, invece lo slittamento salariale nel comparto Sanità, ove la retribuzione media di fatto arriva ad euro 31.132, che si spiega confrontando il dato con la tendenziale stabilità occupazionale del comparto medesimo (solo + 0,19% rispetto al 2015) e alla mancanza di interventi legislativi a sostegno dei relativi fondi.

3. Una analisi sulla tornata contrattuale 2019-2021

La sottoscrizione dei CCNL relativi al triennio 2019-2021 è avvenuta nel corso del 2022, ad eccezione del comparto Istruzione e Ricerca, siglato nel mese di gennaio 2024 (seppure alcuni aspetti del trattamento economico del triennio in analisi fossero stati regolati e con CCNL del 6 dicembre 2022), con un ritardo medio di 44 mesi.

Per sopperire a questa cronica sfasatura che caratterizza l'esperienza contrattuale nel settore pubblico, si deve dare conto, come già accaduto in passato, che l'art.1, comma 440 della legge 30 dicembre 2018 n. 145 (legge di Bilancio 2019) ha disposto che, nelle more della definizione dei contratti collettivi di lavoro e dei provvedimenti negoziali relativi al triennio 2019-2021, si desse luogo, in deroga alle procedure previste dai rispettivi ordinamenti, all'erogazione dell'anticipazione di cui all'art. 47 bis, comma 2 del d.lgs. 30 marzo 2001, n.165, nonché degli analoghi trattamenti disciplinati dai provvedimenti negoziali relativi al personale in regime

di diritto pubblico, nella seguente misura mensile percentuale rispetto agli stipendi tabellari: dal 01.04 al 30.06.2019, 0,42%; dal 01.07.2019 in avanti, 0,7%.

In buona sintesi, l'anticipazione di cui all'art. 47 bis "tutela retributiva per i dipendenti pubblici" del d.lgs. n. 165/2001 corrisponde sostanzialmente all'indennità di vacanza contrattuale prevista dall'Accordo interconfederale del 1993. Del tutto similari sono le previsioni legislative per gli anni successivi: è il caso della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di Bilancio 2022), il cui art.1, comma 609 prevede, nelle more della definizione dei contratti collettivi nazionali, la corresponsione di una anticipazione delle risorse ivi stanziate nella misura mensile percentuale così definita rispetto agli stipendi tabellari: dal 01.04 al 30.06.2022, del 0,30%; dal 01.07.2022 in avanti, del 0,50%.

Nello stesso periodo, si deve anche considerare che il rinnovo contrattuale relativo al triennio 2019-2021 ha dato seguito alla linea di indirizzo sancita dal Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale del 10 marzo 2021, laddove si sollecitava la salvaguardia dell'elemento perequativo della retribuzione, già previsto dai CCNL triennio 2016-2018, che sarebbe dovuto confluire nella retribuzione fondamentale, cessando di essere corrisposto quale elemento distinto dalla retribuzione.

Risulta opportuno osservare che per la tornata contrattuale in analisi sono stati messi a bilancio 6,7 miliardi di euro, che si sono tradotti in una crescita salariale del 4,07%, con dinamiche che hanno offerto miglioramenti retributivi di circa 110 euro rispetto ai circa 90 euro del triennio 2016-2018.

Nel dettaglio, il comparto Funzioni Centrali ha registrato un ampio scostamento (dal +4,19% da CCNL, al +7,05% retribuzione contrattuale) da imputarsi anche ai significativi incrementi di voci indennitarie fisse disposti con legge, e dunque ulteriori rispetto agli incrementi contrattuali. Si allude, in particolare, allo stanziamento di euro 153 milioni, teso alla perequazione delle indennità di amministrazione dei Ministeri avvenuto con DPCM 23 dicembre 2021, sulla scorta dell'art. 1, comma 143 della legge 27 dicembre 2019, n. 160.

Allo stesso modo, nel comparto Sanità, l'incremento della retribuzione contrattuale è da ascrivere anche a specifiche misure legislative varate durante l'emergenza pandemica, quali quelle previste dall'art. 1, commi 409 e 414 della legge 30 dicembre 2020, n.178, che hanno finanziato indennità fisse come quella di specificità infermieristica (euro 335 milioni) e l'indennità di tutela del malato e promozione della salute quale parte del trattamento economico fondamentale (euro 100 milioni), che, secondo ARAN, si sono tradotte in un incremento di due punti percentuali degli stipendi contrattuali.

Per quanto riguarda gli altri due comparti, invece, non vi sono significativi incrementi di retribuzione contrattuale rispetto a quanto previsto dal CCNL; tuttavia, simile risultanza deve spiegarsi con riferimento alle modalità di contabilizzazione dell'elemento perequativo nelle rilevazioni delle retribuzioni contrattuali operate da ISTAT (avvenuto dal momento della sua iniziale decorrenza, ossia dall'1.1.2018), di talché la misurazione appare un'incongruenza rispetto ai dati dagli altri comparti.

In verità, l'effetto è il medesimo in tutti i comparti, e dunque anche in Funzioni Locali e Sanità, solamente che l'ingente trasferimento economico compiuto per via legislativa a favore del

comparto Funzioni Centrali ha consentito di registrare un aumento più marcato della grandezza in analisi.

Da ultimo, un cenno alle retribuzioni di fatto che segnano un +9,41% nel comparto Funzioni Centrali: seppure anche nel triennio 2019-2021, sia stata confermata la scelta negoziale di dedicare risorse maggiori alla rivalutazione dei tabellari rispetto all'aumento della consistenza dei Fondi, il calo occupazionale registrato nelle Amministrazioni statali è tale da aver ingenerato una dinamica espansiva della contrattazione integrativa, consentendo comunque «un aumento dei valori *pro-capite* del Fondo risorse decentrate» (si v. *Rapporto semestrale ARAN sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, cit., pag.11).

Per contro, pare vi sia una crescita minore negli altri comparti; nondimeno si deve dare atto anche di alcune difficoltà di rilevazione tipiche del settore pubblico, dal momento che per definire la retribuzione di fatto, il parametro di riferimento è stato, in questo caso, il 2022 e non il 2021 (ultimo anno della tornata), poiché i dati della Ragioneria Generale dello Stato del conto 2021 non potevano certamente registrare gli aumenti contrattuali definiti dai CCNL 2019-2021, perché, come evidenziato in precedenza, i contratti sono stati sottoscritti solamente nel corso del 2022.

4.Inflazione e anticipi nella tornata contrattuale 2022-2024

Alcuni elementi di criticità hanno caratterizzato l'avvio delle trattative relative al triennio contrattuale 2022-2024, formalmente iniziate con la sottoscrizione dell'usuale CCNQ volto a definire i comparti e le aree della Pubblica Amministrazione per il triennio in analisi, avvenuto il 22 febbraio 2024.

Seppure le trattative siano iniziate in regime di continuità con la conclusione della precedente tornata contrattuale, è stato comunque messo in rilievo lo sfasamento temporale che caratterizza la negoziazione collettiva nel settore pubblico, per la consueta attesa della legge di bilancio, che, se «ritenuta soddisfacente» (CNEL, Relazione sui servizi pubblici 2024, pag. 41) risulta condizione necessaria e sufficiente per iniziare i negoziati della nuova tornata contrattuale. Si allude, innanzitutto al «repentino rialzo dell'inflazione verificatasi nel primo anno del triennio» dovuta ai noti fattori geopolitici che hanno segnato un forte aumento dei prezzi dell'energia, seppure nella seconda parte del triennio le spinte inflazionistiche sembrano essersi attenuate.

Un altro fattore da considerare è, giocoforza, il complicato quadro di finanza pubblica che caratterizza lo Stato italiano, e la necessaria osservanza delle nuove regole dettate dalla *governance* economica europea.

In simile contesto, l'impegno finanziario dello Stato, da quantificarsi in dieci miliardi di euro, risulta superiore agli stanziamenti relativi alle precedenti tornate contrattuali, che in termini di dinamica retributiva, risulta idoneo a segnare un incremento medio del 5,78% degli stipendi dei dipendenti pubblici, superiore al 4,07% del triennio precedente (stanziati 6,7

miliardi di euro), nonché di quello del triennio 2016-2018 pari, si è visto in precedenza, al 3,48%, che aveva reso necessaria una spesa pubblica di circa 5 miliardi di euro.

Da segnalare l'inedita modalità della anticipazione delle risorse finanziarie per i rinnovi contrattuali: l'indennità di vacanza contrattuale (IVC) è infatti passata dal 6% del monte risorse complessivo delle trascorse tornate contrattuali, a circa il 50% del totale degli stanziamenti, nell'intento di consentire ai dipendenti pubblici di beneficiare subito degli aumenti retributivi, con lo scopo di attenuare l'impatto dell'inflazione, e al contempo stimolando la domanda interna.

Per dare una misura pratica del dato, «l'IVC è stata quantificata, in questa tornata contrattuale, sulla base della previsione di IPCA-NEI comunicati da ISTAT nel 2021, in misura pari allo 0,5% dello stipendio tabellare, percentuale corrispondente a circa lo 0,3-0,4% della retribuzione complessiva» (si veda, *Relazione sui servizi pubblici 2024*, cit., pag. 42).

Inoltre, la legge 9 dicembre 2022, n. 197 (legge di Bilancio 2023) all'art. 1, comma 330 ha previsto la corresponsione di un emolumento *una tantum* in una misura pari al'1,5% dello stipendio tabellare, con un impegno di spesa pari a un miliardo di euro, a favore sia del personale contrattualizzato, che di quello in regime di diritto pubblico.

Si deve dare conto poi del c.d. decreto legge Anticipi (art. 3, d.l. 18 ottobre 2023, n.145) che ha previsto lo stanziamento di ulteriori 2 miliardi di euro a copertura dell'IVC per il 2024, ma con immediata disponibilità di cassa per le Amministrazione statali già nel corso del 2023.

Infine, la legge 30 dicembre 2023, n. 213 (legge di Bilancio 2024), all'art.1, comma 27 ha disposto l'integrazione, rispetto al decreto legge Anticipi, di 3 miliardi di euro per l'anno 2024 e di 5 miliardi di euro annui a decorrere dall'anno 2025, che consentono di arrivare all'anzidetto tasso di crescita delle retribuzioni del 5,78% per i dipendenti pubblici del settore statale.

Analogo lo stanziamento di risorse per i dipendenti pubblici dei settori non statali, che si rammenta, sono a valere sui rispettivi bilanci ai sensi dell'art. 48, comma 2 d.lgs. n. 165/2001, principio ribadito anche dall'art. 1, comma 29 della legge di Bilancio 2024, per pervenire al medesimo incremento del 5,78% sugli stipendi del personale di, a titolo esemplificativo, Regioni e Enti Locali, Camere di Commercio, Università ed Enti di Ricerca, Aziende Sanitarie, ivi compresi IRCSS e Istituti Zooprofilattici.

Va da sé che tanto la corresponsione dell'emolumento *una tantum* 2023, quanto l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale sortiscono l'effetto di non permettere il riconoscimento di arretrati né per l'anno 2022, né tantomeno per l'anno 2023, una volta stipulati i CCNL del triennio 2022-2024, in quanto le risorse in discorso risultano già erogate al personale dipendente delle amministrazioni statali e non statali.

A completezza del quadro sommariamente delineato, risulta opportuno segnalare anche le misure previste per lo sblocco dell'ammontare complessivo delle risorse destinate all'incremento del trattamento economico accessorio, che, si rammenta, è tuttora sottoposto al limite di cui all'art. 23, comma 2 del d.lgs. 25 maggio 2017, n.75, e dunque fermo all'importo determinato per l'anno 2016. Tale limite è superabile, compatibilmente con il raggiungimento

degli obiettivi di finanza pubblica, secondo criteri e modalità da definirsi nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro, pur sempre nei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità.

In questa direzione pare muoversi il disegno di legge di Bilancio 2025, ove dal Dossier del 31 ottobre 2024 (A.C. 2112 bis) emerge una maggiore spesa pari a 112,1 milioni di euro annui a decorrere dal 2025, a copertura dell'incremento delle risorse per i trattamenti accessori dei dipendenti pubblici, ivi compresi quelli per i dirigenti.

Parimenti da segnalare l'approccio programmatico di medio periodo, di ispirazione europea, adottato per le prossime tornate contrattuali: all'art. 19 del disegno di legge di Bilancio vengono infatti previsti, per il triennio 2025-2027, gli oneri a carico del bilancio dello Stato per la contrattazione collettiva nazionale, nonché per i miglioramenti economici del personale statale in regime di diritto pubblico, con le seguenti disponibilità: 1.755 milioni di euro per il 2025; 3.550 milioni di euro per il 2026; e 5.550 milioni di euro annui a decorrere dal 2027. Viene altresì autorizzata la spesa a copertura del triennio contrattuale 2028-2030, prevedendo 1.954 milioni di euro per il 2028, 4.027 milioni di euro per il 2029 e 6.112 milioni di euro annui a decorrere dal 2030.

Merita particolare attenzione il comparto Sanità, per il quale sono stati previsti, ai sensi dell'art. 1, comma 217, Legge 30 dicembre 2023, n. 213 (legge Bilancio 2024), 3 miliardi di euro per il Fondo sanitario nazionale, di cui una parte, pari a 2,4 miliardi di euro, è destinata al rinnovo del CCNL del triennio in analisi. Una parte dei restanti 600 milioni di euro è rivolta a incrementare le tariffe per le prestazioni aggiuntive eseguite, in via eccezionale, dai dirigenti per ridurre le liste di attesa (euro 280 milioni); mentre euro 200 milioni sono destinati ad aumentare l'indennità di pronto soccorso.

Resta da segnalare la metodologia volta a parametrare i miglioramenti retributivi dei dipendenti pubblici: prima del blocco della contrattazione, ispirandosi a quanto previsto nel settore privato, si ancorava il dato «ad una qualche indicazione di inflazione preventiva, allora espressa in termini di TIP, cioè di tasso d'inflazione programmata» (*Relazione sui servizi pubblici 2024*, cit., p.45). Con la ripresa delle attività negoziali, la «dinamica retributiva assicurata ai dipendenti pubblici ha percorso un sentiero non più legato direttamente all'inflazione» preferendo percorrere la strada dell'accordo politico con il Governo, in grado di assicurare «dinamiche più sostanziose in periodi di bassa crescita dei prezzi ed al contrario evitando di rincorrere l'impennata inflazionistica oggi» (*Relazione sui servizi pubblici 2024*, cit., p.45).

Ad ogni modo, come si può osservare dalla tabella sottostante (v. *Relazione Servizi pubblici 2024*, cit., tavola 3, pag.45), il complesso di risorse destinate al comparto sicurezza (non contrattualizzato), ossia per il personale di Forze di polizia e Forze armate, già previste dall'art. 1, commi 347, 348, 355 della legge di Bilancio 2024, consente di innalzare la dinamica retributiva a regime dal 5,78% al 6,14% nel contesto del triennio 2022-2024.

In termini di miglioramenti retributivi, il dato si traduce in circa 160 euro per i dipendenti pubblici nel 2024, superiore alla cifra di circa 110 euro del triennio precedente, e dei circa 90 euro della tornata contrattuale 2016-2018.

Tavola 3. Configurazione finanziaria delle tre tornate
Valori in milione di Euro e incidenze %, numero di mesi, tasso di crescita %

Tornate contrattuali	2016-2018	2019-2021	2022-2024
Costi della tornata contrattuale			
Risorse standard della tornata, mln. di euro	5.084	6.734	9.937
di cui pre-erogate con disposto legislativo [1]	–	13%	45%
Altre risorse destinate alla contrattazione [2]	–	367	–
Altri disposti legislativi, mln. di euro [2]	–	1.210	615
di cui Comparto sanità [2,3]	–	835	480
di cui Comparto sicurezza [2,4]	–	235	88
Risorse complessive della tornata	5.084	8.310	10.552
di cui pre-erogate con disposto legislativo	–	25%	49%
Dinamica % di crescita a regime			
Risorse standard	3,48	4,07	5,78
Risorse complessive	3,48	5,02	6,14
Ritardo di sottoscrizione [5]			
Media dei 4 comparti, mesi	28,8	44,2	—
Ritardo invio Atto di indirizzo quadro, mesi	17,8	27,1	24,0
Tasso di inflazione IPCA [6]			
Generale [7]	*2,5*	*2,4*	*16,9*
NEI (netto energetici importati) [8]	*1,9*	*2,2*	*16,1*
Ex energy [7]	*2,4*	*2,1*	*12,1*

[1] In tutte le tornate comprende l'IVC a regime. Per il 2022-24 comprende inoltre l'una tantum erogata nel 2023 e il DL "anticipi".
[2] Per la tornata 2019-21, cfr. Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti n.1, 2022.
[3] Per la tornata 2022-24: incremento risorse per prestazioni aggiuntive (Legge n. 213/23, art. 1 c. 220) e per indennità di pronto soccorso (Legge n. 197/22, art. 1 c. 526).
[4] Per la tornata 2022-24: trattamento accessorio per la dirigenza, incrementi retributivi vari, assicurazione sanitaria integrativa, Legge n. 213/23, art. 1 c. 347, 348 e 355.
[5] Calcolato rispetto al primo mese della tornata.
[6] Inflazione cumulata sul triennio (tasso calcolato rapportando l'anno di arrivo della tornata all'anno di arrivo di quella precedente).
[7] Previsioni di consenso per il 2024.
[8] Previsioni ISTAT per il 2024 (comunicato Istat 7 giugno 2024).

Tabella n. 1. Configurazione finanziaria delle tre tornate. Fonte: ARAN-CNEL

PARTE II

Un bilancio sulla contrattazione integrativa dopo la pandemia del Covid-19

1. L'undicesimo Rapporto ARAN sulla contrattazione integrativa: in particolare, il comparto Funzioni Locali

L'undicesimo Rapporto sul monitoraggio della contrattazione integrativa del lavoro pubblico (ARAN, 2024) di verificare l'effettività e la congruenza della ripartizione fra le materie regolate dalla legge, quelle di competenza della contrattazione nazionale e quelle di competenza dei contratti integrativi, nonché le principali criticità emerse in sede di negoziazione collettiva nazionale ed integrativa.

La prima parte del rapporto evidenzia lo stato di fatto delle relazioni sindacali e fornisce le elaborazioni di sintesi sulla contrattazione integrativa dell'anno 2022, evidenziando aspetti quali il numero dei contratti sottoscritti per comparto, per area geografica, per tipologia di contratto, per destinatari ed il numero, e l'incidenza percentuale degli atti unilaterali adottati dalle Amministrazioni; mentre la seconda parte del Rapporto restituisce un'analisi di maggior dettaglio sui contratti integrativi pervenuti nell'anno 2021, dando conto, in particolare, delle materie trattate.

In particolare, adoperando la procedura unificata di trasmissione dei contratti integrativi CNEL-ARAN ai sensi dell'art. 40 bis, comma 5, nonché art. 46, comma 4, TUPI, il numero maggiore di invii si registra nei comparti Istruzione e Ricerca e Funzioni Locali, avendo entrambi i comparti un numero importante di sedi decentrate. Nel dettaglio, su un totale di 14.988 invii da parte delle Amministrazioni interessate, infatti, ben 7.338 contratti integrativi (CI) provengono dal settore Scuola (comparto Istruzione e Ricerca), cifra che rappresenta il 49% del totale degli invii; mentre un numero pari a 5.111 CI sono stati inoltrati dai Comuni (comparto Funzioni Locali), che corrisponde al 34% del totale degli invii. Con riferimento a questo ultimo comparto, l'indagine mostra che quasi la metà delle sedi di contrattazione di riferimento ARAN, ossia le Amministrazioni, incluse le sedi periferiche di contrattazione e le sedi estere, presenti nella banca dati dell'Agenzia a maggio 2022, hanno trasmesso i pertinenti contratti integrativi, registrando, dunque, un tasso di contrattazione pari al 49,4%, in lieve crescita rispetto al 2021, che si fermava al 48,4% (ARAN, *Rapporto sul monitoraggio della contrattazione integrativa nel lavoro pubblico*, pag. 9).

Si consideri che nel complesso dei quattro comparti, il 61,4% delle sedi di contrattazione nazionale ha trasmesso almeno un atto negoziale (nel 2021 era il 62%, nel 2020 era il 55%, nel il 2019 era il 63,4% e nel 2018 tale dato si fermava al 57,8%).

Da segnalare il fenomeno di frammentazione dell'attività contrattuale, ossia la circostanza secondo la quale le PP.AA. inviino più atti negoziali mediante la procedura informatizzata gestita da ARAN e CNEL: il dato si spiega sia perché l'attività è riferita a diversi destinatari, ossia al personale dirigenziale e il personale dei comparti, sia perché la negoziazione si è articolata in diversi tempi, generando una disciplina per stralci di materie.

La rilevazione, infatti, mostra che il 28% degli enti delle Regioni e delle Autonomie locali ha trasmesso due o più contratti integrativi; nel dettaglio, la percentuale viene calcolata come

rapporto tra le amministrazioni che abbiano proceduto con uno solo invio, ossia 4.287 amministrazioni, con quelle che abbiano proceduto ad un numero maggiori di invii, in questo caso, corrispondenti a 1.200 enti.

Per quanto riguarda gli aspetti qualitativi della negoziazione, ossia le tipologie di contratti stipulati, si osserva, in generale, che nel 52% dei casi vengono sottoscritti contratti di tipo «economico» e nel 42%, atti che regolano l'aspetto «normativo»; e solo un residuale 6% di contratti disciplinano «specifiche materie».

In questo contesto, si deve dare evidenza dei tempi della contrattazione integrativa, laddove la durata contrattuale è di tre anni, mentre il contratto (economico) che disciplina i criteri di ripartizione delle risorse economiche decentrate è negoziabile annualmente. È anche vero che la distinzione teoricamente individuata tra accordo normativo, che regolamenta sia materie normative che materie economiche, ed accordo solo economico, idoneo a disciplinare i trattamenti retributivi, non è sempre rispondente alla realtà dei fatti, laddove le Amministrazioni invianti definiscono come contratto annuale economico anche l'accordo che oltre a ripartire le risorse decentrate, disciplina anche materie diverse, come ad esempio quella delle relazioni sindacali.

Da rilevare che «sia per Funzioni Centrali che per Funzioni Locali l'attività negoziale è maggiormente dedicata alla trattazione degli aspetti retributivi (indennità, performance, trattamenti accessori, maggiorazioni, criteri per le progressioni economiche), vale a dire all'utilizzo delle risorse decentrate», di qui, il Rapporto trae la conseguenza in tali comparti non siano ancora «avviate le trattative sulle questioni normative demandate dal contratto nazionale sottoscritto rispettivamente a maggio e novembre 2022 (triennio 2019/2021)» (pag.12).

Nello specifico, il Rapporto mostra che nel comparto delle Regioni e degli Enti locali la percentuale dei contratti integrativi economici risulta del 78%, dato che corrisponde a 4.694 contratti sui 5.986 totali inviati.

Da segnalare, inoltre, un'efficace attività negoziale tra enti e organizzazioni sindacali, dal momento che lo strumento dell'atto unilaterale è stato utilizzato solo in 54 casi sui 5.986 atti trasmessi dal comparto, corrispondente allo 0,9% del totale; mentre risulta elevata la percentuale di consenso sindacale, che mostra un tasso pari all'81% di contratti sottoscritti dalla RSU (tavola 7, pag. 15).

In ordine alle materie trattate nei contratti integrativi, la seconda parte del Rapporto ha monitorato in modo analitico 1.213 contratti, pervenuti nell'anno 2021, riguardanti tutti i comparti di contrattazione, stabilendo una relazione tra materie oggetto di contrattazione e materie rimesse al confronto.

Si deve osservare che quest'ultimo istituto supera le precedenti forme della concertazione e della consultazione, e 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 (cfr. art. 5 CCNL Funzioni Centrali; art. 5 CCNL Funzioni Locali; art. 6 CCNL Istruzione e Ricerca; art. 5 CCNL Sanità).

Le materie oggetto di confronto sono analiticamente indicate dal contratto collettivo nazionale di riferimento, e riguardano tendenzialmente l'articolazione delle tipologie dell'orario di lavoro; i criteri generali di priorità per la mobilità tra sedi di lavoro dell'amministrazione; i criteri generali dei sistemi di valutazione della performance; l'individuazione dei profili professionali; i criteri per il conferimento e la revoca degli incarichi di posizione organizzativa.

Sono 388 i contratti analizzati per il comparto Funzioni Locali, ove si conferma una contrattazione ad ampio spettro su quasi tutte le materie contrattabili, e risulta ulteriormente diminuita la tendenza a contrattualizzare materie che non lo sono, come è avvenuto, ad esempio, per l'articolazione delle tipologie dell'orario di lavoro, i criteri generali dei sistemi di valutazione della performance, le linee generali per attività formative (0,8 % contro il 3,4% della rilevazione precedente).

In particolare, di seguito l'incidenza delle materie maggiormente contrattate nel 2021: il 92,97% ha riguardato i criteri di ripartizione delle risorse decentrate; il 48,18% i criteri per le condizioni di lavoro; il 47,14% i criteri generali delle indennità per specifiche responsabilità; il 38,28% i criteri per le procedure delle progressioni economiche; il 37,5% i criteri di attribuzione dei premi relativi alla performance; il 24,22% i criteri per le indennità di servizio esterno spettanti alla polizia locale.

2. Un'indagine campionaria sui contratti integrativi del comparto Sanità

Analogamente a quanto avviene negli altri comparti, anche l'art. 10 comma 7 del CCNL Sanità (triennio 2019-2021), in ottemperanza ad una precisa disposizione di legge, quella di cui all'art. 46, comma 4 del d.lgs. 165/2001, impone alle Aziende o agli Enti l'onere di trasmettere, per via telematica, all'ARAN ed al CNEL, entro cinque giorni dalla sottoscrizione definitiva, il testo del contratto collettivo integrativo ovvero il testo degli atti unilaterali, corredati dalla relazione illustrativa e da quella tecnica.

Sulla base dei 613 atti trasmessi nel 2022, l'ARAN ha svolto delle interessanti considerazioni anche per il comparto Sanità, laddove ha evidenziato, il tasso di ripetitività (o frammentazione) della contrattazione: 134 Amministrazioni hanno inviato almeno un contratto, mentre quelle che hanno inoltrato due o più atti negoziali risultano 106.

Concentrandosi sull'aspetto qualitativo delle dinamiche contrattuali, si evince, anche in questo caso, una preponderanza di contratti solo economici, attestandosi su un numero di 259 (di cui 144 per la dirigenza); 255 risultano i contratti che regolano specifiche materie, mentre solamente 99 contratti sono da ascrivere alla tipologia dei contratti normativi, ossia quelli che disciplinano tanto l'aspetto normativo quanto quello economico del personale dipendente delle Aziende o degli Enti sanitari.

Come si può notare dalla tabella sottostante (*Rapporto sul monitoraggio della contrattazione integrativa nel lavoro pubblico*, cit., tavola 10, pag. 20), la particolarità del comparto Sanità, che vanta due aree dirigenziali, una medica e una non medica, è la preponderanza dei contratti a

loro destinati: 333 risultano gli accordi che prevedono come destinatari la dirigenza, contro i 280 che prevedono come campo di applicazione il personale non dirigenziale.

Anche in questo caso, la soluzione dell'atto unilaterale è recessiva: solo due casi sui 613 registrati testimoniano un pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa tale da interrompere le trattative negoziali, e costringere l'Amministrazione ad adottare simile modalità per la gestione del rapporto di lavoro dei propri dipendenti.

A differenza del comparto Funzioni locali, le risultanze circa il tasso di sottoscrizione della RSU risulta vistosamente più basso: solo 252 contratti sui 613 trasmessi, corrispondente ad una percentuale del 41%, in controtendenza rispetto al dato nazionale che evidenzia un tasso di adesione all'attività negoziale delle RSU pari all'85,6%.

Come anticipato *supra*, la seconda parte del monitoraggio svolto dall'ARAN si muove con maggior grado di dettaglio nell'analisi sugli accordi pervenuti nel corso del 2021: per Sanità, tratta 276 contratti integrativi, ed emerge che le materie affrontate sono molte, comprese anche quelle non legittimamente contrattabili, bensì riservate alla diversa modalità del confronto.

In particolare, risultano inserite comunque nei contratti integrativi materie come ad esempio quelle che definiscono i criteri per conferimento e revoca incarichi di funzione, con una incidenza del 4,06%; oppure quelle relative ai criteri graduazione incarichi di funzione per attribuzione indennità, con un tasso del 2,21%; seppure si registri una diminuzione in atto, andando dall'8,9% della precedente rilevazione all'attuale 6%.

Le materie maggiormente contrattate risultano quelle relative a criteri ripartizione risorse fondi, con incidenza di oltre il 78%; di criteri di attribuzione premi performance (31%) e per la disciplina delle progressioni economiche (29,52%).

Contratti integrativi trasmessi: quadro riassuntivo

Periodo di riferimento: anno 2022

		Funzioni Centrali	Funzioni Locali	Istruzione e Ricerca	Sanità	Totale
Totale personale delle aree dirigenziali		**51**	**485**	**77**	**333**	**946**
Normativo		***3***	***165***	***52***	***63***	***283***
di cui	atto unilaterale	0	4	1	0	5
	contratto integrativo	3	161	51	63	278
Solo economico		***39***	***298***	***20***	***144***	***501***
di cui	atto unilaterale	0	11	0	0	11
	contratto integrativo	39	287	20	144	490
Stralcio su specifiche materie		***9***	***22***	***5***	***126***	***162***
di cui	atto unilaterale	0	1	0	0	1
	contratto integrativo	9	21	5	126	161
Totale personale dei comparti		**762**	**5.501**	**7.509**	**280**	**14.052**
Normativo		***53***	***888***	***4986***	***36***	***5.963***
di cui	atto unilaterale	2	7	25	0	34
	contratto integrativo	51	881	4.961	36	5.929
Solo economico		***661***	***4.396***	***2.189***	***115***	***7.361***
di cui	atto unilaterale	2	29	32	2	65
	contratto integrativo	659	4.367	2.157	113	7.296
Stralcio su specifiche materie		***48***	***217***	***334***	***129***	***728***
di cui	atto unilaterale	1	2	3	0	6
	contratto integrativo	47	215	331	129	722
Totale contratti integrativi trasmessi		**813**	**5.986**	**7.586**	**613**	**14.998**

Tabella n. 2. Contratti integrativi trasmessi: quadro riassuntivo. Fonte: ARAN

3. Il comparto Funzioni centrali

La particolarità del comparto in analisi che comprende i Ministeri, le Agenzie e gli ex Enti pubblici non economici (d'ora in avanti anche EPNE), nonché il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, l'Ente Nazionale dell'Aviazione Civile e quegli enti di cui all'art. 70 d.lgs. n. 165/2001, come ad esempio ACI, ordini professionali o Parchi nazionali, consiste nella diversa articolazione dei livelli di contrattazione.

Infatti, a differenza di altri comparti, è qui presente la sede nazionale di contrattazione integrativa idonea a negoziare il contratto integrativo di Ministero o di Ente, cui devono aggiungersi varie sedi decentrate, che riflettono la dimensione organizzativa dell'Amministrazione, articolata su base geografica o su base di Direzione o di Dipartimento.

Fatta questa precisazione, risulta in netta crescita il tasso di contrattazione dei Ministeri, passando dal 51,7% del 2021 al 72,4% del 2022, anno di riferimento del monitoraggio svolto da ARAN.

Per il settore degli ex EPNE invece il tasso di contrattazione è appena del 12,2%; tuttavia l'esiguità della percentuale è verosimilmente da imputarsi alla composizione di simili Amministrazioni, trattandosi spesso di piccoli enti con un numero di personale molto limitato: si pensi ad organi come gli ordini professionali, le federazioni o gli uffici provinciali dell'ACI.

Per quanto riguarda il tasso di frammentazione delle attività negoziali, nei Ministeri il dato è poco significativo: seppure la percentuale di amministrazioni che abbiano fatto ricorso a due o più contratti per disciplinare i rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici arrivi al 91%, ancora una volta simile dato riflette l'articolazione burocratica dell'Amministrazione, avendo influito nella ponderazione del dato l'inserimento delle sedi territoriali dei singoli Ministeri.

Con riferimento agli aspetti qualitativi della negoziazione di secondo livello, per il comparto Funzioni Centrali, si registra una preponderanza di attività contrattuali, *sub specie* di accordi solo economici, finalizzati esclusivamente alla distribuzione delle risorse decentrate, segnando l'elevata percentuale dell'86%. Equanime risulta, invece, la distribuzione tra contratti normativi e accordi su stralci di materie, entrambi con incidenza del 7%.

Ancora una volta, la particolare struttura amministrativa degli ex EPNE incide sulle dinamiche contrattuali, ed in particolare risulta opportuno segnalare che il tasso di adesione all'attività negoziale delle RSU è solamente del 51%, dato coerente con le piccole dimensioni degli enti in analisi, tali da non consentire una adeguata rappresentatività.

Con specifico riguardo all'indagine campionaria compiuta da ARAN per l'anno 2021, si registra l'analisi di 151 contratti per il comparto Funzioni centrali, ove si conferma la tendenza ad accentrarsi sulle materie a carattere economico e sui criteri per le progressioni economiche, e confermando altresì la (opportuna) scarsa propensione a negoziare materie riservate ad altre forme di relazione sindacale (2,2%).

Nel dettaglio, avrebbero dovuto essere oggetto di confronto le materie dei criteri per conferimento e revoca incarichi di posizione organizzativa, e quella relativa ai criteri per graduazione delle posizioni organizzative ai fini della corresponsione delle relative indennità, che si attestano, rispettivamente al 4,83% e al 2,07% del totale dei contratti analizzati.

Le materie maggiormente negoziate nel contesto della contrattazione integrativa, risultano quelle dei criteri di ripartizione risorse del fondo, con incidenza pari a 94,48%; criteri attribuzione premi performance, con il 67,59%; criteri per le procedure progressioni economiche, con il 42%; percentuale simile da ravvisarsi nel campo dei criteri di attribuzione indennità disagio, pericolo, danno alla salute.

4. Il comparto Istruzione e Ricerca

Dei 14.998 invii totali effettuati ad ARAN nell'anno 2022 tramite la procedura informatizzata consorziata con il CNEL di cui all'art.40 bis, comma 5 del d.lgs. n. 165/2001, ben 7.586 provengono dal comparto Istruzione e Ricerca, segnando il primato nella distribuzione per comparto, con una percentuale di oltre il 50%, seguito da Funzioni Locali con il 39,9%; e poi da Funzioni Centrali con 5,4%; ed infine con Sanità che si attesta, come abbiamo visto in precedenza, al 4,1%.

I tassi di contrattazione per le sedi nazionali ed uniche evidenziano cifre elevate per il comparto in analisi, e in particolare, il 79,7% per le Università (nel 2021 era il 73,9%); il 78,6% per le Scuole (2021 era 81,7%); il 54,5% per gli Enti di ricerca, come per l'anno precedente; risulta invece in aumento per l'Alta formazione musicale artistica musicale e coreutica (d'ora in avanti anche AFAM) con il 49%, mentre per il 2021 la percentuale si fermava al 41%.

In ordine alla misurazione del tasso di frazionamento dell'attività contrattuale, si distinguono gli Enti di ricerca, laddove 9 su 13 enti hanno inviato due o più atti, per un totale di 41 contratti integrativi. Anche l'attività negoziale delle Università risulta molto frazionata, ove 36 amministrazioni su 56, pari al 64%, hanno inoltrato due o più accordi per un totale di 141 atti.

Con specifico riferimento alla tipologia di accordo sottoscritto, si nota che l'ex comparto Scuola registra una percentuale elevata di contratti di tipo normativo, pari al 67%, seguita dagli Enti di ricerca (56%) ed AFAM (53%).

Per l'Università gli accordi di tipo normativo rappresentano il 23% dei casi, mentre una percentuale ugualmente rilevante è dedicata agli atti che regolano specifiche materie (31%), mentre il 45% sono accordi solo economici.

Il dato aggregato di comparto (tavola 5 A, pag. 13) mostra invece una prevalenza dell'accordo normativo con una incidenza del 66%, seguita dall'accordo economico con il 29%, e stralci su specifiche materie con solo il 5%.

La percentuale di consenso sindacale è assai elevata, ed è la più alta dei quattro comparti, arrivando al 93,1% di adesione RSU, laddove i contratti sottoscritti nelle sedi dove è prevista la rappresentanza sindacale unitaria risultano 7.586.

Da ultimo, merita una segnalazione le tendenze emerse nell'analisi campionaria dei contratti inoltrati nel 2021 ad ARAN, laddove risulta opportuno suddividere le evidenze a seconda degli ex comparti considerati, facenti parte oggi di Istruzione e Ricerca, per quanto riguarda il rapporto tra contrattazione integrativa e modalità sindacale del confronto.

Nel settore Scuola, ove l'analisi verte su 203 CI, continua in maniera significativa il trend di riduzione delle materie non previste come oggetto di contrattazione (solo il 7,4% rispetto al 9,8% dell'anno precedente), riguardanti l'orario di lavoro, criteri assegnazione sedi di servizio all'interno dell'istituzione scolastica; criteri fruizione permessi.

Le materie legittimamente e maggiormente trattate riguardano in primo luogo i criteri di ripartizione del fondo (97%); poi, i criteri per compensi accessori personale (86,70%); sicurezza sui luoghi di lavoro (63,55%).

Nel settore Università (141 CI), la percentuale di materie non contrattabili, ma sottoposte alla diversa modalità del confronto è pari al 4,8%, uguale all'anno precedente (es. tipologie orario di lavoro, conferimento incarichi elevata professionalità, linee generali formazione del personale).

Anche in questo caso la materia maggiormente contrattata risulta quella inerente ai criteri di ripartizione del fondo (69,5%); da evidenziare anche l'istituto dei criteri per il welfare integrativo con una incidenza del 14,89%.

Il settore Ricerca (28 CI) vanta un'ottima prassi, in quanto le materie legittimamente contrattabili hanno riguardato il 100% della rilevazione, con punte del 59% per l'attività negoziale, legittima, riguardante i criteri di ripartizione del fondo. Al 18,18% risultano le materie dei criteri premi per performance; criteri procedure progressioni economiche; criteri indennità disagio, pericolo, danno salute; criteri di indennità incarichi di responsabilità.

Nel settore AFAM (47 CI), le materie di confronto o, comunque, non di competenza della contrattazione arrivano al 14,9%. Si tratta del dato più alto fra comparti e sotto-comparti, e ha riguardato i criteri generali di adattamento delle tipologie di orario del personale tecnico e amministrativo alle esigenze delle istituzioni.

Il Rapporto evidenzia, in conclusione, una ripresa dell'attività negoziale di secondo livello, dopo la contrazione registrata durante la pandemia.

Mostra, inoltre, un buon livello di conformità delle materie trattate rispetto a quanto demandato dalla contrattazione nazionale, spiegabile «verosimilmente dalla semplificazione della disciplina operata dai CCNL 2016-2018 (e nei fatti continuata nella tornata contrattuale 2019-2021) e oltreché dalla migliore definizione e ripartizione delle materie di contrattazione rispetto a quelle rientranti nel sistema della partecipazione sindacale» (pag. 42).

APPALTI PUBBLICI E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

di Giovanni Paglialarmi, *visiting fellow* presso il CNEL, Edoardo Maria Poiani Landi, *visiting fellow* presso il CNEL

ABSTRACT

Nel presente contributo vengono esaminate le disposizioni del **nuovo Codice dei contratti pubblici** (d.lgs. n. 36 del 2023) che impongono agli operatori economici di **applicare un CCNL che sia coerente con l'attività oggetto dell'appalto pubblico** o, in alternativa, garantire un trattamento economico e normativo che sia a questo equivalente.

Dopo una disamina del quadro normativo, l'indagine si concentra nell'esaminare le **linee guida dell'ANAC**, adottate dall'*Authority* su delega della legge allo scopo di **orientare e uniformare l'agire della Pubblica Amministrazione** nelle procedure di gara, con particolare riguardo all'individuazione del CCNL da applicare ai lavoratori nell'esecuzione delle opere e dei servizi appaltati agli operatori economici privati.

In tale quadro, le linee guida ANAC - e, da ultimo, anche lo schema di decreto correttivo approvato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 21 ottobre 2024 - attribuiscono **centralità all'archivio pubblico nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro** del CNEL di cui all'art. 17 della legge n. 936 del 1986, funzionale ad individuare, anche attraverso il codice ATECO, quale sia il contratto collettivo applicabile, tenendo conto che tale CCNL debba essere comunque sottoscritto da organizzazioni sindacali dei datori e dei lavoratori dotate di un certo grado di rappresentatività.

Una seconda sezione dell'indagine è dedicata all'analisi della procedura da seguire nel caso in cui l'**operatore economico applichi un CCNL diverso** da quello previsto dal bando di gara e coerente con l'oggetto dell'appalto. Anche in questo caso, si rivela essere centrale la funzione dell'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro del CNEL giacché consente di recuperare i testi vigenti dei CCNL da sottoporre alla verifica dell'equivalenza delle tutele economiche e normative richiesta dall'art. 11, comma 4 del d.lgs. n. 36 del 2023.

1. Introduzione e definizione del campo di indagine

Con l'approvazione della legge-delega n. 78 del 2022 e la sua successiva attuazione tramite il d.lgs. n. 36 del 2023, è entrato in vigore il nuovo Codice dei contratti pubblici, che ha sostituito il precedente testo (d.lgs. n. 50 del 2016).

In particolare, l'art. 11 del nuovo Codice impone agli operatori economici di applicare un CCNL che sia coerente con l'attività oggetto dell'appalto pubblico. Anche in capo alla Pubblica Amministrazione incombe l'obbligo di individuare negli atti di gara quale sia il CCNL da applicare (§ 2).

A tal fine, le linee-guida ANAC hanno stabilito che enti concedenti e operatori economici devono ricorrere all'archivio pubblico dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro del CNEL per individuare, anche attraverso il codice ATECO, quale sia il contratto collettivo applicabile, tenendo conto che questo CCNL debba essere comunque sottoscritto da organizzazioni sindacali dei datori e dei lavoratori dotate di un certo grado di rappresentatività (§§ 3, 3.1 e 3.2).

La disposizione normativa specifica anche che laddove l'operatore economico voglia applicare un CCNL diverso, deve comunque garantire che questo presenti il medesimo livello di tutele del CCNL indicato nel bando di gara (§ 3.3).

La presente indagine, divisa in due parti, si pone l'obiettivo di illustrare quali siano le ricadute procedurali e applicative generate dal nuovo Codice dei contratti pubblici.

Una prima sezione (§§ 2, 3, 3.1 e 3.2) è dedicata all'analisi della procedura che enti condenti, stazioni appaltati ed operatori economici devono seguire per individuare il CCNL applicabile alla luce dell'attuale quadro normativo, ove assume centralità il ruolo dell'archivio dei contratti collettivi del CNEL.

Una seconda sezione è dedicata all'analisi della procedura da seguire nel caso in cui l'operatore economico applichi un CCNL diverso da quello previsto dal bando di gara e coerente con l'oggetto dell'appalto (§§ 3.3, 4, 4.1 e 4.2).

Occorre precisare che il nuovo Codice è già stato oggetto di modifiche da parte del legislatore: dal comunicato stampa del 21 ottobre 2024, n. 101 emesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri si apprende che al d.lgs. n. 36 del 2023 sono stati apportati alcuni correttivi tramite uno schema di decreto che deve ancora entrare in vigore, tra i quali anche una integrazione all'art. 11: di tali modifiche si darà atto nel corso della trattazione.

2. Il quadro normativo

L'art. 11, comma 1 del d.lgs. n. 36 del 2023 stabilisce che «*al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente*».
Al comma successivo, è stabilito che «*nei bandi e negli inviti le stazioni appaltanti e gli enti concedenti*» debbano indicare «*il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto o nella concessione, in conformità al comma 1*» (art. 11, comma 2 del d.lgs. n. 36 del 2023). Tuttavia, il recente schema del decreto correttivo al d.lgs. n. 36 del 2023, diffuso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 21 ottobre 2024 tramite il comunicato stampa n. 101, all'art. 65 precisa che in ogni caso «*le stazioni appaltanti non possono imporre, a pena di esclusione, nel bando di gara o nell'invito l'applicazione di un determinato contratto collettivo quale requisito di partecipazione*» ([1]).
L'art. 11, comma 3 del d.lgs. n. 36 del 2023 precisa, inoltre, che «*gli operatori economici possono indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente*».
Da una lettura sistematica dei primi tre commi dell'art. 11 del d.lgs. n. 36 del 2023 ne ricaviamo che: *a*) l'operatore economico aggiudicatario deve applicare un contratto collettivo sottoscritto da organizzazioni affidabili e il cui campo di applicazione sia coerente con l'oggetto dell'appalto; *b*) la stazione appaltante o l'ente concedente sono onerati di indicare nei documenti di gara quale contratto collettivo l'operatore economico potrà applicare rispetto all'oggetto dell'appalto; *c*) l'operatore economico, infine, potrà applicare anche un differente contratto collettivo da quello indicato negli atti di gara (cioè il CCNL *leader*), purché garantisca il medesimo livello di tutele.
Relativamente a questa ultima ipotesi, l'art. 11, comma 4 precisa che laddove l'operatore economico voglia avvalersi della facoltà di applicare un differente contratto collettivo da quello indicato nel bando di gara, prima dell'affido o dell'aggiudicazione, questo deve esibire una «dichiarazione di equivalenza delle tutele» tra quelle previste dal CCNL indicato nella *lex specialis* e quelle previste dal CCNL effettivamente applicato. In altri termini, l'imprenditore deve dimostrare alla stazione appaltante o all'ente concedente che pur applicando un contratto collettivo differente da quello indicato nel bando di gara non vengano compromessi i livelli di tutela dei lavoratori ([2]). Di quali "tutele" si tratti lo possiamo ricavare implicitamente dall'art. 11, comma 5 del d.lgs. n. 36 del 2023, il quale specifica che «*le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano, in tutti i casi, che le medesime tutele normative*

([1]) Nello stesso senso, cfr. TAR Sicilia, Catania, Sez. III, 6 giugno 2024, n. 2137, inedita a quanto consta.
([2]) Sul punto, la relazione illustrativa del Consiglio di Stato (*Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici"*, cit.) ritiene che la disposizione sia mirata a ribadire il principio in base al quale la libera iniziativa economica, tutelata dall'art. 41 Cost., non può comunque svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, che nel caso di specie si sostanzia nella tutela delle condizioni di lavoro.

ed economiche siano garantite ai lavoratori in subappalto». Da questa disposizione, ne possiamo ricavare che ai lavoratori dipendenti delle imprese appaltatrici deve essere garantito un livello di tutele sia sul piano economico che normativo conforme a quello previsto dal CCNL indicato nel bando di gara e deve essere poi esteso anche ai lavoratori dipendenti delle imprese subappaltartici.

3. Le linee guida dell'ANAC

L'art. 222, comma 2 del d.lgs. n. 36 del 2023 ha posto in capo all'ANAC l'onere di garantire «*attraverso bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo e altri atti amministrativi generali […] la promozione dell'efficienza, della qualità e dell'attività delle stazioni appaltanti*», favorendo «*lo scambio di informazioni*» e «*lo sviluppo delle migliori pratiche*» al fine di assicurare «*la omogeneità dei procedimenti amministrativi*». In attuazione di questa previsione, l'ANAC ha approvato con delibera del 27 giugno 2023, n. 309 il bando-tipo n. 1/2023, contenente il disciplinare di gara e una relazione illustrativa composta da 34 paragrafi (e 37 pagine) finalizzata a commentare gli articoli del bando-tipo ([3]). L'ente ha così fornito delle prime indicazioni per "consegnare" un chiaro criterio interpretativo (e applicativo) del d.lgs. n. 36 del 2023 alla Pubblica Amministrazione e, di riflesso, anche agli operatori economici.
I criteri stabiliti dall'ANAC sono stati successivamente recepiti - sia pure con qualche modifica - nell'Allegato I.01 contenuto all'art. 65 della bozza del decreto correttivo approvato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri del 21 ottobre 2024.

3.1 L'oggetto del contratto di appalto e il contratto collettivo da applicare

Come già accennato (*supra*, § 2), l'art. 11, co. 1 e 2 del d.lgs. n. 36 del 2023 impone due obblighi: *a*) uno in capo all'ente concedente (o alla stazione appaltante), chiamato ad indicare nel bando di gara il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto o nella concessione aventi i requisiti di cui all'art. 11, comma 1 del d.lgs. n. 36 del 2023; *b*) uno in capo all'operatore economico che si aggiudica l'appalto, chiamato ad applicare il contratto collettivo indicato nel bando di gara.
A tal fine, il paragrafo 7 della relazione illustrativa del bando-tipo n. 1/2023 prende le mosse dall'individuazione dell'oggetto dell'appalto o della concessione per poi risalire al CCNL applicabile. In questo senso, il documento impone di definire prima l'oggetto tramite il *Common Procurement Vocabulary* (CPV), un sistema di codificazione e classificazione delle attività che possono essere appaltate dalla Pubblica Amministrazione ai privati introdotto con il Regolamento CE n. 2195/2002 e modificato successivamente dal Regolamento CE n. 213/2008 ([4]). Questo sistema di codificazione è composto da codici a 9 cifre (vocabolario principale), che definiscono l'attività oggetto della fornitura e/o dell'appalto, ai quali si affiancano codici alfanumerici a 5 caratteri (vocabolario supplementare) aventi la finalità di specificare ulteriormente la descrizione dell'oggetto, precisando ad esempio la tipologia di materiale da utilizzare o la destinazione del bene da fornire. Seguendo l'esempio riportato nella Tabella n. 1, la combinazione del codice 45213316-1 con il codice AA01-1 è funzionale a definire che l'oggetto del contratto di appalto riguarderebbe l'attività di installazione di passerelle in metallo.

([3]) Il testo è consultabile al sito *www.anticorruzione.it*.
([4]) Per consultare il testo: *www.eur-lex.europa.eu*.

Tabella n. 1 - Common Procurement Vocabulary (CPV)

	Codice CVP	**Descrizione**
Vocabolario principale	45213316-1	Lavori di installazione di passerelle
Vocabolario supplementare	AA01-1	Metallo

Definito l'oggetto del contratto d'appalto tramite il CPV, il documento passa a dettare le coordinate per individuare il CCNL indicato dall'art. 11, comma 1 del d.lgs. n. 36 del 2023. Secondo l'ANAC, la prima operazione da compiere da parte della stazione appaltante o dell'ente concedente riguarda «*l'individuazione del CCNL più attinente rispetto all'oggetto dell'appalto e alle attività da eseguire, anche in maniera prevalente*» ([5]). A tal fine, l'*Authority* suggerisce di verificare, anche tramite la classificazione delle attività definita dalla codificazione ATECO, quale possa essere il CCNL più adatto all'attività da svolgere, ricorrendo all'archivio pubblico dei contratti collettivi del CNEL.

In particolare, verificata la riconducibilità dell'attività oggetto dell'appalto così come definita in base al CPV alla prima lettera di un codice ATECO ([6]), la stazione appaltante deve procedere ad individuare quali siano i CCNL che nel relativo campo di applicazione contemplano lo svolgimento di quella determinata attività ([7]).

Rispetto alle indicazioni contenute nella relazione illustrativa dell'ANAC, l'art. 65 del decreto correttivo al d.lgs. n. 36 del 2023 prevede ora che la ricerca del CCNL da applicare debba essere effettuata facendo prevalentemente riferimento ai contratti collettivi depositati nell'archivio nazionale del CNEL, i quali sono raggruppati per settori e sotto-settori, oltre ad essere collegati ai codici ATECO. Il raffronto con i CPV è posto solo in via eventuale. Peraltro, in questo nuovo articolato, si specifica che, in ogni caso, «*le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indicano nel bando di gara o nell'invito il contratto collettivo nazionale di lavoro preso a riferimento dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nella redazione delle tabelle per la determinazione del costo del lavoro, adottate ai sensi dell'articolo 41, comma 13*» ([8]).

L'ambito di applicazione del contratto collettivo è definito dalle parti sottoscriventi attraverso clausole contrattuali indicanti la "sfera" o il "campo di applicazione" del CCNL, meglio nota come "categoria contrattuale".

Collocate in apertura di ogni contratto collettivo, le suddette disposizioni contrattuali definiscono le tipologie di imprese e attività economiche che sono assoggettate alle disposizioni del contratto collettivo (ad esempio, stabilimenti siderurgici, cantieri per la produzione di metalli ferrosi e non ferrosi, cantieri addetti alla fusione della ghisa, etc.).

([5]) Cfr. ANAC, Nota illustrativa del bando-tipo n. 1/2023, p. 9.

([6]) Cfr. ANAC, Nota illustrativa del bando-tipo n. 1/2023, p. 10. Come è noto, la lettera iniziale del codice ATECO rappresenta il settore di attività generale in cui opera l'impresa. Ad esempio, la lettera A indica il settore "Agricoltura, silvicoltura e pesca" mentre le cifre che seguono questa prima lettera hanno la funzione di specificare ulteriormente l'attività svolta.

([7]) Cfr. ANAC, Nota illustrativa del bando-tipo n. 1/2023, p. 10.

([8]) Così l'art. 2, comma 4 dell'Allegato I.01, introdotto dall'art. 65 dello schema di decreto correttivo al d.lgs. n. 36 del 2023.

Orbene, l'art. 11, comma 1 del d.lgs. n. 36 del 2023 richiede espressamente che nella categoria contrattuale sia contemplata l'attività oggetto del contratto di appalto che l'operatore economico stipula con la Pubblica Amministrazione all'esito della gara di aggiudicazione. A titolo di esempio, laddove la Pubblica Amministrazione voglia edificare una scuola, questa dovrà indicare nel bando di gara per l'affido dei lavori ad una impresa qualificata un contratto collettivo che contempli nel relativo campo di applicazione l'attività di edificazione degli immobili.

Tuttavia, può accadere che l'oggetto del contratto di appalto possa contemplare delle attività plurime. In questo caso, la lettera della legge (art. 11, comma 1 del d.lgs. n. 36 del 2023) consente di formulare due ipotesi. Se le suddette attività plurime sono tra loro autonome (sebbene oggetto di un medesimo contratto di appalto) - cioè non connesse tra loro in un rapporto di complementarità e strumentalità e quindi in assenza di una ragione tecnico-produttiva ([9]) - la Pubblica Amministrazione potrà vincolare l'operatore economico ad applicare tanti contratti collettivi - aventi tutte le caratteristiche di cui all'art. 11, comma 1 del d.lgs. n. 36 del 2023 - quante sono le attività oggetto del contratto di appalto ([10]).

Diversamente, laddove le suddette attività plurime oggetto del contratto di appalto non siano autonome ma strumentalmente connesse perché dirette al conseguimento della medesima finalità produttive oppure qualora alcune di queste abbiano solo carattere complementare, secondo la lettera dell'art. 11, comma 1 del d.lgs. n. 36 del 2023 il contratto collettivo applicabile è quello relativo all'attività «prevalente», intesa non quale attività economica prevalentemente esercitata dall'impresa aggiudicataria bensì quale «attività» che «gli operatori economici saranno chiamati a svolgere» nel concreto per conto della Pubblica Amministrazione ([11]).

Ricorrendo ancora una volta all'esempio sopra formulato, si ipotizzi che la Pubblica Amministrazione voglia edificare una scuola e decida quindi, tramite un bando di gara, di affidare detta attività ad una impresa qualificata. Nel bando viene specificato anche che l'attività da eseguire riguarda non solo l'edificazione della struttura ma anche l'installazione degli infissi. In questo caso, la Pubblica Amministrazione dovrebbe indicare nel bando di gara i contratti collettivi i cui relativi campi di applicazione contemplano le attività da eseguire (per l'edificazione della scuola, il CCNL imprese edili e affini e cooperative, sottoscritto da Ance, Legacoop Produzione e servizi, Confcooperative Lavoro e servizi, Agci Produzione e lavoro e dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori Fillea-Cgil, Filca-Cisl e Feneal-Uil, avente codice alfanumerico F012; per l'installazione degli infissi, il CCNL Industria metalmeccanica e installazione di impianti, sottoscritto da Federmeccanica, Assistal e le organizzazioni sindacali dei lavoratori Fiom-Cgil, Fim-Cisl e Uilm, avente codice alfanumerico C011). Tuttavia, trattandosi di due attività tra loro connesse (perché finalizzate al medesimo risultato, cioè la costruzione di un edificio), la Pubblica Amministrazione ben

([9]) cfr. Cass. Civ., Sez. Lav., 11 aprile 2014, n. 8558, in *DeJure*.

([10]) Cfr. TAR Lombardia, Sez. I, 11 giugno 2020, n. 1045, in *DeJure*, il quale evidenzia che un'impresa, chiamata ad eseguire un contratto di appalto avente ad oggetto la manutenzione straordinaria degli edifici, ha applicato tre CCNL tra loro diversi in ragione delle diverse attività svolte.

([11]) Cfr. ANAC, Nota illustrativa del bando-tipo n. 1/2023, p. 9. Un esempio concreto potrebbe essere oltremodo d'ausilio per comprendere la fattispecie appena descritta, sulla quale la Nota illustrativa non si dilunga.

potrebbe prevedere nel bando di gara che il CCNL da applicare ai sensi dell'art. 11, comma 1 del d.lgs. n. 36 del 2023 sia quello relativo all'attività prevalente oggetto del contratto di appalto, che in questo caso sarebbe rappresentato dall'attività di edificazione; in questo senso, allora, l'impresa aggiudicataria potrà applicare il CCNL imprese edili e affini e cooperative per definire il trattamento economico e normativo anche dei lavoratori che si occuperanno dell'installazione degli infissi.

In altri termini, dunque, «il punto di riferimento per la scelta del CCNL applicabile» non è «l'attività prevalente esercitata dall'impresa» (come si è sempre sostenuto sulla base dell'art. 2070 del cod. civ.) «ma le prestazioni strettamente connesse all'oggetto dell'appalto da eseguire» ([12]).

L'obbligo di rispettare le prescrizioni dell'art. 11 del d.lgs. n. 36 del 2023 vige non solo nell'ambito delle procedure e delle gare ad evidenza pubblica ma anche quando si procede all'affido diretto dell'esecuzione di un'opera o un servizio (si tratta dei c.d. appalti sotto-soglia). Questo perché, come chiarito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nei pareri n. 2346 e n. 2338 resi il 26 febbraio 2024, il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionale di settore rientra nel novero dei principi generali della materia. A differenza del precedente testo normativo, infatti, l'art. 11 non è posto tra i principi che guidano l'aggiudicazione e l'esecuzione dei lavori ma nel Titolo I della Parte prima del Libro primo, ossia tra i principi generali che guidano e presidiano l'attività interpretativa dell'intero Codice.

L'unica ipotesi che si pone in eccezione rispetto a questo principio è quella prevista dall'art. 57, comma 1 del d.lgs. n. 36 del 2023, che richiede l'applicazione del contratto collettivo di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 36 del 2023 anche nell'ambito degli affidamenti di contratti di lavori e servizi *diversi* da quelli aventi natura intellettuale. Ciò induce a ritenere che dal campo di applicazione dell'art. 11 del d.lgs. n. 36 del 2023 sono esclusi i contratti pubblici aventi ad oggetto servizi di natura intellettuale. Secondo l'ANAC, questa esclusione, oltre ad essere legittimata da una lettura sistematica dell'art. 11 e dell'art. 57, è anche favorita dal fatto che è difficile «individuare un CCNL di riferimento» per «servizi aventi natura intellettuale» ([13]).

Individuato il CCNL di riferimento, l'ente concedente dovrà verificare anche se nella "zona" in cui si eseguono i lavori sia vigente un contratto collettivo territoriale, nel cui caso l'operatore economico è chiamato ad applicare o comunque a tenere in considerazione rispetto al livello di tutele da garantire.

Rispetto al concetto di «zona» espresso dall'art. 11, comma 1 del d.lgs. n. 36 del 2023, questo non pare particolarmente chiaro, né la relazione illustrativa dell'ANAC contribuisce a dissipare dubbi al riguardo. Tuttavia, in linea anche con la prassi contrattuale, è possibile ritenere che la "zona" potrebbe essere intesa come attinenza meramente territoriale, ovvero legata a considerazioni di natura geografica o amministrativa; in altri termini, la zona altro non rappresenterebbe che il confine "amministrativo" dei territori (comuni, province, regioni etc.). Da qui, la necessità di verificare se nella regione, nella provincia e/o nel comune in cui

([12]) Cfr. ANAC, Nota illustrativa del bando-tipo n. 1/2023, p. 10.

([13]) Cfr. ANAC, Nota illustrativa del bando-tipo n. 1/2023, p. 11.

si eseguono i lavori oggetto del contratto di appalto sia stato stipulato un contratto collettivo territoriale attinente al settore, nel qual caso va applicato anch'esso.
Ai fini della suddetta verifica, in assenza di una banca dati pubblica dei contratti collettivi di secondo livello, l'ente concedente - o anche l'operatore economico - può fare ricorso agli archivi locali dell'Ispettorato del Lavoro per verificare se vi siano contratti collettivi territoriali vigenti attinenti all'oggetto dell'appalto. L'art. 14 del d.lgs. n. 151 del 2015, infatti, dispone che «*i benefici contributivi o fiscali e le altre agevolazioni connesse con la stipula di contratti collettivi aziendali o territoriali sono riconosciuti a condizione che tali contratti siano depositati in via telematica presso la Direzione territoriale del lavoro competente, che li mette a disposizione, con le medesime modalità, delle altre amministrazioni ed enti pubblici interessati*».

3.2 Il requisito della rappresentatività delle organizzazioni sindacali stipulanti il contratto collettivo

Individuati i contratti collettivi potenzialmente applicabili all'attività oggetto dell'appalto, occorre successivamente identificare quale sia il «*contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*» (art. 11, comma 1 del d.lgs. n. 36 del 2023).
Sul punto, la relazione illustrativa dell'ANAC si limita a segnalare che occorre considerare gli indici sintomatici da tempo definiti dalla giurisprudenza ([14]) e dalla prassi amministrativa quali: la consistenza numerica degli iscritti; una equilibrata consistenza associativa nelle diverse categorie merceologiche; una significativa presenza territoriale sul piano nazionale, nel senso che la consistenza numerica e associativa sia adeguatamente distribuita sul territorio (anche se non necessariamente sulla totalità di esso); un'attività di autotutela con caratteri di continuità, sistematicità ed equilibrata diffusione, verticale e orizzontale, consistente, in particolare, nella sottoscrizione di contratti collettivi e nella partecipazione allo sciopero; la partecipazione della organizzazione sindacale sottoscrivente il CCNL al Consiglio del CNEL; il tasso di copertura del CCNL, cioè da quante imprese e a quanti lavoratori il CCNL è applicato ([15]).
Sebbene la relazione illustrativa nulla dica in merito, resta fermo che, una volta individuati detti indici, laddove la norma richieda che il contratto collettivo debba essere sottoscritto da organizzazioni sindacali «comparativamente più rappresentative» sul piano nazionale, occorre fare una «valutazione comparativa» di detti indici ([16]), cioè occorre verificare se la coalizione sindacale (ovvero, l'insieme di tutte le organizzazioni sindacali sottoscriventi il contratto collettivo individuato) esprima una maggiore rappresentatività nel confronto con

[14] Cfr. *ex multis*, Cass. Civ., Sez. Lav., 1° marzo 1986, n. 1320; Cass. Civ., Sez. Lav., 10 luglio 1991, n. 7622; Cass. Civ., Sez. Lav., 22 agosto 1991, n. 9027; Cass. Civ., Sez. Lav., 27 aprile 1992, n. 5017, tutte in *DeJure*.
[15] Cfr. ANAC, Nota illustrativa del bando-tipo n. 1/2023, p. 11.
[16] Cfr. TAR Lazio, Sez. I, 8 febbraio 2018, n. 1522, in DeJure.

le altre organizzazioni sindacali sottoscriventi dei contratti collettivi potenzialmente applicabili nel medesimo settore ([17]).
Lo schema di decreto correttivo del 21 ottobre 2024 ha confermato tali indici, prevedendo come facoltativa e non obbligatoria la valutazione dell'indice relativo alla presenza dell'organizzazione sindacale nel Consiglio del CNEL.

3.3 La dichiarazione di equivalenza delle tutele

Come detto (*supra*, § 2), l'art. 11, comma 3 consente all'operatore economico di applicare un CCNL diverso da quello indicato nel bando di gara «purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente». In tali casi, l'art. 11, comma 4 impone all'operatore economico di esibire una dichiarazione - rispetto alla quale né la norma né la relazione illustrativa prescrivono particolari vincoli rispetto alla forma (se questa cioè deve essere esibita in carta semplice o redatta da un professionista incaricato dall'imprenditore ed esibita sotto forma di perizia giurata) - attraverso la quale deve dimostrare che pur applicando un contratto collettivo differente non vengano compromessi i livelli di tutela dei lavoratori. Sul punto, l'ANAC, nel prendere preliminarmente atto che due CCNL possano presentare il medesimo articolato, ritiene che la verifica dell'equivalenza delle tutele debba «necessariamente avere ad oggetto sia le tutele economiche che quelle normative in quanto complesso inscindibile» ([18]).
Relativamente alle prime, l'*Authority* ritiene che l'equivalenza vada verificata sulle componenti fisse della retribuzione globale (retribuzione tabellare annuale, indennità di contingenza, EDR, mensilità aggiuntive, nonché ulteriori indennità previste) ([19]). Per quanto concerne, invece, le tutele normative, la relazione illustrativa mutua dalla circolare dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) n. 2 del 28 luglio 2020 - nella quale si definiscono i criteri per il riconoscimento dei benefici normativi e contributivi *ex* art. 1, comma 1175 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - 12 parametri attraverso i quali poter verificare il medesimo livello di tutele tra il CCNL individuato dalla stazione appaltante e il CCNL effettivamente applicato dal datore di lavoro; si tratta della disciplina concernente il lavoro supplementare e le clausole elastiche nel part-time, della disciplina del lavoro straordinario (con particolare riferimento ai suoi limiti massimi), della disciplina compensativa delle *ex* festività soppresse, della la durata del periodo di prova, della durata del periodo di preavviso, della durata del periodo di comporto in caso di malattia e infortunio, della malattia e infortunio (con particolare riferimento al riconoscimento di un'eventuale integrazione delle relative indennità), della maternità ed eventuale riconoscimento di un'integrazione della relativa indennità per astensione obbligatoria e facoltativa, del monte ore di permessi retribuiti, della bilateralità, della previdenza integrativa e della sanità integrativa.

[17] Cfr. Cons. St., Sez. IV, 22 gennaio 2019, n. 537, in DeJure.
([18]) Cfr. ANAC, Nota illustrativa del bando-tipo n. 1/2023, p. 12.
([19]) Cfr. ANAC, Nota illustrativa del bando-tipo n. 1/2023, p. 12.

Tuttavia, la relazione illustrativa al bando-tipo n. 1/2023 precisa che «nei settori in cui sono presenti imprese di diversa natura (ad esempio, artigiani, cooperative, PMI e grandi imprese) con contrattazione separata si può ritenere esistere equivalenza nel caso di utilizzo di CCNL sottoscritti dalle medesime OO.SS. firmatarie, ma organizzazioni datoriali diverse in base alla dimensione o alla natura giuridica delle imprese, purché ovviamente ai lavoratori dell'operatore economico venga applica il contratto corrispondente alla dimensione o natura giuridica» ([20]).

Talvolta, infatti, la contrattazione collettiva, nell'ambito di una medesima categoria merceologica, contempla dei CCNL la cui funzione è quella di disciplinare i trattamenti economici e normativi in ragione della dimensione dell'impresa. Nell'ambito della categoria dei metalmeccanici, ad esempio, vi è il CCNL dell'industria metalmeccanica e installazione impianti (C011) ([21]), il CCNL per i dipendenti delle imprese artigiane metalmeccaniche (C030) ([22]), il CCNL per i lavoratori addetti alla piccola e media industria metalmeccanica (C018) ([23]) il CCNL per la piccola e media industria metalmeccanica (C01A) ([24]) e, infine, il CCNL per i lavoratori addetti alle aziende cooperative metalmeccaniche (C016) ([25]). I 5 CCNL considerati sono tutti sottoscritti, in rappresentanza dei lavoratori, dalle federazioni sindacali aderenti di categoria a CGIL, CISL e UIL (cioè FIOM, FIM e UILM) ma da differenti organizzazioni datoriali, in ragione della diversità (dimensionale, tipologica etc.) delle imprese per le quali detti CCNL sono negoziati.

Tabella n. 2 - Trattamento economico dei CCNL C011, C030, C018, C01A, C016

Profilo professionale	**Manutentore**				
CCNL	**Inquadramento**	**Minimo tabellare**	**Indennità connesse all'inquadramento**	**EDR**	**Mensilità aggiuntive**
C011	D2	€ 1.906,99	///	€ 10,33	13esima
C030	Categoria V	€ 1.499,56	///	€ 10,33	13esima
C018	Categoria III	€ 1.920,00	///	€ 10,33	13esima
C01A	Categoria III	€ 1.924,52	///	€ 10,33	13esima
C016	D2	€ 1.783,90	///	€ 10,33	13esima

Provando a comparare le voci della retribuzione globale così come indicate nella relazione illustrativa (cfr. Tabella 2) ([26]), ne possiamo ricavare che la retribuzione di un manutentore varia a seconda di come questo sia inquadrato in base al CCNL applicato dal datore di lavoro.

([20]) Cfr. ANAC, Nota illustrativa del bando-tipo n. 1/2023, p. 11.
([21]) CCNL sottoscritto da Federmeccanica, Assistal e le organizzazioni sindacali dei lavoratori Fiom-Cgil, Fim-Cisl e Uilm.
([22]) CCNL sottoscritto da Confartigianato, CLAAI, CNA, Casartigiani, Fiom-Cgil, Fim-Cisl, Uilm-Uil.
([23]) CCNL sottoscritto da Unionmeccanica, Confapi, Fiom-Cgil, Fim-Cisl, Uilm-Uil.
([24]) CCNL sottoscritto da Confimi, Fim-Cisl, Uilm-Uil.
([25]) CCNL sottoscritto da Confcooperative, LegaCoop Produzione e Servizi, AGCI Produzione e Lavoro, Fiom-Cgil, Fim-Cisl, Uilm-Uil.
([26]) Si precisa che i valori economici indicati sono aggiornati agli ultimi rinnovi contrattuali.

Non solo. In virtù dell'inquadramento, è possibile registrare degli scostamenti, talvolta anche significativi, nonostante detti contratti siano sottoscritti dalle medesime organizzazioni sindacali dei lavoratori.

Tuttavia, se a fronte di un appalto che riguardi un'attività rientrante nel campo di applicazione del CCNL dell'industria metalmeccanica e installazione impianti (C011) ([27]) l'impresa metalmeccanica artigiana che applica il CCNL per i dipendenti delle imprese artigiane metalmeccaniche (C030) ([28]) non dovrà presentare una dichiarazione di equivalenza attraverso la quale verificare se il CCNL C030 contempli dei livelli di tutela eguali o migliorativi rispetto a quelli previsti dal CCNL C011, nonostante alcuni sensibili scostamenti sul fronte delle tutele economiche.

In questi casi l'impresa che partecipa alla gara non è tenuta a presentare alcuna dichiarazione di equivalenza poiché se il differente contratto collettivo è applicato in ragione della dimensione o natura giuridica dell'impresa - fermo restando che questo debba essere sottoscritto dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori che firmano anche il CCNL indicato nel bando di gara - l'equivalenza può dirsi *presunta* ([29]).

Pertanto, alla luce di questa indicazione proveniente dall'ANAC, tutti i bandi di gara devono necessariamente indicare, laddove esistenti, i diversi CCNL sottoscritti dalle medesime organizzazioni sindacali con le diverse organizzazioni datoriali, in ragione della dimensione e della natura giuridica dell'impresa, in modo tale da dissipare ogni dubbio alla radice. Di conseguenza, laddove la gara a titolo di esempio riguardi l'attività di installazione di passerelle in metallo, la stazione appaltante potrà indicare nel bando non uno ma i possibili CCNL applicabili dall'operatore economico, in ragione della differente dimensione o natura giuridica dell'impresa che potrebbe prendere parte alla gara (CCNL C011, CCNL C030, CCNL C018, CCNL C01A, CCNL C016).

Diversamente, nel caso in cui l'operatore economico applichi un CCNL radicalmente diverso da quello indicato nel bando di gara - si pensi al caso in cui l'operatore economico anziché applicare il CCNL dell'industria metalmeccanica e installazione impianti (C011) applichi il CCNL per i lavoratori dipendenti delle imprese edili ed affini e delle cooperative (F012) ([30]) o il CCNL per il personale dipendente da imprese esercenti servizi di pulizia e servizi integrati (K511) ([31]) - ricade sullo stesso l'onere di esibire una dichiarazione di equivalenza delle tutele.

([27]) CCNL sottoscritto da Federmeccanica, Assistal, Fiom-Cgil, Fim-Cisl, Uilm-Uil.

([28]) CCNL sottoscritto da Confartigianato, CLAAI, CNA, Casartigiani, Fiom-Cgil, Fim-Cisl, Uilm-Uil.

([29]) Si esprime in questo senso anche l'art. 3 dell'Allegato I.01 contenuto nella bozza di decreto correttivo approvata il 21 ottobre 2024 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri: «si considerano equivalenti le tutele garantite da contratti collettivi nazionali e territoriali di lavoro, sottoscritti dalle medesime organizzazioni sindacali con organizzazioni datoriali diverse in base alla dimensione o alla natura giuridica delle imprese, a condizione che ai lavoratori dell'operatore economico sia applicato il contratto collettivo di lavoro corrispondente alla dimensione o alla natura giuridica dell'impresa».

([30]) Sottoscritto da ANCE, Confcooperative, LegaCoop Produzione e Servizi, AGCI Produzione e Lavoro, Fillea-Cgil, Filca-Cisl, Feneal-Uil.

([31]) CCNL sottoscritto da ANIP Confindustria, Confcooperative, LegaCoop Produzione e Servizi, AGCI Produzione e Lavoro, Unionservizi-Confapi, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltrasporti-Uil.

4. Contratti collettivi a confronto: criteri di selezione e di analisi

Come già accennato (cfr. *supra*, § 3.3), l'ANAC è ben consapevole che ciascun contratto collettivo presenta un proprio articolato e una propria ragion d'essere e con queste rispettive particolarità che la dichiarazione di equivalenza di cui all'art. 11, comma 4 del d.lgs. n. 36 del 2023 pare inevitabilmente destinata a scontrarsi.

Allo scopo di verificare in concreto in che termini possa essere costruita una dichiarazione di equivalenza e quando possa ritenersi sussistente nei termini sopra detti, si è proceduto a selezionare alcuni CCNL al fine di metterli in comparazione tra loro in relazione ai trattamenti economici e normativi indicati dall'ANAC nel bando-tipo n. 1/2023.

Per una prima comparazione, si è scelto di selezionare i CCNL potenzialmente applicabili per lo svolgimento di attività di cura del verde pubblico e dell'arredo urbano. Si tratta di una delle attività maggiormente appaltate nel 2022, come segnala la relazione annuale dell'ANAC dell'8 giungo 2023 ([32]). I contratti collettivi indicati nella maggioranza dei bandi di gara consultati e riguardanti le suddette attività sono: il CCNL per i lavoratori dipendenti delle imprese edili ed affini e delle cooperative ([33]) (F012) e il CCNL per gli operai agricoli e florovivaisti ([34]) (A011). I campi di applicazione dei due contratti collettivi considerati - sottoscritti da organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative - contemplano l'attività in questione e sono riconducibili al medesimo codice ATECO.

Una seconda comparazione, invece, riguarda i contratti collettivi nazionali il cui campo di applicazione è pressappoco il medesimo, sebbene sottoscritti da sigle datoriali e sindacali con un diverso livello di rappresentatività. Con questa seconda comparazione, si intende verificare se l'operatore economico che intenda applica un CCNL differente e sottoscritto da organizzazioni meno rappresentative di quelle che sottoscrivono il CCNL indicato nel bando possa comunque dimostrare di garantire il medesimo livello di tutele ai lavoratori nei termini stabiliti dal bando-tipo n. 1/2023 pubblicato dall'ANAC.

A tale scopo, i contratti collettivi scelti sono quelli relativi al settore metalmeccanico. In particolare, è stato analizzato: *a*) il CCNL Industria metalmeccanica e installazione impianti ([35]) (C011), quale contratto collettivo sottoscritto da organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative; *b*) il CCNL per i dipendenti del settore Metalmeccanica, Industria, Installazione impianti ([36]) (C05A); *c*) il CCNL per Dirigenti, Quadri, Impiegati e Operai dei Settori Metalmeccanico, Installazione D'impianti e Odontotecnico ([37]) (C070). La scelta di detti CCNL si giustifica alla luce del numero di imprese

([32]) ANAC, *Il mercato degli appalti in Italia nel 2022*, 2023, in *www.anticorruzione.it.*

([33]) CCNL sottoscritto da ANCE, Confcooperative, LegaCoop Produzione e Servizi, AGCI Produzione e Lavoro, Fillea-Cgil, Filca-Cisl e Feneal-Uil.

([34]) CCNL sottoscritto da Confederazione generale dell'agricoltura italiana, Confederazione nazionale Coldiretti, Cia - Agricoltori Italiani, la Flai- CGIL, la Fai-Cisl e Uila-Uil.

([35]) CCNL sottoscritto da Federmeccanica, Assistal, Fiom-Cgil, Fim-Cisl e Uilm-Uil.

([36]) CCNL sottoscritto da Co.N.A.P.I. Nazionale e Confintesa.

([37]) CCNL sottoscritto da Anpit, Cepi, Aifes, Confimprenditori, Federodontotecnica, Unica, Cisal Metalmeccanici, Cisal Terziario, Confedir e Cisal.

e lavoratori che ne sono interessati, rispetto ad altri CCNL che pure insistono sul medesimo campo di applicazione sebbene il numero di imprese che li applicano sia piuttosto esiguo.
Attraverso i suddetti criteri di selezione, è possibile mettere in luce come la questione dell'equivalenza delle tutele contrattuali possa essere posta e affrontata da due punti di vista diversi: *a*) quando la comparazione è richiesta tra due CCNL che, sebbene firmati da organizzazioni sindacali rappresentative, ricomprendono nel campo di applicazione l'attività oggetto dell'appalto; *b*) quando la comparazione è richiesta tra due CCNL i cui soggetti che li sottoscrivono presentano un diverso grado di rappresentatività sindacale.
I diversi indicatori individuati dall'ANAC ai fini della verifica dell'equivalenza sono riportati nelle tabelle che seguono, allo scopo di poterli raffrontare. Al termine di ogni tabella, infatti, vi è una casella in cui si dà atto della equivalenza o meno tra i due CCNL rispetto alla singola voce di tutela.

4.1 Le tutele economiche

Seguendo i criteri indicati dall'ANAC (cfr. *supra*, § 3.3), si procede alla verifica delle componenti fisse della retribuzione globale (retribuzione tabellare annuale, indennità di contingenza, EDR, mensilità aggiuntive, nonché ulteriori indennità previste) tra i diversi contratti collettivi considerati. In particolare, nella Tabella n. 3 sono messi in comparazione - prendendo a riferimento il profilo professionale degli operai del terzo livello[38]- la retribuzione globale del CCNL F012 e del CCNL A011 relativamente allo svolgimento delle attività per la cura del verde pubblico e dell'arredo urbano. medesima retribuzione.

Tabella n. 3 - Trattamento economico dei CCNL F012 e A011

CCNL	Inquadramento	Minimo Tabellare	Indennità connesse all'inquadramento	EDR	Mensilità aggiuntive
F012	Livello III **(Art. 77)**	€ 1.283,56	//	€ 10,33	13esima **(Art 16)** **(Art. 18)**
A011	Area 2° **(Art. 31)**	€ 1.266,90	//	€ 10,33	13esima **(Art. 52)** 14esima **(Art. 53)**
Esito (quando il CCNL di riferimento è F012)		SI	//	SI	NO
Esito (quando il CCNL di riferimento è A011)		SI	//	SI	SI

[38] Si fa riferimento agli operai specializzati, che per eseguire lavori particolari necessitano di una competenza pratica conseguente da un tirocinio o preparazione tecnico-pratica (cfr. CCNL F012, p. 77).

Da questa prima comparazione, emerge che i due contratti sono equivalenti sotto il profilo delle tutele economiche, riscontrandosi una lieve differenza del minimo tabellare; l'unica differenza riguarda la gestione delle mensilità aggiuntive, in quanto il CCNL per gli operai agricoli e florovivaisti corrisponde anche la quattordicesima mensilità.
Nella Tabella n. 4 sono messi in comparazione la retribuzione globale del CCNL C011 - prendendo a riferimento la figura professionale del manutentore la cui attività corrisponde al livello di inquadramento D2 per come descritto dal Contratto per i lavoratori addetti all'industria metalmeccanica privata e alla installazione di impianti [39]- e del CCNL C05A relativamente all'industria metalmeccanica.

Tabella n. 4 - Trattamento economico dei CCNL C011 e C05A

CCNL	Inquadramento	Minimo Tabellare	Indennità connesse all'inquadramento	EDR	Mensilità aggiuntive
C011	D2 **(Artt. 1 e 10, Sez. Quarta, Titolo II)**	€ 1906,99 **(Art. 5, Sez. Quarta, Titolo IV)**	//	€ 10,33	13esima **(Art. 7, Sez. Quarta, Titolo IV)**
C05A	D2 **(Art. 32)**	€ 1.691,48 **(Art. 56)**	//	€ 10,33	13esima **(Art. 58)**
Esito		NO	//	SI	NO

Da questa prima comparazione, emerge che i due contratti prevedono un trattamento economico differente, con una netta divergenza riguardo il minimo tabellare; dal punto di vista delle tutele economiche, pertanto, la scelta dell'uno o dell'altro contratto per la partecipazione alla gara pubblica ha un risvolto molto incisivo sui lavoratori coinvolti.
Nella Tabella n. 5 sono messi in comparazione la retribuzione globale del CCNL C011 - prendendo a riferimento la figura professionale del manutentore la cui attività corrisponde al livello di inquadramento D2 per come descritto dal Contratto per i lavoratori addetti all'industria metalmeccanica privata e alla installazione di impianti - e del CCNL C070 relativamente all'industria metalmeccanica.

Tabella n. 5 - Trattamento economico dei CCNL C011 e C070

CCNL	Inquadramento	Minimo Tabellare	Indennità connesse all'inquadramento	EDR	Mensilità aggiuntive
C011	D2 **(Artt. 1 e 10, Sez. Quarta, Titolo II)**	€ 1906,99 **(Art. 5, Sez. Quarta, Titolo IV)**	//	€ 10.33	13esima **(Art. 7, Sez.**

[39] È una precisazione necessaria in quanto ciascun contratto collettivo nazionale ha un proprio sistema di inquadramento dei lavoratori.

CCNL	Inquadramento	Minimo Tabellare	Indennità connesse all'inquadramento	EDR	Mensilità aggiuntive
					Quarta, Titolo IV)
C070	D1[40] **(Art. 249)**	€ 1.361,96 **(Art. 259)**	//	€ 10,33 **(Art. 260)**	13esima **(Art. 201)**
Esito		NO	//	SI	NO

Anche da questa comparazione, emerge un'ampia discrepanza del minimo tabellare tra i due contratti collettivi raffrontati. Il ragionamento è il medesimo di quello risultante dal raffronto della precedente tabella, in quanto il contratto collettivo comparativamente più rappresentativo garantisce un trattamento economico molto più soddisfacente per il lavoratore rispetto a quanto previsto dall'altro contratto collettivo comparato, che insiste sullo stesso campo di applicazione ma risulta caratterizzato da un minore livello di rappresentatività.

4.2 Le tutele normative

Seguendo i criteri indicati dall'ANAC, si procede ora alla verifica delle tutele normative. Si tratta di 12 parametri precedentemente elencati (cfr. *supra*, § 3.3). Nella Tabella n. 6 e nella Tabella n. 7 sono messe in comparazione le tutele dei CCNL F012 e A011; dalla Tabella n. 8 alla Tabella n. 10, invece, sono riportate le tutele normative dei CCNL C011, C05A e C070.

Tabella n. 6 - Trattamento normativo dei CCNL F012 e A011

CCNL	Disciplina compensativa delle ex festività soppresse (maggiorazione e/o permessi)	Periodo di prova	Preavviso	Lavoro supplementare (maggiorazione)	Lavoro straordinario (maggiorazione)	Clausole elastiche part-time (maggiorazione)
F012	8 ore della retribuzione per il 4 novembre **(Art. 17)**	Operai specializzati: 30 giorni **(Art. 2)**	Operai con anzianità fino a 3 anni: 7 giorni Operai con anzianità oltre 3 anni: 10 giorni **(Art. 32)**	Limite settimanale: 40 ore 20 % quota oraria di retribuzione diretta **(Art. 78)**	Limite: 250 ore annuali Straordinario diurno: 35% Festivo: 45% Festivo straordinario: 55%	20% retribuzione

[40] Si precisa che la figura del manutentore del livello D1 del CCNL 070 corrisponde al ruolo del manutentore inquadrato nel livello D2 del CCNL C011.

CCNL	Disciplina compensativa delle ex festività soppresse (maggiorazione e/o permessi)	Periodo di prova	Preavviso	Lavoro supplementare (maggiorazione)	Lavoro straordinario (maggiorazione)	Clausole elastiche part-time (maggiorazione)
					Notturno non compreso in turni regolari avvicendati: 28% Diurno compreso in turni regolari avvicendati: 9% Notturno compreso in turni regolari avvicendati: 12% Notturno del guardiano: 12% Notturno a carattere continuativo di operai che compiono lavori di costruzione o di riparazione che possono eseguirsi esclusivamente di notte: 16% Notturno straordinario: 40% Festivo notturno: 50% Festivo notturno straordinario: 70% Domenicale con riposo compensativo, esclusi i turnisti: 8%	

CCNL	Disciplina compensativa delle ex festività soppresse (maggiorazione e/o permessi)	Periodo di prova	Preavviso	Lavoro supplementare (maggiorazione)	Lavoro straordinario (maggiorazione)	Clausole elastiche part-time (maggiorazione)
					(Art. 19)	
A011	Giornata di paga ordinaria in aggiunta alla retribuzione normalmente dovuta	Operai della seconda area: 20 giorni **(Art. 15)**	2 mesi nel caso di licenziamento 1 mese nel caso di dimissioni **(Art. 77)**	Limite annuo: 25% rispetto l'orario ridotto 15% retribuzione **(Art. 17)**	Straordinario: 25% (operaio agricolo) 29% (operaio florovivaista) Festivo: 35% (operaio agricolo) 40% (operaio florovivaista) Notturno: 40% (operaio agricolo) 48% (operaio florovivaista) Straordinario festivo: 40% (operaio agricolo) 50% (operaio florovivaista) Festivo notturno: 45% (operaio agricolo) 55% (operaio florovivaista) **(Art 43)** **(Art. 44)**	15% retribuzione **(Art. 17)**
Esito (quando il CCNL di riferimento è F012)	SI	NO	SI	NO	NO	NO
Esito (quando il CCNL di riferimento è A011)	SI	SI	NO	SI	SI	SI

Tabella n. 7 - Trattamento normativo dei CCNL F012 e A011

CCNL	Comporto, malattia, infortunio (periodo di carenza, trattamento economico)	Maternità obbligatoria/facoltativa (trattamento economico)	Monte ore permessi retribuiti	Contribuzione al fondo di previdenza complementare	Contribuzione al fondo di assistenza sanitaria integrativa (o indennità sostitutiva)	Bilateralità
F012	Comporto Malattia Fino a 3 anni e mezzo di anzianità: 270 giorni di calendario Oltre 3 anni e mezzo di anzianità: 365 giorni di calendario Più malattie o ricadute . entro 3 anni e mezzo di anzianità: massimo 9 mesi nell'arco di 20 mesi consecutivi . oltre 3 anni e mezzo di anzianità: massimo 12 mesi nell'arco di 24 mesi consecutivi **(Art. 26)** Malattia professionale (infortunio	100% retribuzione **(Art. 81)**	Limite annuale: 88 ore **(Art. 5)**	Massimo 3% sugli elementi della retribuzione Quote adesione contrattuale: 0,18% degli elementi della retribuzione maggiorati del 18,5% e del 4,95%, a carico dell'impresa e degli operai (Art. 36) 1% riferito alla retribuzione utile ai fini del calcolo del TFR a carico delle imprese 1% riferito alla retribuzione utile ai fini del calcolo del TFR, a carico dei lavoratori 100% dell'accantonamento TFR maturato nell'anno, per i lavoratori di prima occupazione assunti successivament	Costo non superiore a € 1,55 ad anno per ogni lavoratore	Casse Edili Accantonamento a carico del datore del 18.5% calcolato sugli elementi della retribuzione **(Art. 18)** **(Art. 108)** Commissione nazionale paritetica per la prevenzione infortuni, l'igiene e l'ambiente di lavoro (CNCPT) 0,01% calcolato sugli elementi della retribuzione

	sul lavoro): 270 giorni di calendario (non oltre data indicata nel certificato definitivo di abilitazione alla ripresa del lavoro) **(Art. 27)** Trattamento economico Si applica la disciplina di legge sull'assistenza di malattia agli operai dell'industria Importo che risulta moltiplicando le quote orarie per il numero di ore corrispondente alla divisione per sette dell'orario contrattuale settimanale Quote orarie risultano da applicazione di coefficienti alla retribuzione oraria Malattia: 0,5 se malattia supera 6 giorni per il 1°, 2° e 3° giorno			e al 28 aprile 1993 18% dell'accantonamento TFR maturato nell'anno, per gli altri lavoratori **(Allegato H)**		**(Art. 109)** Formedil – Scuole Edili 0,02% calcolato sugli elementi della retribuzione **(Art. 110)** Commissione nazionale paritetica per le casse edili – CNCE 0,02% calcolato sugli elementi della retribuzione **(Allegato L, Allegato N, Allegato O)**

	1,0 se malattia supera 12 giorni per il 1°, 2° e 3° giorno 0,330 per le giornate indennizzate dall'INPS, dal 4° al 20° 0,107 dal 21° al 180° giorno, per le giornate indennizzate dall'INPS 0,5 dal 181° giorno al compimento del 365° giorno, per le sole giornate non indennizzate dall'INPS Infortunio 0,234 dal 1°giorno successivo 0,045 dal 91° giorno **(Art. 27)** **(Allegato E)**					
A011	Comporto Malattia 180 giorni Trattamento economico Malattia 80% del salario giornaliero contrattuale	Richiamo d.lgs. 151/2001 **(Art. 16)**	200 ore per 3 anni per formazione 15 giorni per matrimonio 3 giorni per decesso parenti	1% della retribuzione a carico del datore di lavoro 1% della retribuzione a carico del lavoratore 100% dell'accantonamento TFR maturato nel periodo	Fondo finanziato con i contributi versati dal datore di lavoro a favore dell'EBAN **(Art. 66)**	Ente Bilaterale Agricolo Nazionale **(Art. 7)** Casse extra legem/Enti bilaterali agricoli territoriali **(Art. 8)**

	Infortunio 80% del salario giornaliero contrattuale		150 ore per 3 anni per corso di recupero scolastico 11 ore mensili per membri organismi direttivi sindacali 4 ore mensili per delegati aziendali 3 giorni anno per membri assemblea elettiva Agrifondo **(Art. 38)** **(Art. 39)** **(Art. 40)**	successivo all'iscrizione al Fondo, per i lavoratori di prima occupazione assunti successivamente al 28 aprile 1993 **(Art. 60)**		0,30% della retribuzione a carico del datore di lavoro per gli operai a tempo indeterminato 0,60% della retribuzione a carico del datore di lavoro per gli operai a tempo determinato.
Esito (quando il CCNL di riferimento è F012)	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Esito (quando il CCNL di riferimento è A011)	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Tabella n. 8 - Trattamento normativo dei CCNL C011 e C05A

CCNL	Disciplina compensativa delle ex festività soppresse (maggiorazione e/o permessi)	Periodo di prova	Preavviso	Lavoro supplementare (maggiorazione)	Lavoro straordinario (maggiorazione)	Clausole elastiche part-time (maggiorazione)
C011	4 gruppi di 8 ore di permesso individuale retribuito (incluse nel totale di 104 ore dei permessi retribuiti) **(Art. 9, Sez. Quarta, Titolo III)**	Durata ordinaria: 1 mese e ½ Durata ridotta: 1 mese **(Art. 2, Sez. Quarta, Titolo I)**	Fino a 5 anni di servizio: 10 giorni Dai 5 ai 10: 20 giorni Oltre i 10 anni: 1 mese **(Art. 1, Sez. Quarta, Titolo VIII)**	Limite settimanale:40 ore Limite annuo: 50% normale prestazione annua a tempo parziale 10% da computare su elementi utili al calcolo delle maggiorazioni per lavoro straordinario, notturno, festivo 20% prestazioni eccedenti limite annuo **(Art. 4, Sez. Quarta, Titolo I)**	Limite: 2 ore giornaliere 8 ore settimanali Limite annuale: 200 ore (250 per: aziende fino a 200 dipendenti, per attività di riparazione navale e aeronautica 260 per attività di manutenzione, installazione e montaggi) Lavoro non a turni (o a turni) Straordinario: prime due ore 25% (25%) ore successive 30% (30%) Notturno: fino alle ore 22 20% (20%) Dopo le ore 22 30% (20%) Festivo: 50% (50%) Festivo con riposo compensativo: 10% (10%) Straordinario festivo: 55% (55%) Straordinario festivo con	10% della retribuzione da computare sugli elementi utili al calcolo delle maggiorazioni per lavoro straordinario, notturno e festivo 15% della retribuzione da computare sugli elementi utili al calcolo delle maggiorazioni per lavoro straordinario, notturno e festivo nei casi di variazione in aumento della durata della prestazione Limite annuo variazione in aumento: 25 % normale prestazione annua a tempo parziale **(Art. 4, Sez. Quarta, Titolo I)**

CCNL	Disciplina compensativa delle ex festività soppresse (maggiorazione e/o permessi)	Periodo di prova	Preavviso	Lavoro supplementare (maggiorazione)	Lavoro straordinario (maggiorazione)	Clausole elastiche part-time (maggiorazione)
					riposo compensativo: 35% (35%) Straordinario notturno: prime due ore 50% (40%) Ore successive 50% (45%) Notturno festivo: 60% (60%) Notturno festivo con riposo compensativo: 35% (35%) Straordinario notturno festivo: 75% (65%) Straordinario notturno festivo con riposo compensativo: 55% (50%) Ore di straordinario in regime di «quote esenti» dall'accordo preventivo eccedenti il limite di ore annue: 8% per ogni ora **(Art. 7, Sez. Quarta, Titolo III)**	
C05A	32 ore di permesso individuale retribuito (incluse nel totale di 104	Durata ordinaria: 1 mese e ½ Durata ridotta:	Fino a 5 anni di servizio: 10 giorni	Limite settimanale: 40 ore	Limite: 2 ore giornaliere 8 ore settimanali	Limite annuo: 25% normale prestazione annua a tempo parziale

CCNL	Disciplina compensativa delle ex festività soppresse (maggiorazione e/o permessi)	Periodo di prova	Preavviso	Lavoro supplementare (maggiorazione)	Lavoro straordinario (maggiorazione)	Clausole elastiche part-time (maggiorazione)
	ore dei permessi retribuiti) **(Art. 45)**	1 mese **(Art. 22)**	Da 5 a 10 anni: 20 giorni Oltre i 10 anni: 1 mese **(Art. 97)**	Limite annuo: 50% normale prestazione annua a tempo parziale 10% da computare su elementi utili al calcolo delle maggiorazioni per lavoro straordinario, notturno, festivo 20% prestazioni eccedenti limite annuo **(Art. 24)**	Limite annuo: 200 ore (250 ore per aziende con oltre 200 dipendenti 260 ore per attività di manutenzione, installazione e montaggi) Lavoro non a turni (a turni) Straordinario: 25 % (30%) prime due ore 30% (30%) ore successive Notturno fino alle 22: 20% (15%) Notturno oltre le 22: 30% (15%) Festivo: 50% (50%) Festivo con riposo compensativo: 10% (10%) Straordinario festivo: 55% (55%) Straordinario festivo con riposo compensativo: 35% (35%) Straordinario notturno prime 2 ore: 50% (40%)	15% della retribuzione da computare su elementi utili al calcolo delle maggiorazioni per lavoro straordinario, notturno, festivo **(Art. 24)**

CCNL	Disciplina compensativa delle ex festività soppresse (maggiorazione e/o permessi)	Periodo di prova	Preavviso	Lavoro supplementare (maggiorazione)	Lavoro straordinario (maggiorazione)	Clausole elastiche part-time (maggiorazione)
					Straordinario notturno dopo le 2 ore: 50% (45%) Notturno festivo: 60% (55%) Notturno festivo con riposo compensativo: 35% (30%) Straordinario notturno festivo: 75% (65) Straordinario notturno festivo con riposo compensativo: 55% (50%) **(Art. 47)**	
Esito	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Tabella n. 9 - Trattamento normativo dei CCNL C011 e C05A

CCNL	Comporto, malattia, infortunio (periodo di carenza, trattamento economico)	Maternità obbligatoria/facoltativa (trattamento economico)	Monte ore permessi retribuiti	Contribuzione al fondo di previdenza complementare	Contribuzione al fondo di assistenza sanitaria integrativa (o indennità sostitutiva)	Bilateralità
C011	Comporto Infortunio sul lavoro (malattia professionale)	Si applicano disposizioni di legge vigenti	13 permessi annui di 8 ore (totale 104 ore)	Da 2017 2% a carico delle aziende Da 2017 almeno 1,2% a	13 € mensili a carico del datore di lavoro	Organismo Bilaterale Nazionale (O.B.N.) per il settore

	Guarigione clinica comprovata (periodo pari a quello per cui è prevista l'indennità per inabilità temporanea) **(Art. 1, Sez. Quarta, Titolo V)** Comporto breve (prolungato) 183 (274) giorni fino a 3 anni di servizio 274 (411) giorni da 3 a 6 anni di servizio 365 (548) giorni oltre i 6 anni di servizio Aspettative per malattia: periodo prolungabile fino a 24 mesi per una sola volta nel triennio di riferimento Trattamento economico 122 giorni: 100% retribuzione globale 80% retribuzione globale per i giorni residui, per anzianità di servizio	5 mesi di congedo: 100% retribuzione **(Art. 4, Sez. Quarta, Titolo IV)**	Lavoratori settore siderurgico: 15,5 permessi annui di 8 ore (totale 124 ore) Lavoratori turnisti di 15 ore o più turni settimanali: aggiunta di 1 permesso annuo retribuito di 8 ore Lavoratori turnisti: giornate di riposo a compenso delle festività individualmente lavorate nello stesso periodo oltre il numero di 7 **(Art. 5, Sez. Quarta, Titolo III)** Rappresentanti lavoratori per la sicurezza: 50 ore annue nelle unità produttive che occupano da 51 a 100 Dipendenti 70 ore annue nelle unità produttive che occupano da 101 a 300 dipendenti 72 ore annue nelle unità produttive che occupano da 301 a 1000 dipendenti	carico del lavoratore Per lavoratori sotto i 35 anni di età e che aderiscono al fondo dopo il 5 febbraio 2021, 2,2% a carico dell'azienda T.F.R. maturato nel corso dell'anno dai lavoratori interessati All'atto di iscrizione al Fondo: 5,16 € a carico dell'azienda 5,16 € a carico del lavoratore **(Art. 15, Sez. Quarta, Titolo IV)**	**(Art. 16, Sez. Quarta, Titolo IV)**	Metalmeccanico e dell'Installazione di impianti **(Sez. Prima)** Osservatorio paritetico nazionale sull'industria metalmeccanica e della installazione di impianti **(Art. 1, Sez. Prima)**

	fino a tre anni compiuti 153 giorni: 100% retribuzione globale 80% della retribuzione globale per i giorni residui, per anzianità di servizio da tre a sei anni compiuti 214 giorni: 100% retribuzione globale 80% della retribuzione globale per i giorni residui, per anzianità di servizio oltre i sei anni Ricovero ospedaliero oltre i 10 giorni continuativi: 100% retribuzione globale in aggiunta al trattamento economico indicato fino a 61 giorni Malattia con assenze non superiori a 5 giorni per un numero di eventi superiori a 3: primi 3 giorni di quarta e delle successive assenze non superiori a 5 giorni 66% retribuzione		76 ore annue in quelle oltre i 1000 dipendenti **(Art. 1, Sez. Quarta, Titolo V)**			

	globale per quarta assenza 50% retribuzione globale per quinta e successive assenze **(Art. 2, Sez. Quarta, Titolo V)**					
C05A	Malattia (Infortunio professionale) Comporto: Guarigione clinica comprovata (periodo pari a quello per cui è prevista l'indennità per inabilità temporanea) Trattamento economico: integrazione di quanto percepisce fino al raggiungimento di normale trattamento economico complessivo netto se avesse lavorato **(Art. 79)** Malattia (infortunio non professionale) Comporto breve (lungo): 183 (274) giorni fino a 3 anni di servizio	80% retribuzione **(Art. 85)**	13 permessi annui di 8 ore (totale 104 ore) Lavoratori settore siderurgico: 15,5 permessi annui di 8 ore (totale 124 ore) **(Art. 45)**	T.F.R. maturato nel corso dell'anno dai lavoratori interessati a carico del datore di lavoro **(Art. 66)**	16 € mensili a carico del datore di lavoro 4 € mensili a carico del lavoratore **(Art. 70)**	E.Na.Bi.T **(Art. 67)** 6 € mensili a carico del datore di lavoro 3 € mensili a carico del lavoratore **(Art. 68)** Organismo paritetico nazionale per la Sicurezza sul Lavoro **(Art. 69)**

	274 (411) giorni da 3 a 6 anni di servizio 365 (548) giorni oltre i 6 anni di servizio Trattamento economico: 122 giorni: 100% retribuzione globale 80% retribuzione globale per i giorni residui, per anzianità di servizio fino a tre anni compiuti 153 giorni: 100% retribuzione globale 80% della retribuzione globale per i giorni residui, per anzianità di servizio da tre a sei anni compiuti 214 giorni: 100% retribuzione globale 80% della retribuzione globale per i giorni residui, per anzianità di servizio oltre i sei anni Malattia con assenze non superiori a 5 giorni per un numero di eventi superiori a 3:					

	primi 3 giorni di quarta e delle successive assenze non superiori a 5 giorni 66% retribuzione globale per quarta assenza 50% retribuzione globale per quinta e successive assenze **(Art. 80)**					
Esito	SI	NO	SI	NO	SI	SI

Tabella n. 10 - Trattamento normativo dei CCNL C011 e C070

CCNL	Disciplina compensativa delle ex festività soppresse (maggiorazione e/o permessi)	Periodo di prova	Preavviso	Lavoro supplementare (maggiorazione)	Lavoro straordinario (maggiorazione)	Clausole elastiche part-time (maggiorazione)
C011	4 gruppi di 8 ore di permesso individuale retribuito (incluse nel totale di 104 ore dei permessi retribuiti) **(Art. 9, Sez. Quarta, Titolo III)**	Durata ordinaria: 1 mese e ½ Durata ridotta: 1 mese **(Art. 2, Sez. Quarta, Titolo I)**	Fino a 5 anni di servizio: 10 giorni Dai 5 ai 10 anni di servizio: 20 giorni Oltre i 10 anni di servizio: 1 mese **(Art. 1, Sez. Quarta, Titolo VIII)**	Limite settimanale: 40 ore Limite annuo: 50% normale prestazione annua a tempo parziale 10% da computare su elementi utili al calcolo delle maggiorazioni per lavoro straordinario, notturno, festivo 20% prestazioni eccedenti limite annuo **(Art. 4, Sez. Quarta, Titolo I)**	Limite: 2 ore giornaliere 8 ore settimanali Lavoro non a turni (o a turni) Limite annuale: 200 ore (250 per: aziende fino a 200 dipendenti, per attività di riparazione navale e aeronautica 260 per attività di manutenzione, installazione e montaggi) Straordinario: prime due ore 25% (25%)	10% sugli elementi utili al calcolo delle maggiorazioni per lavoro straordinario, notturno e festivo 15% sugli elementi utili al calcolo delle maggiorazioni per lavoro straordinario, notturno e festivo nei casi di variazione in aumento della durata della prestazione Limite annuo variazione in aumento: 25 %

CCNL	Disciplina compensativa delle ex festività soppresse (maggiorazione e/o permessi)	Periodo di prova	Preavviso	Lavoro supplementare (maggiorazione)	Lavoro straordinario (maggiorazione)	Clausole elastiche part-time (maggiorazione)
					ore successive 30% (30%) Notturno: fino alle ore 22 20% (20%) Dopo le ore 22 30% (20%) Festivo: 50% (50%) Festivo con riposo compensativo: 10% (10%) Straordinario festivo: 55% (55%) Straordinario festivo con riposo compensativo: 35% (35%) Straordinario notturno: prime due ore 50% (40%) Ore successive 50% (45%) Notturno festivo: 60% (60%) Notturno festivo con riposo compensativo: 35% (35%) Straordinario notturno festivo: 75% (65%) Straordinario notturno festivo con riposo	normale prestazione annua a tempo parziale **(Art. 4, Sez. Quarta, Titolo I)**

CCNL	Disciplina compensativa delle ex festività soppresse (maggiorazione e/o permessi)	Periodo di prova	Preavviso	Lavoro supplementare (maggiorazione)	Lavoro straordinario (maggiorazione)	Clausole elastiche part-time (maggiorazione)
					compensativo: 55% (50%) Ore di straordinario in regime di «quote esenti» dall'accordo preventivo eccedenti il limite di ore annue: 8% per ogni ora **(Art. 7, Sez. Quarta, Titolo III)**	
C07A	// (non calcolate individualmente ma incluse nel totale di 48 ore dei permessi retribuiti)	60 giorni **(Art. 169)**	5 giorni **(Art. 169)**	In prolungato (In spezzato) Entro il 25% del normale orario mensile a tempo Parziale: 30% (35%) Oltre il 25% del normale orario mensile a tempo parziale, ma sempre entro il limite del 25% della normale prestazione annua a tempo parziale: 35% (40%) In regime diurno in giorno di riposo: / (40%) In regime diurno in giorno festivo: / (45%) In regime notturno in giorno feriale: 40% (45%)	Limite annuo: 300 ore Entro le 10 ore al giorno e le 48 settimanali: 15% Oltre le 10 ore giornaliere o 48 ore settimanali: 20% Festivo: 25% Notturno in giorno feriale o di riposo: 30% Notturno in giorno festivo: 35% **(Art. 268)**	Limite annuo variazione in aumento: 10% normale orario lavorativo (fino a 25% con consenso individuale del lavoratore) 5% della retribuzione per i soli primi 2 mesi **(Art. 62)**

CCNL	Disciplina compensativa delle ex festività soppresse (maggiorazione e/o permessi)	Periodo di prova	Preavviso	Lavoro supplementare (maggiorazione)	Lavoro straordinario (maggiorazione)	Clausole elastiche part-time (maggiorazione)
				In regime notturno in giorno di riposo: / (50%) In regime notturno in giorno festivo: / (50%) **(Art. 60)** **(Art. 271)**		
Esito	NO	NO	NO	NO	NO	NO

Tabella n. 11 - Trattamento normativo dei CCNL C011 e C070

CCNL	Comporto, malattia, infortunio (periodo di carenza, trattamento economico)	Maternità obbligatoria/facoltativa (trattamento economico)	Monte ore permessi retribuiti	Contribuzione al fondo di previdenza complementare	Contribuzione al fondo di assistenza sanitaria integrativa (o indennità sostitutiva)	Bilateralità
C011	Comporto Infortunio sul lavoro (malattia professionale) Guarigione clinica comprovata (periodo pari a quello per cui è prevista l'indennità per inabilità temporanea) **(Art. 1, Sez. Quarta, Titolo V)** Comporto breve (prolungato) Anzianità di servizio fino a 3 anni compiuti: 183 (274) giorni	Si applicano disposizioni di legge vigenti 5 mesi di congedo: 100% retribuzione globale **(Art. 4, Sez. Quarta, Titolo IV)**	13 permessi annui retribuiti di 8 ore (104 ore totale) Lavoratori settore siderurgico: 15,5 permessi annui retribuiti di 8 ore (124 ore totale) Lavoratori turnisti di 15 ore o più turni settimanali: aggiunta di 1 permesso annuo retribuito di 8 ore Lavoratori turnisti: giornate di riposo a compenso delle festività individualmente lavorate	Da 2017 2% a carico delle aziende Da 2017 almeno 1,2% a carico del lavoratore Per lavoratori sotto i 35 anni di età e che aderiscono al fondo dopo il 5 febbraio 2021, 2,2% a carico dell'azienda T.F.R. maturato nel corso dell'anno dai lavoratori interessati	13 € mensili a carico del datore di lavoro **(Art. 16, Sez. Quarta, Titolo IV)**	Organismo Bilaterale Nazionale (O.B.N.) per il settore Metalmeccanico e dell'Installazione di impianti **(Sez. Prima)** Osservatorio paritetico nazionale sull'industria metalmeccanica e

CCNL	Comporto, malattia, infortunio (periodo di carenza, trattamento economico)	Maternità obbligatoria/facoltativa (trattamento economico)	Monte ore permessi retribuiti	Contribuzione al fondo di previdenza complementare	Contribuzione al fondo di assistenza sanitaria integrativa (o indennità sostitutiva)	Bilateralità
	Anzianità di servizio oltre i 3 anni e fino ai 6 anni compiuti: 274 (411) giorni Anzianità di servizio oltre i 6 anni: 365 (548) giorni Aspettative per malattia: periodo prolungabile fino a 24 mesi per una sola volta nel triennio di riferimento Trattamento economico 122 giorni: 100% retribuzione globale 80% retribuzione globale per i giorni residui, per anzianità di servizio fino a tre anni compiuti 153 giorni: 100% retribuzione globale 80% della retribuzione globale per i giorni residui, per anzianità di servizio da tre a sei anni compiuti 214 giorni: 100% retribuzione globale 80% della retribuzione globale per i giorni residui, per anzianità di servizio oltre i sei anni		nello stesso periodo oltre il numero di 7 **(Art. 5, Sez. Quarta, Titolo III)** Rappresentanti lavoratori per la sicurezza: 50 ore annue nelle unità produttive che occupano da 51 a 100 Dipendenti 70 ore annue nelle unità produttive che occupano da 101 a 300 dipendenti 72 ore annue nelle unità produttive che occupano da 301 a 1000 dipendenti 76 ore annue in quelle oltre i 1000 dipendenti **(Art. 1, Sez. Quarta, Titolo V)**	All'atto di iscrizione al Fondo: 5,16 € a carico dell'azienda 5,16 € a carico del lavoratore **(Art. 15, Sez. Quarta, Titolo IV)**		della installazione di impianti **(Art. 1, Sez. Prima)**

CCNL	Comporto, malattia, infortunio (periodo di carenza, trattamento economico)	Maternità obbligatoria/facoltativa (trattamento economico)	Monte ore permessi retribuiti	Contribuzione al fondo di previdenza complementare	Contribuzione al fondo di assistenza sanitaria integrativa (o indennità sostitutiva)	Bilateralità
	Ricovero ospedaliero oltre i 10 giorni continuativi: 100% retribuzione globale in aggiunta al trattamento economico indicato fino a 61 giorni Malattia con assenze non superiori a 5 giorni per un numero di eventi superiori a 3: primi 3 giorni di quarta e delle successive assenze non superiori a 5 giorni 66% retribuzione globale per quarta assenza 50% retribuzione globale per quinta e successive assenze **(Art. 2, Sez. Quarta, Titolo V)**					
C070	Malattia o infortunio non professionale: Comporto Anzianità di servizio fino a 2 anni per lavoratore non in prova: 90 giorni Anzianità di servizio fino a 2 anni per lavoratore non in prova: 90 giorni, con l'incremento di 2 per ciascun mese lavorato oltre il biennio, ma	Si applicano disposizioni di legge vigenti Maternità obbligatoria: 80% dell'imponibile contributivo Astensione facoltativa: 30%	Permessi annui retribuiti di 4 o di 8 ore (totale 48 ore) **(Art.188)** 4 o 8 ore per lavoro straordinario, limite pari a saldo di ore di straordinario con riposo compensativo 1 giorno per matrimonio di 1 figlio 3 giorni per decesso o grave	Accredito T.F.R. al Fondo scelto Dal 1° gennaio 2023, 1% aggiuntivo a carico del lavoratore **(Art. 216)**	14 € mensili a carico del datore di lavoro 1 € mensile a carico del lavoratore **(Art. 209)**	Ente Bilaterale Metalmeccanici e Servizi (ENBIMS) 10 € mensili a carico del datore di lavoro 2 € mensili a carico del lavoratore En.Bi.M.S. Sicurezza **(Art. 207)**

CCNL	Comporto, malattia, infortunio (periodo di carenza, trattamento economico)	Maternità obbligatoria/facoltativa (trattamento economico)	Monte ore permessi retribuiti	Contribuzione al fondo di previdenza complementare	Contribuzione al fondo di assistenza sanitaria integrativa (o indennità sostitutiva)	Bilateralità
	con il limite massimo di 365 giorni di prognosi complessiva Trattamento economico: Da 1° a 3° giorno: 50% Dal 4° al 20° giorno: 75% della Retribuzione Media Giornaliera Dal 21° giorno fino al 180° giorno: 75% della Retribuzione Media Giornaliera. Oltre il 180° giorno nell'anno solare ma entro il comporto contrattuale: 50% Alla ripresa dell'Indennità INPS, ma entro il comporto contrattuale: 75% (Art. 197) Malattia (o infortunio professionale) Comporto 9 mesi (sino a data prevista nel certificato definitivo di abilitazione) Trattamento economico Da 1° a 3° giorno: 60%		infermità di parenti 40 ore di permesso straordinario, per un periodo massimo di 3 anni per preparazione esami			

CCNL	Comporto, malattia, infortunio (periodo di carenza, trattamento economico)	Maternità obbligatoria/facoltativa (trattamento economico)	Monte ore permessi retribuiti	Contribuzione al fondo di previdenza complementare	Contribuzione al fondo di assistenza sanitaria integrativa (o indennità sostitutiva)	Bilateralità
	Da 4° a 90° giorno: 75% (60%) Da 91°: 75% **(Art. 198)**					
Esito	NO	NO	NO	NO	SI	SI

5. Osservazioni conclusive

Dalla comparazione sopra riportata e condotta seguendo i criteri stabiliti dall'ANAC (cfr. *supra*, § 3.3) emergono alcuni elementi significativi, che possono contribuire ad evidenziare il grado di complessità applicativa dell'art. 11 del d.lgs. n. 36 del 2023.

Relativamente al primo caso considerato (cfr. *supra*, Tabella n. 6 e Tabella n. 7), la comparazione di cui all'art. 11, co. 3 e 4 del d.lgs. n. 36 del 2023 potrà avere esito positivo laddove il CCNL indicato nel bando sia il contratto avente codice A011, posto che il CCNL F012 contempla dei trattamenti migliorativi. Diversamente - e cioè laddove nel bando sia indicato come CCNL di riferimento l'F012 - la comparazione potrà avere esito negativo, considerato che si registrano ripetuti divari - che superano la soglia massima di scostamento fissata dalle linee guida dell'ANAC - sia sul fronte delle tutele normative che sul fronte delle tutele economiche.

Per quanto concerne la comparazione dei CCNL aventi i codici C011, C05A e C070 (cfr. *supra*, Tabella n. 8, Tabella n. 9, Tabella n. 10 e Tabella n. 11), emerge in modo netto un divario relativamente al trattamento retributivo. Inoltre, per quanto concerne la comparazione delle tutele normative, mentre tra il CCNL C011 e il CCNL C05A si registra uno scostamento marginale solo su 2 delle 12 voci considerate (tutela della maternità e previdenza complementare), tra il CCNL C011 e il CCNL C070 si registrano ampi divari.

L'analisi sin qui condotta dimostra, in concreto, quali verifiche debba compiere un operatore economico qualora voglia applicare un CCNL diverso da quello indicato nella *lex specialis*, tutelando la propria libertà sindacale di cui all'art. 39 Cost.

Si tratta, tuttavia, di un onere che l'art. 11, comma 4 del d.lgs. n. 36 del 2023 pone in capo all'operatore economico (chiamato ad esibire una dichiarazione nella quale attestare e dimostrare l'equivalenza delle tutele nei termini sopra detti e illustrati), spettando all'ente concedente il solo compito di verificare la correttezza e la veridicità di quanto dichiarato. Una verifica che può essere condotta anche accedendo all'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro del CNEL per la consultazione dei testi contrattuali (sia di quello indicato nel bando che di quello applicato dall'operatore economico in gara).

E' opportuno precisare che si tratta pur sempre di una verifica tutt'altro che agevole, sia per l'operatore economico che per la Pubblica Amministrazione giacché: *a*) la comparazione dei trattamenti economici e normativi tra il CCNL indicato nel bando e quello concretamente applicato deve tenere conto del livello di inquadramento dei lavoratori impiegati dall'operatore economico; *b*) la struttura dei CCNL è molto variegata e non permette un lineare e rapido confronto tra le diverse tutele; *c*) a parità di livelli di inquadramento, nei singoli CCNL le mansioni potrebbero essere distribuite in maniera diversa (ad esempio alcuni CCNL potrebbero raggruppare in un solo livello mansioni che in altri CCNL sono distribuiti tra più livelli); *d*) la diversità del numero delle mensilità può comportare conseguenze negative - spesso trascurate - sull'erogazione di somme dovute a diverso titolo che vengono determinate sulla base della retribuzione media globale giornaliera (ad esempio, l'indennità di maternità, l'indennità di malattia ed infortunio, l'indennità di preavviso).

IL WELFARE CONTRATTUALE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

UNA INDAGINE SUI CONTRATTI COLLETTIVI DI PRIMO LIVELLO

di Massimiliano De Falco, *visiting fellow* presso il CNEL

ABSTRACT

Il tema del ***welfare*** **contrattuale** è al centro delle **odierne relazioni sindacali**, tanto nel settore privato, quanto in quello pubblico. Pur nella difformità dei modelli regolativi, gli agenti della rappresentanza negoziale di entrambi gli ambiti si occupano, infatti, della predisposizione di soluzioni contrattuali che possano soddisfare le istanze di **tutela del "benessere" dei lavoratori**, oltre la pretesa strettamente retributiva.

Complice il **favore fiscale** che il legislatore ha inteso riconoscervi sin dal 2016, si è, così, sviluppato un intenso fenomeno, che ha visto l'affermazione di un complesso di **strumenti economici, giuridici e sociali**, tesi a incidere sulla posizione soggettiva dei destinatari (sia in quanto lavoratori, sia in quanto persone), per realizzare un **miglioramento complessivo della qualità delle relazioni di impiego**, di cui possano beneficiare anche le organizzazioni.

Nel settore privato, tali pratiche negoziali hanno conosciuto un terreno fertile di sviluppo, in cui le parti sociali hanno portato a maturazione le esperienze già da tempo progettate, rinnovando taluni istituti, per meglio rispondere alle esigenze dei propri rappresentati. Nella **contrattazione collettiva del lavoro pubblico**, invece, pur riconoscendosi un **timido avvicinamento allo strumento**, è emerso un **notevole ritardo nella sua implementazione**, figlio delle diverse pressioni a cui è esposta la stessa contrattazione pubblica, a iniziare da quelle sui costi e, quindi, sulla esiguità delle risorse finanziarie disponibili.

Muovendo da alcune **considerazioni preliminari sulle dinamiche negoziali** nell'impiego pubblico, verso la presentazione dello **stato dell'arte in materia di *welfare* contrattuale**, questo studio ambisce a intercettarne le traiettorie evolutive, vagliando i **più recenti approdi della contrattazione nazionale** sul punto. L'approfondimento, reso possibile dall'**Archivio costituito presso il CNEL**, è svolto sulle **ultime tornate di comparto e di area** (2016-2018 e 2019-2021, rispettivamente sottoscritte fra il 2018 e il 2020 e fra il 2022 e il 2024).

1. Nota introduttiva e metodologica

Il tema del *welfare* contrattuale riveste una indubbia centralità nelle odierne relazioni industriali e di lavoro. L'affermazione di rinnovate istanze di tutela del benessere, latamente inteso, da parte dei prestatori ha, infatti, spinto l'azione degli attori della rappresentanza negoziale verso specifici ambiti – invero, già tradizionalmente presidiati – per progettare misure innovative che potessero soddisfare tali pretese e che, al contempo, fossero idonee a supportare le organizzazioni datoriali che, con esse, sono state costrette a confrontarsi.

Nell'assenza di indicazioni legali risolutorie, rispetto a un fenomeno interamente governato dalle (multiformi) previsioni della contrattazione collettiva, il *welfare* contrattuale può, allora, essere individuato in quell'insieme composito di strumenti (economici, giuridici e sociali) adottati dai datori di lavoro, in ossequio alle disposizioni negoziali, per migliorare le condizioni occupazionali dei destinatari nella (e oltre la) relazione di impiego[41].

La consacrazione dell'istituto è stata veicolata da un favorevole regime fiscale, che il legislatore ha inteso riconoscervi a partire dal 2016. In particolare, rovesciando la previgente impostazione, ancorata alla (sola) volontarietà della erogazione unilaterale, si è deciso di promuovere le iniziative di matrice obbligatoria, aventi origine in un contratto (sia esso individuale o collettivo), ovvero in un regolamento (vincolante per il datore proponente).

Dapprima, la l. di stabilità per il 2016 (n. 208/2015) ha introdotto, in via sperimentale, un meccanismo che ha inteso sottrarre dalla regola della onnicomprensività del «reddito da lavoro dipendente» ai fini fiscali (art. 51, c. 1, d.P.R. n. 917/1986) una serie di beni e servizi (di cui ai successivi c. 2 e 3) corrisposti in ottemperanza a un obbligo contrattuale o regolamentare «aziendale». In seguito, ma con un effetto sostanzialmente retroattivo, la l. di stabilità per il 2017 (n. 232/2016) ha reso strutturali siffatte incentivazioni[42], estendendone l'ambito di applicazione «anche alle opere e servizi riconosciuti […] in conformità a disposizioni di contratto collettivo nazionale di lavoro» (art. 1, c. 162).

[41] Il riferimento è, *inter alia*, alle forme di previdenza complementare e di assistenza sanitaria integrativa, alle erogazioni (aggiuntive rispetto alla retribuzione) dirette a tutelare il potere d'acquisto dei lavoratori, nonché alle soluzioni organizzative (anche non monetarie) tese a promuovere il benessere dei beneficiari nell'ottica di una loro migliore occupabilità o di un maggiore equilibrio vita-lavoro.

[42] Invero, il processo di stabilizzazione degli incentivi rivolti al *welfare* contrattuale è stato rinsaldato dalle successive l. di stabilità, che, negli anni, hanno previsto, altresì, un ampliamento dell'insieme di misure fiscalmente agevolate.

L'effetto sortito da tali provvedimenti è stato quello di sollecitare le relazioni industriali, nel loro complesso, a muoversi entro uno specifico ambito, facendo del *welfare* uno dei punti chiave sui cui incedere per un miglioramento del trattamento complessivo dei lavoratori.

Tuttavia, la disciplina tributaria non ha fornito una precisa declinazione tipologica dei benefici oggetto di intervento premiale, rimettendo agli agenti rappresentativi la concreta progettazione di servizi mirati, volti a rispondere alle mutevoli istanze di tutela dei soggetti rappresentati, anche oltre il catalogo di soluzioni accolto dal d.P.R. n. 917/1986. In tal modo, il *welfare* contrattuale è evoluto da semplice leva per il contenimento del costo del personale a risposta di sistema alle più recenti trasformazioni del mondo del lavoro, idonea a contribuire positivamente non solo alle esigenze di organizzazioni e prestatori, ma anche al clima delle relazioni di impiego e all'efficienza complessiva del modello di *welfare* nazionale.

Nel settore privato, tali pratiche negoziali hanno conosciuto un terreno fertile di sviluppo, in cui l'azione sindacale è germogliata spontaneamente, favorendo il rigoglio di plurime, innovative e assai diversificate iniziative di *welfare*[43]. Diversamente, la reportistica nazionale sulla contrattazione collettiva del lavoro pubblico, pur riconoscendo un timido processo di avvicinamento allo strumento, ha messo in luce il consapevole ritardo nella sua attivazione e la debole attitudine delle rappresentanze a proporre nuove soluzioni in questo campo[44].

Sicché, dopo aver sviluppato alcune considerazioni preliminari sulle dinamiche negoziali dell'impiego pubblico cd. "privatizzato" e dopo aver presentato lo stato dell'arte in materia di *welfare* contrattuale, si ambisce qui a verificarne la regolazione nei più recenti rinnovi nazionali. Esaminando le previsioni all'uopo progettate nelle ultime due tornate di comparto e di area (2016-2018 e 2019-2021), l'obiettivo di questo studio è, quindi, quello di comprendere se e come gli agenti della rappresentanza negoziale siano intervenuti per disciplinare questo

[43] Per la trattazione dei più recenti sviluppi della contrattazione collettiva in materia di *welfare*, nel settore privato, si rinvia al (settimo) *Rapporto ADAPT* su *Il* welfare *occupazionale e aziendale in Italia* di prossima pubblicazione (in *www.bollettinoadapt.it*).

[44] Attingendo ai *Rapporti* dell'ARaN sul *Monitoraggio della contrattazione integrativa nel lavoro pubblico* (reperibili in *www.aranagenzia.it*), emerge come la quota di contratti collettivi integrativi che, nel 2018, hanno determinato criteri di attivazione dei piani di *welfare* sia stata pari solo al 7,25%, nel comparto Funzioni Centrali, e al 18,33%, nel comparto Funzioni Locali. Benché nella contigua rilevazione si sia osservato, da un lato, un lieve incremento nei tassi di ricorso allo strumento negli enti delle Funzioni Locali (19,21%) e, dall'altro, il nascente interesse verso la sua regolazione fra le amministrazioni dei comparti Università (13,60%), Ricerca (13,49%) e Sanità (3,47%), nel 2020 sono (ri)emerse le remore negoziali a trattare la materia considerata, allorché i criteri di attivazione del *welfare* sono stati previsti solamente dal 2,70% delle pp.aa. del comparto Funzioni Centrali, dal 6,11% di quelle facenti capo al comparto Funzioni Locali e dal 2,03% delle aziende del comparto Sanità, a fronte di percentuali di poco superiori riscontrate nelle Università (11,32%), negli istituti di Istruzione (10,71%) e nei centri di Ricerca (10,00%). Innanzi a tali risultanze, il *Rapporto finale ARaN 2022* ha chiarito le tendenze in atto, sottolineando l'«evidente disomogeneità» del fenomeno e riconducendo le ragioni del suo debole sviluppo alle «difficoltà per le pubbliche amministrazioni di stanziare risorse economiche per il *welfare*».

importante strumento di promozione del *benessere* delle persone, delle amministrazioni e, più ampiamente, della collettività nel suo complesso.

2. La contrattazione collettiva del settore pubblico

Il punto di partenza della riflessione è rappresentato dalla presa di coscienza di come, a oltre trent'anni dall'avvio della cd. "privatizzazione" dell'impiego pubblico, le asimmetrie rispetto al lavoro privato siano ancora ben radicate e, pacificamente, irrisolvibili. Assunto il metodo della contrattazione, le divergenze si misurano, anzitutto, sulla limitatezza del suo oggetto, predeterminato dalla norma (e derogabile, ai sensi dell'art. 2, c. 2, d.lgs. n. 165/2001, solamente nelle materie affidate alla contrattazione collettiva e nel rispetto dei principi stabiliti dallo stesso T.U., nella versione novellata nel 2017).

Altrove rivolta all'espressione dell'incontro della libera volontà delle parti sociali, l'attività negoziale nel settore pubblico è coatta (art. 45, c. 1, d.lgs. n. 165/2001) ed efficace nei confronti di tutto il personale a cui si rivolge (art. 45, c. 2, d.lgs. n. 165/2001). Altresì, essa si svolge in un ambito circoscritto, già delimitato, per differenza, da un elenco tassativo di materie sottratte alla contrattazione e, oggi, compresso dalle previsioni che lo confinano alla disciplina de «il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali», in termini meramente integrativi della legge nelle regole «relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità» ed escluso ogni intervento in punto di «organizzazione degli uffici […], partecipazione sindacale […], prerogative dirigenziali […], conferimento [e] revoca degli incarichi dirigenziali» (art. 40, c. 1, d.lgs. n. 165/2001).

Si deve, poi, notare che la vigilanza esercitata dalla magistratura contabile sulla attività di contrattazione, benché formalmente tesa al (solo) vaglio circa la «attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio» (art. 47, c. 5, d.lgs. n. 165/2001), ne comprime indirettamente il contenuto. Da un lato, le (prestabilite e scarse) risorse vengono ampiamente erose dai meccanismi di adeguamento dei contratti alle dinamiche inflattive, per cui poco rimane a soddisfazione dell'impatto degli istituti (vecchi e nuovi). Dall'altro lato, la "centralizzazione" della contrattazione comporta, spesso, la determinazione dell'intera gamma delle indennità a livello nazionale: ne consegue che il capitale a disposizione delle singole pp.aa. è assai limitato e la moltitudine degli enti finisce per essere ridotta *ad unum* nelle dinamiche negoziali.

Nonostante il secondo livello sia anch'esso obbligatorio (art. 40, c. 3-*bis*, d.lgs. n. 165/2001), gli «autonomi livelli di contrattazione» decentrata non hanno dato buona prova di sé, sicché l'opzione marcatamente centralista poc'anzi richiamata – che investe tutti i comparti e che si ripropone identica anche nelle autonomie speciali, pur sottratte alle dinamiche nazionali – si è, via via, sempre più rafforzata.

Infatti, i plurimi monitoraggi sulla contrattazione integrativa, assiduamente svolti sin dal quadriennio 1998-2001, hanno mostrato la necessità di presidiare ulteriormente i conti pubblici, sanzionando con la nullità le pattuizioni difformi da quanto prescritto a livello di comparto e rimediando con il conseguente recupero (immediato o futuro[45]) delle somme malamente erogate (*ex* artt. 40 e 40-*bis*, d.lgs. n. 165/2001, come novellati dal d.lgs. n. 150/2009).

Inoltre, attraverso tali *report*, sono state evidenziate le criticità, che, sovente, hanno afflitto (e, purtroppo, ancora gravano) la contrattazione integrativa. Si è ravvisata, *inter alia*, la proliferazione di indennità non previste dal contratto nazionale; la moltiplicazione *sine die* dell'incremento dei fondi decentrati, a fronte di servizi nominalmente sempre nuovi ma, al contrario, ripetuti identici di anno in anno; le generose e affatto selettive progressioni economiche cd. "orizzontali"; i balzi di categoria cd. "verticali" in difetto dei titoli prescritti dalle declaratorie contrattuali; l'elusione del contenimento del ricorso al lavoro straordinario, remunerato attraverso fittizi progetti-obiettivo, volti ad aggirare la contrazione del fondo per le prestazioni fuori orario[46].

Questa pericolosa deriva è stata, in parte, contenuta grazie al cennato meccanismo della cd. "riforma Brunetta", volto a reprimere le irregolarità, ma certamente la stretta più vigorosa è venuta per mezzo del cd. "blocco dei fondi per la contrattazione integrativa", allorché si è previsto che «l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni [di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001], non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio» (art. 9, c. 2-*bis*, d.l. n. 78/2010, convertito con la l. n. 122/2010).

La previsione, inizialmente, doveva valere «a decorrere dal 1º gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013» (art. 9, c. 2-*bis*, d.l. n. 78/2010).

Sennonché, la successiva l. di stabilità n. 147/2013 non solo ne prorogava l'operatività sino al 31 dicembre 2014, ma disponeva, altresì, che, «a decorrere dal 1º gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo

[45] La questione del cd. "obbligo di recupero" è stata oggetto di un ampio contenzioso, che ha coinvolto la magistratura contabile, i tribunali amministrativi e i giudici del lavoro, alla luce delle molteplici conseguenze del cd. "danno da contrattazione integrativa". La vicenda ha assunto contorni peculiari con riferimento agli enti locali, per i quali l'art. 4, d.l. n. 16/2014, cd. "Salva Roma", conv. *ex* l. n. 68/2014, ha previsto l'obbligo di recupero delle somme indebitamente erogate nell'ambito della sessione negoziale successiva. Con la cd. "riforma Madia" [artt. 11, c. 1, lett. f) e 22, c. 7, d.lgs. n. 75/2017] è stato introdotto il c. 3-*quinquies* all'art. 40, d.lgs. n. 165/2001, che ha esteso tale meccanismo alla generalità delle pp.aa.: tuttavia, la ripetizione non opera a carico del personale che tali emolumenti abbia percepito (bensì nei confronti dei destinatari della successiva contrattazione collettiva), nonostante il chiaro indirizzo espresso dalla Corte cost., 27 gennaio 2023, n. 8 in tema di indebito oggettivo, *ex* art. 2033 c.c.

[46] Sono queste le principali criticità emerse dai vari *Rapporti ARaN* sul *Monitoraggio della contrattazione integrativa nel lavoro pubblico* richiamati nel § 1.

pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo», storicizzando, così, la decurtazione (art. 1, c. 456, l. n. 147/2013)[47].

La tecnica era, dunque, reiterata negli anni successivi: la previsione veniva, dapprima, estesa al 2016 (art. 1, c. 236, l. n. 208/2015) e, in seguito, al 2017, con riferimento ai fondi dell'anno precedente (art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017). Questo limite opera ancora oggi e rappresenta il *quantum* per l'erogazione delle poste retributive integrative, che, pertanto, sono calcolate nella misura cristallizzata nel 2016.

Tali ostacoli avrebbero dovuto porre un freno alla "cattiva amministrazione" decentrata, ma, ancora oggi, emerge il tentativo di aggirare il controllo dei revisori degli enti, per acquisirne, *a contrattazione avvenuta*, la certificazione di «compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge» (art. 40-*bis*, d.lgs. n. 165/2001), anziché come *presupposto necessario* alla stipula del contratto collettivo integrativo[48].

[47] La vicenda è stata assai dibattuta, innanzi alla resistenza delle amministrazioni avverso una così drastica contrazione delle risorse disponibili, interpretata quale compressione dell'autonomia degli enti. Con la circolare n. 20 del 8 maggio 2015, il MEF (Ragioneria dello Stato) è intervenuto per porre fine alle interpretazioni discordanti, emerse anche avanti alle Sezioni territoriali della Corte dei conti (*ex multis*, Corte dei conti, Sez. Reg. Abruzzo, 20 maggio 2015, delib. n. 179), stabilendo che «le risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale devono essere decurtate di un importo pari alle riduzioni operate, nell'anno 2014, per effetto del primo periodo dell'articolo 9, comma 2-*bis*» applicando il limite relativo all'anno 2010 e la riduzione in misura proporzionale alla diminuzione del personale in servizio, in relazione alla diminuzione riscontrata nell'anno 2014 rispetto al 2010.

[48] L'importanza dell'acquisizione preventiva «e non successiva, a "sanatoria"» della certificazione dell'organo di revisione costituisce «elemento indubitabile» per la regolarità della procedura negoziale (così, Corte dei conti, Sez. Reg. Puglia, 22 settembre 2020, delib. n. 85), sicché è stata affermata la natura di «elemento costitutivo [della] certificazione dei revisori relativa sia alla corretta costituzione del fondo, in relazione alle risorse stanziate in bilancio e all'osservanza dei vincoli normativi di finanza pubblica e contrattuali, sia della conseguente proposta, alle parti sindacali, della bozza di ripartizione […]. La relazione tecnico-finanziaria […] dovrà essere completata con l'illustrazione delle voci elementari corredate dalle notizie che l'Amministrazione ritiene necessarie ai fini della proposta di certificazione [e] spetterà all'Organo di certificazione valutare anche la coerenza delle parti ritenute non pertinenti» (Corte dei conti, Sez. Reg. Veneto, 4 maggio 2016, delib. n. 263).

3. Lo stato dell'arte sul welfare contrattuale nella pubblica amministrazione

Le descritte criticità hanno depresso la possibilità delle amministrazioni di innovare la propria organizzazione, collocandole in un contesto di invarianza finanziaria, che le ha costrette a operare «senza nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica». A esse, si sono, nel tempo, affiancati gli ulteriori, stringenti, vincoli di bilancio, aventi l'obiettivo di contenere e razionalizzare la spesa pubblica, anche al di là delle vicende contrattuali.

Tale congiuntura ha compromesso o, almeno, rallentato l'ascesa del *welfare* contrattuale nelle pubbliche amministrazioni, il quale ha ricevuto «timidi riscontri e risposte vaghe, con l'emanazione di norme di indirizzo sul benessere organizzativo e sulla conciliazione dei tempi di vita e lavoro, nonché con la predisposizione di progetti spesso astratti dal contesto aziendale e lavorativo» (così, M. Squeglia, 2018, 41).

Eppure, il percorso delle pp.aa. in tema è assai risalente, essendosi manifestate, proprio nel settore pubblico, le prime forme di «*welfare* "pseudo-aziendale"» autofinanziate da parte dei dipendenti, mediante il versamento di un contributo obbligatorio (M. Squeglia, 2018, 49[49]). Tali *benefit* – ancora esistenti e rivolti sia agli stessi pubblici impiegati, sia ai figli, ai genitori e ad altri soggetti fiscalmente a carico di questi – non possiedono, però, carattere universale, ma sono condizionati al possesso di ben precisi requisiti (quali, per esempio, l'anzianità di servizio, la tipologia contrattuale a tempo indeterminato, il merito, ovvero la soglia reddituale familiare), che tendono, così, a evidenziarne la fisiologica selettività.

Nella pubblica amministrazione, il *welfare* contrattuale propriamente detto – inteso, in tale contesto, «come complesso dei benefici di natura assistenziale e sociale che originano dalle previsioni della contrattazione collettiva integrativa di ente nell'ambito dei principi generali dettati dalla legge e dai contratti collettivi nazionali di comparto, con vincoli relativi sia alla tipologia di benefici che di tipo finanziario» (S. Mainardi, 2024, 365) – si è manifestato solo nei rinnovi di inizio nuovo millennio[50].

[49] Cfr. l'art. 1, c. 234, l. n. 662/1996 e il successivo D.M. 28 luglio 1998, n. 463, che hanno imposto l'obbligo di un contributo a carico dei dipendenti pubblici in misura pari al 0,35% della retribuzione per la Gestione Dipendenti Pubblici (ex INPDAP), allo 0,80% della retribuzione per la Gestione Assistenza Magistrale (ex ENAM) e allo 0,40% della retribuzione per la Gestione Fondo Credito (ex IPOST). A questi, per effetto del combinato disposto delle leggi n. 222/2007 e 244/2007, si è aggiunto il contributo dello 0,15% dell'importo mensile lordo del trattamento pensionistico per gli iscritti pensionati che intendono aderire alla Gestione Credito per il finanziamento di prestiti e mutui agevolati, di sussidi assegni integrativi, di borse di studio e aggiornamento professionale, di contributi per spese sanitarie, di ospitalità in convitti e in case protette, nonché di soggiorni estivi e invernali.

[50] V. l'art. 27 (rubricato «Benefici di natura assistenziale e sociale») del CCNC Enti Pubblici Non Economici del 14 febbraio 2001, secondo cui «gli Enti disciplinano, in sede di contrattazione integrativa nazionale di ente, la concessione dei seguenti benefici di natura assistenziale e sociale in favore dei propri dipendenti: *a)* sussidi; *b)*

Tuttavia, si è trattato perlopiù di esperienze sporadiche, assoggettate alla discrezionalità datoriale e alla conseguente disponibilità di risorse finanziarie all'uopo dedicate, e, in ogni caso, disomogenee (a livello di comparto e di territorio), comportando una estrema differenziazione dei trattamenti fra lavoratori appartenenti ad amministrazioni diverse.

In parallelo, deve darsi atto di come il d.lgs. n. 165/2001 abbia inteso promuovere la garanzia di «parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione [nonché di] un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo» (art. 7). Tale funzione è stata, poi, affidata al «"Comitato Unico di Garanzia"» (istituito dall'art. 21, l. n. 183/2010, a superamento dei soggetti preesistenti), quale organo da costituirsi all'interno di ciascun ente, a «composizione paritetica [con] un componente designato da ciascuna delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello di amministrazione e da un pari numero di rappresentanti dell'amministrazione» (art. 57, d.lgs. n. 165/2001).

Consapevole delle difficoltà poc'anzi evidenziate, in ordine all'introduzione di soluzioni di *welfare* per via contrattual-collettiva, il legislatore ha, quindi, previsto questa forma di «*welfare* "dei servizi e delle azioni positive"» (secondo la tassonomia proposta da M. Squeglia, 2018, 56) attraverso l'attribuzione al Comitato di funzioni propositive, consuntive e di verifica, che si sono dimostrate efficaci nella promozione di iniziative volte a realizzare effettive pari opportunità nelle cariche e negli incarichi pubblici.

Dacché, per rendere più saldo il cammino così intrapreso, la l. delega n. 124/2015 ha aperto la strada a una ulteriore forma di *welfare* unilaterale (*rectius*, non negoziato, ma tecnicamente "aziendale"), ancorché limitato alla dimensione "non monetaria" dello strumento. In particolare, l'art. 14 della cd. "legge Madia" ha previsto che «le pubbliche amministrazioni, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adottano misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e per la sperimentazione, anche al fine di tutelare le cure parentali, di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa» (c. 1), nonché che esse «procedono, al fine di conciliare i tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, a stipulare convenzioni con asili nido e scuole dell'infanzia e a organizzare, anche attraverso accordi con altre amministrazioni pubbliche, servizi di supporto alla genitorialità, aperti durante i periodi di chiusura scolastica» (c. 2).

borse di studio; *c)* contributi a favore di attività culturali, ricreative e con finalità sociale; *d)* prestiti; *e)* interventi derivanti dall'applicazione dell'art. 46 del CCNL 6 luglio 1995, assicurando anche la permanenza degli enti interessati ai processi descritti nell'art. 1, comma 4, del CCNL 16/02/99; *f)* mutui edilizi». Invero, una simile previsione, in forma embrionale, era già contenuta nel CCNC Enti Pubblici di Ricerca del 7 ottobre 1996, ma essa era passata per lo più sottotraccia, visto il limitato e peculiare ambito del comparto di riferimento.

Per quanto qui di interesse, la l. delega ha rappresentato un momento di svolta, perché, finalmente, il datore di lavoro pubblico è stato investito dell'onere di curarsi di esigenze *extra*-lavorative del proprio personale.

L'opzione legislativa non si è spinta sino a consegnare agli attori della rappresentanza la concreta traduzione delle misure suggerite, bensì ha riservato tale attività alle singole amministrazioni. La mancanza di risorse nei bilanci pubblici, specificamente assegnate a questi capitoli di spesa, ne ha, però, di fatto, limitato – se non, addirittura, azzerato – l'operatività, secondo uno schema già noto e destinato a ripetersi[51].

L'*impasse* è stata superata in occasione dell'Intesa raggiunta dal Governo e dai sindacati sul rinnovo dei contratti pubblici del 30 novembre 2016, ove è emerso il concreto impegno «a sostenere la graduale introduzione, anche nel settore pubblico, di forme di *welfare* contrattuale, con misure che integrano e implementano le prestazioni pubbliche, di fiscalità di vantaggio – ferme le previsioni della legge di bilancio 2016 – del salario legato alla produttività e a sostenere lo sviluppo della previdenza complementare» [punto 2, lett. f)].

Pare opportuno sottolineare che la sottoscrizione dell'Accordo è stata temporalmente del tutto coincidente con quella dell'ipotesi di rinnovo del contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici dell'industria del 26 novembre 2016, a margine della quale la citata legge di bilancio per il 2017 (n. 232/2016) ha interpretato, *ex tunc*, la riforma intervenuta l'anno precedente, estendendo le agevolazioni fiscali ivi previste alle prestazioni di *welfare* erogate in attuazione di previsioni contrattuali, a qualsiasi livello pattuite.

Infatti, la norma interpretativa di cui all'art. 1, c. 162, l. n. 232/2016 ha protetto la soluzione individuata nel rinnovo, indicando come l'incentivo di cui al novellato art. 51, c. 2, T.U.I.R. non si applichi solo alle misure frutto di accordo o di regolamento aziendale, ma, come detto (§ 1), «anche alle opere e servizi riconosciuti dal datore di lavoro, del settore privato o pubblico, in conformità a disposizioni di contratto collettivo nazionale di lavoro».

In questi termini, ben può leggersi l'intenzione delle parti dell'Intesa di importare dal settore privato le prassi emergenti (all'epoca, per la prima volta) in tema di *welfare* contrattuale, indirizzando i contratti collettivi dei comparti pubblici verso previsioni di natura programmatica, da realizzarsi, a cascata, attraverso la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione.

[51] La contrazione delle disponibilità finanziarie della pubblica amministrazione, *leitmotiv* della «economicità» sin dalla cd. "prima privatizzazione", ha toccato il proprio apice fra il 2009 e il 2019, nella stretta operata in tutti i settori, con particolare riferimento agli enti locali e alla sanità. Relativamente a quest'ultima, come può evincersi dall'attività della Corte dei conti (specificamente nel «Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali. Esercizio 2017»), la riduzione della spesa per le risorse umane è stata superiore al 5%.

Al riguardo, però, è emersa sin da subito un'importante differenza rispetto all'archetipo negoziale nascente nel settore privato. Se, in quest'ultimo ambito, è stata ammessa la possibilità di avvalersi del *welfare* anche se regolato mediante atti unilaterali (purché con obbligazioni a carico del proponente, *ex* art. 1333 c.c.), fruendo delle connesse agevolazioni fiscali, nel lavoro pubblico tale canale è stato precluso. La singola «amministrazione non può unilateralmente costruire un piano di *welfare* aziendale […] in quanto nel settore pubblico, *ratione materiae*, il collegamento tra pubblica amministrazione e *welfare* aziendale è dato unicamente dalla contrattazione collettiva (nazionale e integrativa) con i limiti da questa derivanti, a pena di nullità delle (diverse) previsioni introdotte al secondo livello» (così, S. Mainardi, 2024, 367).

Per un verso, questa limitazione costituisce un'innegabile rigidità, allorché le pp.aa. non possono adattare il "paniere" delle prestazioni alle specifiche esigenze del proprio personale (come, invece, accade nel privato, specie nei contesti lavorativi in cui è assente la rappresentanza sindacale). Per altro verso, però, il confinamento del *welfare* al solo ambito contrattual-collettivo garantisce l'universalità dei trattamenti, nel senso che essi interessano *ex se* la generalità dei dipendenti (ivi compresi i dirigenti), occupati a tempo indeterminato o determinato (per il periodo di effettivo servizio), pieno o parziale, e, financo, in comando (a condizione che non fruiscano di analoghi contributi da parte dell'amministrazione presso cui sono fattualmente impiegati).

Nonostante le premesse, la successiva tornata contrattuale nazionale (2016-2018) non è parsa, però, particolarmente reattiva nella definizione delle voci di *welfare*, limitandosi a recepire – peraltro, disorganicamente – il catalogo di prestazioni di cui all'art. 51, c. 2, lett. f), T.U.I.R. Di riflesso, in sede integrativa, si è riproposta una mera «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»[52].

A piccoli passi, sul tracciato sviluppato nel settore privato, la contrattazione pubblica ha raggiunto la consapevolezza dell'urgenza dello strumento, maturando una nuova sensibilità che ha trovato la compiuta formulazione nel Patto per l'innovazione e la coesione sociale del 10 marzo 2021. In esso, infatti, le parti hanno concordato sulla «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» (punto 6).

Si tratta ora di osservare quali siano stati i più recenti approdi della contrattazione collettiva di comparto e di area, per verificare se, anche nel lavoro pubblico, il *welfare* contrattuale sia

[52] In questi termini, v. il *Rapporto finale ARaN 2022* (qui spec. 151).

stato adeguatamente promosso sui "tavoli" nazionali e, eventualmente, per intercettarne le linee di indirizzo fornite agli attori negoziali operanti nelle sedi integrative.

4. Nuove evidenze empiriche dalla contrattazione nazionale (di comparto e di area)

Osservando il livello nazionale, esso si mostra composto dalla contrattazione collettiva dei quattro comparti del personale non dirigente, a cui corrispondono le (altrettante) aree dirigenziali, in ossequio ai relativi contratti collettivi nazionali quadro[53].

La consultazione dei testi contrattuali è resa possibile dall'Archivio costituito presso il CNEL (*ex* art. 17, l. n. 936/1986), parimenti presente «sul sito dell'ARaN» (*ex* art. 47, c. 8, d.lgs. n. 165/2001).

Al riguardo, come avvertenza metodologica, occorre ricordare i patologici ritardi nei rinnovi dei contratti collettivi nazionali, a cui fanno necessariamente eco le altrettanto tardive sessioni negoziali a livello integrativo. Si tratta di una consuetudine caratteristica del nuovo millennio: infatti, le intese sono giunte tempestivamente nelle prime due tornate (CCNC quadriennali 1994-1997 e 1998-2001), per poi perdere di puntualità dai rinnovi dei CCNC 2002-2005.

Dal momento che le stipule avvengono, quindi, in ritardo, le previsioni contrattuali ivi negoziate, paradossalmente, nascono retroattive e permangono ultrattive. Nel periodo di vacanza contrattuale, ai destinatari dei contratti è riconosciuta una indennità, a cui segue l'erogazione di poste *una tantum*, a sanatoria del pregresso non goduto.

Questa circostanza deve essere tenuta in debita considerazione nell'ambito della presente indagine, poiché, da un lato, le pp.aa. si muovono sempre "dopo" l'impiego privato e, quindi, possono trarre ispirazione da esso e, dall'altro, gli enti sono costantemente all'inseguimento di soluzioni (non propositive per il futuro, ma) satisfattive di esigenze già insorte e, spesso, consolidate fra i lavoratori.

In altri termini, la contrattazione del settore pubblico, giungendo con irrimediabile ritardo, risponde ai bisogni di *ieri*, anziché a quelli di *oggi*.

In materia di *welfare*, questa prassi si rivela particolarmente rischiosa, in quanto potrebbe tradursi nella adozione di misure obsolete, tali da rendere lo strumento insoddisfacente rispetto alle aspettative dei destinatari.

[53] Ai sensi del CCNQ del 22 febbraio 2024, che ripropone l'impostazione già accolta alla ripresa della contrattazione, dopo il noto blocco del periodo 2008-2016 (*ex* CCNQ del 13 luglio 2016), i comparti del personale non dirigente e le correlate aree dirigenziali si sviluppano in quattro articolazioni, definite come: *a)* «Funzioni Centrali», *b)* «Funzioni Locali», *c)* «Sanità» e *d)* «Istruzione e ricerca». A esse, si aggiunge la separata contrattazione, di comparto e di area, per l'autonoma «Presidenza del Consiglio dei ministri».

Innanzi a tale ipotesi, la verifica è affidata alla analisi del materiale contrattuale delle tornate più recenti (2016-2018 e 2019-2021, rispettivamente sottoscritte tra il 2018 e il 2020[54] e tra il 2022 e il 2024[55]), giusta la previsione dell'Intesa Governo-sindacati del 30 novembre 2016, che, come detto, ha "aperto le porte" al *welfare* contrattuale nelle pp.aa.

Entrando nel merito, nella più risalente sessione negoziale qui esaminata, si osserva come il primo livello di contrattazione assegni al secondo (sia esso nazionale, di sede unica o di ente) la formulazione dei «criteri generali per l'attivazione di piani di *welfare* integrativo», sia per i comparti[56], sia per le aree dirigenziali[57].

Adottando espressioni sovrapponibili, ci si attende che la contrattazione decentrata regoli «la concessione di benefici di natura assistenziale e sociale in favore dei propri dipendenti, tra i quali: *a)* iniziative di sostegno al reddito della famiglia (sussidi e rimborsi); *b)* supporto all'istruzione e promozione del merito dei figli; *c)* contributi a favore di attività culturali, ricreative e con finalità sociale; *d)* 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; *e)* polizze sanitarie integrative delle prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale»[58]. Con riferimento alle aree dirigenziali, l'elenco non è previsto nei diversi contratti collettivi, a eccezione del solo CCNA della Sanità[59], ove il catalogo è riproposto nei medesimi termini individuati a livello di comparto.

---

[54] Le sessioni negoziali per il personale della Presidenza del Consiglio dei ministri, relative al triennio 2016-2018, sono disallineate temporalmente rispetto agli altri settori: il CCNC è stato sottoscritto il 7 ottobre 2022; il CCNA per la dirigenza lo ha di poco anticipato, risalendo al 11 marzo 2022.

[55] Nel momento in cui si scrive, non sono stati sottoscritti gli accordi per il triennio 2019-2021 relativi al personale della Presidenza del Consiglio dei ministri (CCNC e CCNA).

[56] In relazione al personale dei comparti, v. i CCNC Funzioni Centrali del 12 febbraio 2018 [art. 7, c. 6, lett. g)]; Funzioni Locali del 21 maggio 2018 [art. 7, c. 4, lett. h)]; Sanità del 21 maggio 2018 [art. 8, c. 5, lett. e), mentre non ne tratta, invece, il CCNC del 11 luglio 2019, che, nel medesimo comparto, ha disciplinato il trattamento giuridico ed economico del «personale del ruolo della ricerca sanitaria e delle attività di supporto alla ricerca sanitaria»]; Istruzione e Ricerca del 19 aprile 2018 [art. 42, c. 3, lett. h) (Università), art. 68, c. 4, lett. j) (Enti di ricerca) e art. 97, c. 1, lett. b3) (Istruzione)]; Presidenza del Consiglio dei ministri del 7 ottobre 2022 [art. 7, c. 6, lett. g)].

[57] Per la dirigenza, v. i CCNA Funzioni Centrali del 9 marzo 2020 [art. 44, c. 1, lett. h) (Sezione Dirigenza) e art. 84, c. 1, lett. p) (Sezione Professionisti)]; Funzioni Locali del 17 dicembre 2020 [art. 45, c. 1, lett. d) (Sezione Dirigenti) e art. 66, c. 1, lett. d) (Sezione Dirigenti amministrativi, tecnici e professionali)]; Sanità del 19 dicembre 2019 [art. 7, c. 5, lett. j)]; Presidenza del Consiglio dei ministri del 11 marzo 2022 [art. 8, c. 1, lett. h)]. Il solo CCNA Istruzione e Ricerca del 8 luglio 2019 non si occupa del tema.

[58] Così, testualmente, il CCNC Funzioni Centrali del 12 febbraio 2018 (art. 80); quasi identici sono stati i CCNC Funzioni Locali del 21 maggio 2018 (art. 72), Sanità del 21 maggio 2018 (art. 94), Istruzione e Ricerca del 19 aprile 2018 [art. 67 (Università) e art. 96 (Enti di ricerca), mancando, invece, un simile elenco per il personale del settore dell'Istruzione], nonché il CCNC Presidenza del Consiglio dei ministri sottoscritto il 11 marzo 2022 per il periodo 2016-2018 (art. 79).

[59] V. il CCNA Sanità del 19 dicembre 2019 (art. 80-*bis*).

Anche la successiva tornata (per il triennio 2019-2021) ha affrontato il tema, formalmente abrogando la disciplina previgente, ma, fattualmente, sostituendola con regole pressoché identiche. Anzitutto, è rimasto il rinvio alla contrattazione decentrata per la definizione dei «criteri generali per l'attivazione di piani di *welfare* integrativo», di nuovo, tanto per i comparti[60], quanto per le aree dirigenziali[61].

Per i primi, è sopravvissuto l'(ampio, ma generico) elenco di benefici assistenziali e sociali[62], eccezionalmente integrato, nel comparto della Sanità, con la lettera «*f)* contribuzione delle spese per l'attivazione di convenzioni per asili nido ove non presenti in azienda»[63]. Per la dirigenza, la novità è rappresentata dall'espresso inserimento, nei testi negoziali, dell'enumerazione di cui *supra* [lett. da *a)* a *e)*], allargata ad «altre categorie di beni e servizi che, in base alle vigenti norme fiscali, non concorrono a formare il reddito del dipendente»[64].

Per dirigenti e non, la formulazione è, dunque, doppiamente aperta: a monte, perché l'elenco è costruito "sui fini" che il *welfare* contrattuale vuole soddisfare e non "sui mezzi" per realizzarli; a valle, in quanto esso rinvia alla contrattazione integrativa per la puntuale selezione delle utilità, ritenute localmente più idonee.

Si deve, poi, osservare come vi siano ulteriori articolazioni dello strumento che sfuggono testualmente alla rubrica qui indagata, benché a essa riconducibili (secondo le formulazioni adottate dalle parti sociali nel settore privato). Questo vale sia per le misure monetarie (come, per esempio, i buoni pasto), sia per le soluzioni organizzative e di flessibilità oraria (fra cui quelle *sub* lavoro agile, telelavoro, ovvero lavoro da remoto), sia, ancora, per le forme di previdenza complementare. A esse è, infatti, riservata autonoma trattazione contrattual-collettiva, non essendo ricomprese negli articoli dedicati al *welfare*.

In questa sede, però, ci si è voluti concentrare solo su quello che le parti negoziali hanno espressamente individuato sotto la voce «*welfare* integrativo».

---

[60] In relazione al personale dei comparti, v. i CCNC Funzioni Centrali del 9 maggio 2022 [art. 7, c. 6, lett. g)]; Funzioni Locali del 16 novembre 2022 [art. 7, c. 4, lett. h)]; Sanità del 13 novembre 2022 [art. 9, c. 5, lett. e), mentre non ne tratta, invece, il CCNC del 21 febbraio 2024, per il «personale del ruolo della ricerca sanitaria e delle attività di supporto alla ricerca sanitaria»]; Istruzione e Ricerca del 18 gennaio 2024 [art. 81, c. 3, lett. 1) (Università), art. 123, c. 4, lett. i) (Enti di ricerca) e art. 149, c. 3, lett. b3) (Istruzione)].

[61] Per la dirigenza, v. i CCNA Funzioni Centrali del 16 novembre 2023 [art. 25, c. 1, lett. h) (Sezione Dirigenza) e art. 50, c. 1, lett. p) (Sezione Professionisti)]; Funzioni Locali del 16 luglio 2024 [art. 35, c. 1, lett. d) (Sezione Dirigenti) e art. 48, c. 1, lett. d) Sezione Dirigenti amministrativi, tecnici e professionali)]; Sanità del 23 gennaio 2024 [art. 9, c. 5, lett. j)]; Istruzione e ricerca del 7 agosto 2024 [art. 8, c. 1, lett. g)].

[62] Ripropongono il medesimo elenco, già formalizzato nella tornata 2016-2018, i CCNC Funzioni Centrali del 9 maggio 2022 (art. 55); Funzioni Locali del 16 novembre 2022 (art. 82); Istruzione e Ricerca del 18 gennaio 2024 [art. 110 (Università) e art. 144 (Enti di ricerca)].

[63] Questa è l'aggiunta rinvenibile nel solo CCNC Sanità del 13 novembre 2022 [art. 89, c. 1, lett. f)].

[64] V. i CCNA per le aree dirigenziali delle Funzioni Centrali del 16 novembre 2023 [art. 20, c. 1, lett. f)]; Sanità del 23 gennaio 2024 [art. 57, c. 1, lett. e)]; Funzioni Locali del 16 luglio 2024 [art. 26, c. 1, lett. f)], Istruzione e ricerca del 7 agosto 2024 [art. 22, c. 1, lett. f)].

5. La questione relativa al reperimento delle risorse per il welfare

Non può, tuttavia, trascurarsi come le tecniche di reperimento delle risorse per il finanziamento della previdenza complementare pongano un interessante *trait d'union* con i fondi per il *welfare* (di comparto e di area dirigenziale) delle Funzioni Locali. I contratti collettivi consentono, infatti, di acquisire i «proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie» [di cui al cd. "Codice della strada"[65]], sia per alimentare i «*a)* contributi datoriali al Fondo di previdenza complementare Perseo-Sirio», sia per soddisfare le «*b)* finalità assistenziali, nell'ambito delle misure di *welfare* integrativo»[66].

Di regola, invece, per il finanziamento delle misure di *welfare* la fonte collettiva nazionale fa riferimento solo a risorse storiche, ancorché con diverse accezioni.

In particolare, «il CCNL Funzioni Centrali [e, in termini analoghi, il CCNL Istruzione e Ricerca rinviano] a risorse già previste per le medesime finalità da precedenti norme di legge o di contratto collettivo nazionale, [pur ammettendo] eventuali integrazioni alle disponibilità già previste da precedenti CCNL […]. Diversamente, non alle risorse già previste, ma alle risorse già stanziate "ai sensi delle vigenti disposizioni" […] 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», mentre «il CCNL Sanità [ammette] l'utilizzo di quota parte del Fondo premialità e fasce» (così, attingendo alla ricostruzione di L. Bordogna, A. Boscati, 2022, 54-55).

Dalla tornata 2019-2021, si è consolidato un meccanismo di rinforzo di tali fondi storici per il *welfare* attraverso quelli delle «risorse decentrate», destinati, in prima battuta, al finanziamento delle progressioni, indennità e produttività[67]. Tuttavia, come anticipato (§ 2), sin dal 2010 il legislatore ha congelato tali fondi, che, a oggi, sono ancorati all'importo determinato per l'anno 2016.

---

[65] Art. 208, c. 4, lett. c), e c. 5, d.lgs. n. 285/1992.

[66] Cfr. il CCNC Funzioni Locali del 21 maggio 2018 (art. 56-*quater*) e il CCNA Funzioni Locali del 17 dicembre 2020 (art. 56-*quater*), nonché il CCNC Funzioni Locali del 16 novembre 2022 (art. 98) e il CCNA Funzioni Locali del 16 luglio 2024 (art. 41). La medesima logica è perseguita dal CCNC Sanità del 13 novembre 2022, nella misura in cui si consente di introitare «l'importo delle ritenute per multa [disciplinare] dal bilancio dell'Azienda o Ente» per destinarlo «al *welfare* integrativo a favore dei dipendenti» (art. 84 c. 3, ultimo capoverso).

[67] V. i CCNC Funzioni Centrali del 9 maggio 2022 (art. 55, che rinvia al fondo di cui all'art. 49); Funzioni Locali del 16 novembre 2022 (art. 82, che rinvia al fondo di cui all'art. 79); Sanità del 13 novembre 2022 (art. 89, che rimanda al fondo di cui all'art. 103); Istruzione e Ricerca del 18 gennaio 2024 [art. 110 (Università), che rinvia ai fondi di cui agli artt. 119 e 121, art. 144 (Enti di ricerca) che rinvia ai «fondi per i trattamenti accessori del personale»]. La medesima tecnica, con rinvio alle diverse tipologie di fondi, previste per le dirigenze, si ritrova nei CCNA della tornata *de quo*.

L'opportunità, veicolata dai contratti collettivi, di integrare la provvista per il *welfare* – attingendo alle risorse a disposizione delle pp.aa., in generale, e della contrattazione integrativa di queste, in particolare – ha generato un aspro contenzioso qualificatorio, che vede due letture contrapposte.

Secondo un primo orientamento, la concessione di benefici di natura assistenziale e sociale in favore dei dipendenti costituirebbe sì «un'uscita soggetta al tetto di spesa per il personale [ma], qualora una quota del fondo risorse decentrate venga destinato al *welfare* integrativo, questa non dovrebbe essere assoggettata al limite fissato dall'art. 23, comma 2, D.Lgs. n. 75/2017, in quanto [al] *welfare* integrativo va riconosciuta natura non retributiva» poiché questo «risponde all'esigenza di realizzare il c.d. "benessere organizzativo" e lavorativo dei dipendenti, contribuendo per tale via ad accrescerne la *performance*»[68].

Dell'opposto avviso è il Ministero dell'Economia e delle Finanze, per il quale «le risorse destinate alla componente variabile del fondo per la contrattazione integrativa […] indipendentemente da qualsiasi vincolo di destinazione stabilito in sede negoziale, [sarebbero] da intendersi nel perimetro di verifica del limite 2016 della retribuzione accessoria» evitando «un imprevedibile incremento della dinamica della spesa di personale, con conseguenti nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica» che si determinerebbe allorché si consentisse «ad ogni amministrazione di appostare a questo scopo risorse finanziarie avendo come perimetro unicamente la propria capacità di bilancio»[69].

Il contrasto interpretativo – del quale si attende la composizione in capo alla Sezione delle Autonomie o alle Sezioni riunite[70] – non affronta la questione, parimenti spinosa, rappresentata dalla determinazione di quanta parte (e per quanto tempo) trasferire dal fondo decentrato al sostegno al *welfare*.

Al proposito, si è proposto di «svincolare stabilmente 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» (S. Mainardi, 2024, 368).

Invero, questa opzione comporterebbe una ulteriore contrazione del fondo delle «risorse decentrate» e pare difficilmente percorribile, nell'odierno contesto delle relazioni sindacali del settore pubblico.

Un simile trasferimento sottrarrebbe risorse al trattamento accessorio e ai miglioramenti di carriera, che rappresentano le voci più consistenti e stabili di impiego del fondo (cfr. S.

[68] Corte dei conti, Sez. Reg. Veneto, 14 maggio 2024, delib. n. 248; in senso conforme, v. Corte dei conti, Sez. Reg. Lombardia, 8 aprile 2024, delib. n. 91; Corte dei conti, Sez. Reg. Lombardia, 14 settembre 2023, delib. n. 274; Corte dei conti, Sez. Reg. Liguria, 17 maggio 2023, del. n. 61; Corte dei conti, Sez. Reg. Piemonte, 13 febbraio 2023, delib. n. 14.

[69] MEF (Ragioneria generale dello Stato), 18 settembre 2023, Parere n. 228052.

[70] Nella delib. n. 248/2024 cit., la Corte dei conti ha rimesso la decisione avanti al Presidente.

Mainardi, 2024, 369, il quale, innanzi alla proposta poc'anzi richiamata, ha ravvisato il pericolo di «"rinunciare" a una quota delle risorse economiche stanziate ai fini dell'erogazione della retribuzione accessoria, comunque denominata»).

Se, dunque, è vero che, nel settore privato, il *welfare* contrattuale apporta una integrazione del trattamento economico complessivo dei destinatari, nel contesto pubblico, esso si aggiungerebbe alle voci del *quantum* percepibile dai dipendenti, senza determinarne un correlato arricchimento.

6. Riflessioni finali, nell'attesa della prossima tornata contrattuale

La disamina qui compiuta consente di elaborare alcune osservazioni conclusive. Allo stato, però, può trattarsi soltanto di prime evidenze, stante la riscontrata immaturità del portato negoziale nazionale, con riferimento al *welfare* contrattuale.

La perdurante, e più volte sottolineata, scarsità di risorse disponibili ha indubbiamente influenzato l'evoluzione del fenomeno considerato, che è stata assai modesta, tardiva sul piano temporale e limitata nella scelta delle misure progettate. I contratti di comparto e di area hanno sì introdotto il *welfare*, ma rinviando *in toto* al secondo livello contrattuale per la definizione delle sue concrete articolazioni.

Al fine di ottenere i medesimi effetti conseguiti nel settore privato, sarebbe importante che anche la pubblica amministrazione aggiornasse l'offerta di *welfare* e la attagliasse ai bisogni dei propri dipendenti. Tuttavia, il ritardo con cui vengono sottoscritti gli accordi di primo livello (§ 2) condiziona pesantemente la qualità del catalogo integrativo, che – per comprensibili ragioni – si colloca ancor più in là nel tempo, rispetto alla stipula dei contratti di comparto o di area.

Alla qualità non giovano, altresì, tanto la numerosità delle sedi negoziali, quanto la acclarata mancanza di un coordinamento dell'azione svolta presso queste[71].

Le amministrazioni non hanno neppure potuto beneficiare della condivisione delle altrui esperienze, mancando «un monitoraggio sul funzionamento e sul gradimento dei piani di *welfare* [che sarebbe decisivo] per calibrare in modo corretto le erogazioni» (così, S. Mainardi, 2024, 369). Tale omissione si ripercuote, allora, sulla capacità degli attori della rappresentanza di valutare l'impatto delle misure predisposte e di migliorare l'offerta[72].

---

[71] Invero, il legislatore è conscio del problema, tanto che ha previsto la possibilità per le pp.aa. di «avvalersi dell'assistenza dell'ARaN ai fini della contrattazione integrativa sulla base di apposite intese, [la quale viene] assicurata anche collettivamente ad amministrazioni dello stesso tipo o ubicate nello stesso ambito territoriale. [La promozione del supporto istituzionale opera] su richiesta dei comitati di settore, in relazione all'articolazione della contrattazione collettiva integrativa nel comparto ed alle specifiche esigenze delle pubbliche amministrazioni interessate, [in funzione delle quali] possono essere costituite, anche per periodi determinati, delegazioni dell'ARaN su base regionale o pluriregionale» (art. 46, c. 2, d.lgs. n. 165/2001). A quel che consta, però, tale qualificato soccorso non è sin qui stato attivato, né con riferimento alla contrattazione collettiva in genere, né con specifica attenzione alla vicenda – per le pp.aa., del tutto nuova e articolata – relativa all'introduzione di piani negoziati di *welfare*. Tale ultima attività è stata, quindi, demandata alla contrattazione presso i singoli enti, i quali, come visto, la hanno gestita in modo pavido e disorganico.

[72] Sul punto, dev'essere segnalata l'introduzione nel Conto annuale dello Stato (*ex* art. 60, d.lgs. n. 165/2001), a partire rilevazione del 2023, della sezione relativa alla rilevazione delle disponibilità di bilancio destinate al *welfare*. Come previsto dalla Circ. 8 giugno 2023, n. 23 del MEF (Ragioneria generale dello Stato), essa è collocata nella tabella destinata a raccogliere le specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa (cd. S.I.C.I.) e si si affianca alla attiva raccolta dei dati relativi al «benessere del personale», che già assomma, cumulate, le eventuali

Benché, trattandosi di materia contrattual-collettiva, il *welfare* integrativo sia oggetto di «informazione» sindacale in tutti i CCNC e CCNA, la poca conoscenza si è tradotta, dapprima, in scarsa consapevolezza dell'importanza del fenomeno e, in seguito, in debole incisività delle previsioni negoziali.

La questione merita un'attenta riflessione, specie considerando la circostanza per cui le pp.aa. scontano una serie mancanza di *appeal*, non riuscendo più ad attrarre e a mantenere alle proprie dipendenze i talenti e le professionalità di cui, invece, avrebbero estremo bisogno per il perseguimento della propria missione istituzionale[73]. Infatti, se, un tempo, il fascino del lavoro pubblico si ravvisava nella stabilità dell'impiego, oggi, il mito del "posto fisso" sembra essere tramontato, vuoi perché le priorità e le esigenze delle nuove generazioni non rispecchiano più quelle delle precedenti, vuoi per la debole propensione degli enti e degli agenti negoziali pubblici a adattarsi alle mutate esigenze, attraverso soluzioni contrattuali divenute imprescindibili nelle odierne relazioni di impiego.

Questa debole attrattività rischia di ripercuotersi negativamente sull'efficienza e sull'efficacia dell'azione amministrativa, compromettendo i principi di cui all'art. 97, Cost., nonché il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi dettati dal PNRR. In questo scenario, il *welfare* contrattuale potrebbe contribuire a rendere più attrattivo l'impiego nella "pubblica amministrazione", secondo la linea di promozione del lavoro pubblico *post*-pandemico tracciata a partire dal d.m. 22 luglio 2022.

La concreta possibilità di introdurre o rafforzare il *welfare* integrativo nelle pp.aa. passa dallo svincolo dal limite fissato dall'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, come suggerito dalla citata giurisprudenza contabile (§ 5). Alla «natura non retributiva» (bensì, latamente sociale) che gli è propria, dovrebbe corrispondere l'istituzione di apposite fonti di finanziamento, estranee alle risorse decentrate[74].

---

spese per tutte le voci contrattuali. Tuttavia, anche il nuovo monitoraggio è parziale, poiché, per un verso, riguarda soltanto il personale non dirigente (e non coinvolge il comparto Sanità) e, per l'altro, è indirizzato al solo controllo sull'eventuale integrazione delle disponibilità per il finanziamento delle misure di *welfare*, ulteriore rispetto alle quote stornate dai fondi per la contrattazione integrativa. Pertanto, entrambe le sezioni («*welfare*» e «benessere del personale») non offrono un quadro completo dell'impegno delle parti sociali per la soddisfazione delle aspettative delle persone che lavorano.

[73] V. il *Rapporto* di Fpa data insight, *Lavoro pubblico 2023*, spec. 14 ss. (reperibile in *www.forumpa.it*), ove si rileva la crescita sia delle mancate presentazioni degli iscritti ai bandi di concorso, sia delle rinunce da parte dei vincitori.

[74] Il legislatore ha già consentito l'integrazione dei fondi per il *welfare* integrativo in plurime occasioni e, recentemente, ha previsto che «In considerazione del periodo di emergenza epidemiologica da COVID-19, le risorse destinate, nel rispetto dell'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, a remunerare le prestazioni di lavoro straordinario del personale civile delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non utilizzate nel corso del 2020, nonché i risparmi derivanti dai buoni pasto non erogati nel medesimo esercizio, previa certificazione da parte dei competenti organi di controllo, possono finanziare nell'anno successivo, nell'ambito della contrattazione integrativa, in

Questa impostazione è confermata dal convinto afflato della parte pubblica in favore dei *benefit* al personale, espresso dalla «"Direttiva Madre"» del 17 gennaio 2024, recante l'«Atto di indirizzo quadro per i rinnovi contrattuali del triennio 2022-2024 per il personale delle pubbliche amministrazioni». In essa è emerso «l'auspicio di migliorare il sistema [della contrattazione nel settore pubblico privatizzato] nella prospettiva di un adeguato sviluppo del sistema di *welfare* aziendale quale strumento di attrattività del lavoro alle dipendenze di una Pubblica Amministrazione comparabile al settore privato» [punto 2, lett. i)].

Questo invito sta trovando concretizzazione nei diversi comparti, ove già si è previsto che le nuove intese dovranno «intervenire in modo innovativo sugli istituti del trattamento economico e del *welfare* integrativo, impiegando tutti i margini utili per potenziare l'interesse all'impiego negli enti attualmente meno attrattivi»[75].

Tuttavia, occorre segnalare come, nella prossima tornata, non si escluda di disciplinare il *welfare* integrativo al primo livello di contrattazione. Per le caratteristiche del settore pubblico, non stupirebbe l'attrazione alla sede nazionale della materia *de quo*, non tanto per la elencazione delle misure, quanto per la determinazione di un fondo (o di una esatta percentuale del fondo) *ad hoc*. Questo ne garantirebbe la diffusione in tutte le organizzazioni pubbliche, senza snaturare la personalizzazione in sede locale. Qualora, invece, si definisse al primo livello negoziale il concreto paniere da attivare, si rischierebbe di ingessare il modello, neutralizzando la capacità di questo di essere satisfattivo di esigenze della popolazione dell'ente.

È, allora ormai maturo il tempo di investire *direttamente* sul benessere delle risorse umane, anche pubbliche, per trarne un ritorno in termini di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. Invero, ciò si tradurrebbe nel beneficio indiretto per la collettività, che, tanto quanto il personale, ha sofferto per la scarsa attenzione a questo aspetto della gestione del capitale umano.

deroga al citato articolo 23, comma 2, i trattamenti economici accessori correlati alla *performance* e alle condizioni di lavoro, ovvero agli istituti del welfare integrativo» (art. 1, c. 870, l. di stabilità per il 2021 n. 178/2020).

[75] Così, l'«Atto di indirizzo per il rinnovo contrattuale del triennio 2022-2024 per il personale del comparto delle funzioni locali» del 14 maggio 2024.

REPUBBLICA ITALIANA
CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE ECONOMIA LAVORO