



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica*

UFFICIO RELAZIONI SINDACALI

Atto di indirizzo per il rinnovo contrattuale del triennio 2019-2021 per il personale dell'area delle Funzioni Centrali

1. Premessa

Con l'atto d'indirizzo per la riapertura dei tavoli della contrattazione (di seguito Direttiva madre), *inviato all'Aran il 20 aprile 2021* contestualmente all'atto di indirizzo per il comparto delle Funzioni Centrali, è stata avviata la stagione contrattuale 2019-2021 per il personale "contrattualizzato" delle pubbliche amministrazioni.

Il presente atto di indirizzo, emanato ai sensi degli *art. 41, commi 1 e 3, e 47, comma 1, del d.lgs n.165 del 2001*, costituisce, a sua volta, l'atto di indirizzo che, **nell'ambito della cornice di principi definiti dalla Direttiva madre (che in quanto applicabile è parte integrante di questo atto di indirizzo)**, intende dare impulso alla negoziazione relativa alle dirigenze ed alle altre categorie ricomprese nell'area delle Funzioni Centrali, *ai sensi dell'art. 2, comma 2, del CCNQ per la definizione della composizione delle aree di contrattazione collettiva*, sottoscritto l'8 agosto 2022 sulla base del rinvio contenuto nell'art.7 del CCNQ del 3 agosto 2021.

Il presente atto di indirizzo, per quanto previsto dal citato art. 2, comma 2, del CCNQ dell'8 agosto 2022, contiene quindi gli indirizzi propedeutici alla contrattazione collettiva relativa ai dirigenti delle amministrazioni del comparto delle Funzioni Centrali di cui all'*art. 3 del CCNQ del 3 agosto 2021*, ivi inclusi i dirigenti delle professionalità sanitarie del Ministero della Salute di cui all'art. 2 della legge 3 agosto 2007, n. 120 ed i professionisti già ricompresi nelle precedenti aree dirigenziali nonché i dirigenti di cui all'art. 5, comma 1, punto VI del CCNQ 3 agosto 2021.

2. Risorse finanziarie per i rinnovi contrattuali

Le disponibilità finanziarie da destinare al rinnovo dei contratti collettivi di lavoro del personale dirigente dipendente delle amministrazioni statali, con riferimento al



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

UFFICIO RELAZIONI SINDACALI

periodo contrattuale 2019-2021, sono state allocate nel bilancio dello Stato con i seguenti provvedimenti legislativi:

- a) *Legge di bilancio 2019 – legge 30 dicembre 2018, n.145* (art.1, commi 436 e 438);
- b) *Legge di bilancio 2020 - legge 27 dicembre 2019, n.160* (art.1, comma 127);
- c) *Legge di bilancio 2021 - legge 30 dicembre 2020, n.178* (art. 1, commi 869 e 959)

negli importi complessivi, espressi in milioni di euro ed al lordo degli oneri riflessi, riportati nella seguente Tavola 1 (cfr. ARAN, *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, 4):

Tavola 1

**Risorse finanziarie per CCNL e miglioramenti economici personale del settore statale
Triennio 2019-2021**

Valori in milioni di euro e relativi incrementi %

	Milioni di € al lordo oneri riflessi			Incremento % ⁽¹⁾		
	2019	2020	Dal 2021	2019/18	2020/18	2021/18
Legge Bilancio per il 2019 ⁽²⁾	1.100,0	1.425,0	1.775,0	1,30	1,65	1,95
Legge Bilancio per il 2020 ⁽³⁾	—	325,0	1.600,0	—	0,36	1,77
Legge Bilancio per il 2021 ⁽⁴⁾	—	—	400,0	—	—	0,35
Totale, lordo elemento perequativo	1.100	1.750	3.775	1,30	2,01	4,07
Elemento perequativo ⁽⁵⁾	254,4	254,4	254,4	0,29	0,29	0,29
Totale, netto elemento perequativo	846	1.496	3.521	1,01	1,72	3,78

⁽¹⁾ Le percentuali di incremento sono desunte dalle relazioni tecniche alle leggi di bilancio.

⁽²⁾ Art. 1, c. 436, della legge n. 145 del 30/12/2018.

⁽³⁾ Art. 1, c. 127, della legge n. 160 del 27/12/2019.

⁽⁴⁾ Art. 1, c. 959, della legge n. 178 del 30/12/2020.

⁽⁵⁾ Art. 1, c. 869, della legge n. 178 del 30/12/2020.

La Relazione tecnica alla legge di bilancio per il 2021 ha indicato un beneficio a regime, in termini percentuali, del **3,78%**, al netto del finanziamento dell'elemento cosiddetto perequativo (che non viene corrisposto al personale dirigente ed equiparato), **a decorrere dall'anno 2021**.



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica*

UFFICIO RELAZIONI SINDACALI

A tali risorse, rese disponibili per la contrattazione collettiva del triennio, vanno aggiunte quelle stanziare dalla legge di bilancio per l'anno 2022 (*legge 30 dicembre 2021, n. 234*), in cui, il *comma 604*, in attuazione dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 80 del 2021, prevede che le risorse destinate ai trattamenti accessori **di tutto il personale dipendente dalle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001**, possano essere incrementate, rispetto a quelle destinate a tali finalità nel 2021, con modalità e criteri stabiliti dalla contrattazione collettiva nazionale relativa al triennio 2019-2021, di una misura percentuale del monte salari 2018 da determinare, per le amministrazioni statali, nei limiti di una spesa complessiva di 110,6 milioni di euro a decorrere dal 2022, al lordo degli oneri contributivi ai fini previdenziali e dell'imposta regionale sulle attività produttive (l'importo complessivo, includendo anche i docenti, destinatari del successivo comma 606, sale a 200 milioni di euro). **In termini percentuali, il predetto incremento è corrispondente allo 0,22% del monte salari del 2018** (calcolato sulla base della retribuzione media e delle unità al 31 dicembre 2018 come da conto annuale 2018).

Per gli enti e le amministrazioni di cui all'articolo 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, ricomprese nel comparto delle Funzioni Centrali, gli oneri derivanti dal rinnovo contrattuale sono posti a carico dei propri bilanci, per le rispettive competenze, nell'ambito degli specifici capitoli di bilancio concernenti le spese del personale e sono quantificati con i medesimi criteri previsti per le amministrazioni dello Stato.

A tale riguardo, con la medesima percentuale e i medesimi criteri previsti per il personale delle amministrazioni dello Stato le amministrazioni non statali, in relazione a quanto previsto dal citato comma 604 della legge di bilancio 2022, stanziavano corrispondenti risorse a carico dei rispettivi bilanci, **nel limite dello 0,22% del monte salari del 2018**.



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica*

UFFICIO RELAZIONI SINDACALI

Con riferimento all'anticipazione di cui all'art. 47-*bis* del d. lgs. n. 165 del 2001, erogata dal 2019, il nuovo CCNL dovrà disporre il riassorbimento contestualmente alla previsione degli incrementi sugli stipendi tabellari, tenuto conto che essa costituisce un'anticipazione dei benefici attribuiti a valere sul rinnovo 2019-2021. Infatti la legge di bilancio 2019, in attesa della definizione dei contratti collettivi nazionali di lavoro, ha previsto l'erogazione, a valere sulle risorse stanziare, dell'indennità di vacanza contrattuale nella misura percentuale, rispetto agli stipendi tabellari, dello 0,42% dal 1° aprile 2019 al 30 giugno 2019 e dello 0,70%, a decorrere dal 1° luglio 2019.

3. Rapporto di lavoro e relazioni sindacali

a) Semplificazione procedurale e sistema di relazioni sindacali

Nella regolazione dei diversi istituti, andrà posta particolare attenzione alla semplificazione procedurale. E' necessario perseguire un obiettivo generale di chiarezza delle disposizioni e di alleggerimento degli oneri amministrativi connessi, valutando attentamente l'impatto delle regolazioni sul piano organizzativo.

In tale ottica la disciplina relativa alle relazioni sindacali dovrà offrire chiari punti di riferimento, favorendo la collaborazione, il dialogo sociale e la soluzione dei conflitti, nella distinzione dei ruoli e privilegiando modalità relazionali snelle e con limitati adempimenti procedurali.

Analogo obiettivo andrà perseguito nella **disciplina dei Fondi destinati alla contrattazione integrativa**, che andranno regolati con la finalità di stabilire percorsi chiari nella definizione delle risorse a cura delle amministrazioni.

Le modalità di costituzione dei fondi restano uno dei punti più opachi e complessi, causa di molti contenziosi

Dovrà essere **attentamente chiarita** l'incontrattabilità delle materie e degli istituti che, in quanto afferenti all'organizzazione del lavoro, risultano di esclusiva spettanza datoriale, salvo le eventuali forme di partecipazione sindacale individuate espressamente dal contratto collettivo nazionale (con esclusione di rinvii al contratto

Chiarire cosa? Non è chiarissimo l'articolo 40, comma 1, del d.lgs 165/2001? Non è chiarissimo che il Ccnl 17.12.2020, all'articolo 101, nel parlare dell'istituto dell'avocazione, è illecito proprio per aver violato le materie riservate alla contrattazione? Deve essere il contratto collettivo a decidere se applicare o meno correttamente le leggi?



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica*

UFFICIO RELAZIONI SINDACALI

integrativo per la definizione del sistema della partecipazione sindacale, non permessi dalle norme di riferimento del d.lgs. n. 165 del 2001).

L'Aran valuterà la possibilità di riassumere nel contratto 2019-2021 le disposizioni contrattuali sparse dei contratti collettivi relativi ai precedenti periodi contrattuali.

b) Formazione

Anche alla luce di quanto previsto dal *Patto per l'innovazione e il lavoro pubblico del 10 marzo 2021* e all'interno del più ampio quadro di riqualificazione del Capitale Umano della PA nell'ambito del PNRR, la formazione del personale dirigenziale deve assumere un aspetto di centralità quale diritto del dipendente pubblico da conciliare con le esigenze organizzative dell'amministrazione, ma anche di dovere soprattutto per la dirigenza, assumendo la veste di investimento organizzativo e di variabile strategica non assimilabile a mera voce di costo nell'ambito delle politiche relative al lavoro pubblico. **Spetta al dirigente, peraltro, programmare la formazione per il personale assegnato al suo ufficio, nell'ottica dello sviluppo e della crescita professionale e per le esigenze dell'amministrazione pubblica e nel rispetto della specifica missione pubblica.** Giusto, ma: cosa c'entra col Ccnl della dirigenza?

Il processo di progressiva qualificazione del pubblico impiego in ogni caso non può non includere anche la dirigenza, i cui percorsi di carriera non possono essere sganciati dall'investimento in competenze strategiche per le amministrazioni di provenienza.

La contrattazione collettiva dovrà individuare gli opportuni strumenti di natura contrattuale a sostegno della formazione, ribadendo che le attività di formazione qualificanti e coerenti con le funzioni svolte devono essere considerate ad ogni effetto come attività lavorative, prevedendo, inoltre, forme di verifica dell'utile apprendimento dei contenuti degli interventi di formazione erogati anche in termini di ricadute pratiche per l'amministrazione di provenienza.



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica*

UFFICIO RELAZIONI SINDACALI

c) Incentivazione della performance organizzativa ed individuale

Le riforme della dirigenza pubblica che si sono susseguite nel corso degli anni e la disciplina introdotta nelle precedenti tornate negoziali hanno, a vario titolo, evidenziato la funzione determinante che può svolgere il sistema premiale nel riconoscimento del ruolo manageriale che le figure dirigenziali pubbliche sono chiamate a svolgere.

La valutazione del personale dirigente costituisce infatti un elemento strategico fondamentale per attestare il conseguimento degli obiettivi assegnati e la coerenza dei comportamenti organizzativi posti in essere che, nel loro insieme, divengono un presupposto indefettibile per l'identificazione del contributo fornito dal singolo dirigente alla struttura in cui è incardinato, all'amministrazione alla quale appartiene nonché agli utenti dell'attività o del servizio reso. La valutazione è anche funzionale alla definizione dei percorsi di formazione volti a colmare i *gap* e ad informare i percorsi di carriera in modo coerente con le diverse inclinazioni e capacità.

In tale ottica il conseguimento dei risultati da parte del dirigente e la loro valorizzazione diviene direttamente funzionale al processo di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza della pubblica amministrazione e può determinare l'attivazione di un percorso virtuoso, all'esterno e all'interno dell'amministrazione, anche in conseguenza dei comportamenti organizzativi realizzati nell'ambito del *team* in cui il dirigente opera. In tale contesto risalta ed assume rilievo ai fini della valutazione anche il ruolo del dirigente pubblico quale gestore delle risorse umane e strumentali, ivi compresi l'orientamento della formazione da somministrare ai propri collaboratori e la capacità di motivarli, vale a dire il complesso dei comportamenti in cui si sostanziano i poteri e le capacità del datore di lavoro.

Più precisamente, per quanto riguarda i comportamenti organizzativi e, più in generale, le competenze trasversali, e ferma restando la non contrattabilità dei sistemi di valutazione ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d.lgs n. 165 del 2001 e degli artt. 7 e seguenti del d.lgs. n. 150 del 2009, occorre considerare che le *"Linee Guida per*



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

UFFICIO RELAZIONI SINDACALI

l'Accesso alla Dirigenza", emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica, hanno adottato un modello di competenze trasversali a tutto il comparto dirigenziale, che può utilmente essere preso come riferimento anche nel processo di valutazione, al fine di allineare al meglio i sistemi tra amministrazioni pubbliche. A tal proposito, le Amministrazioni saranno chiamate a promuovere forme di valutazione dei comportamenti dirigenziali che utilizzino sistemi di *feedback* multipli, come ad esempio *feedback* "360", orientati allo sviluppo.

Proprio il contratto collettivo nazionale, in relazione alle proprie materie di competenza, può rivelarsi decisivo in tale ambito, in quanto le norme contrattuali potranno ulteriormente implementare lo stretto collegamento esistente tra valutazione della prestazione/conseguimento dei risultati, la corresponsione della retribuzione di risultato e la formazione, ciò anche al fine di orientare il conferimento degli incarichi (conferimento, in ogni caso, non oggetto di contrattazione, ma che trova anche nella valutazione un criterio discrezionale ed orientativo decisivo ai sensi degli artt. 19 e 21 del d.lgs. n. 165 del 2001).

Bellissimo: la direttiva induce la contrattazione a trattare di materie, come la valutazione, non consentite, ma avverte di non violare i limiti alla contrattazione...

In particolare, la contrattazione collettiva, pur non potendo regolare i sistemi di valutazione, è comunque competente per la definizione delle quantità retributive da destinare alla premialità (produttività individuale e collettiva).

A tale fine, nell'ottica di quanto precede, andrà garantito dal contratto che una significativa quantità di risorse a carico dei fondi per il trattamento accessorio, con riferimento a percentuali determinate, sia destinata alla predetta finalità.

Tiriterà di ogni volta.
Come se non fosse già così

Con riferimento al collegamento tra raggiungimento risultati e retribuzione accessoria, invece:

- a) dovranno essere confermate le vigenti norme in tema di individuazione delle quote di eccellenza già previste dai vigenti contratti collettivi *sub specie* di "differenziazione della retribuzione di risultato" (art. 28 CCNL Funzioni centrali 2016-18);



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica*

UFFICIO RELAZIONI SINDACALI

Pensare di connettere i compensi per il risultato ad elementi dello spirito, come la qualificazione totalmente soggettiva, che nulla può avere di aziendale e manageriale, di "sfidante" non ha nulla a che vedere con sistemi di incentivazione davvero efficaci.

I risultati dovrebbero essere valutati in base a fini, risorse per gestirli, modalità e input utilizzati, corrispondenza degli output ai progetti, indicatori di misurazione realmente ponderabili (quantità, tempi, costi, risorse, combinazioni tra essi. Valutare per aggettivi (sfidante) significa non saper valutare.

- b) i CCNL dovranno comunque garantire la significativa differenziazione della retribuzione di risultato in relazione agli esiti della valutazione della performance; yawn
- c) andrà altresì complessivamente graduata la retribuzione accessoria, che dovrà considerare non solo il conseguimento dei risultati ma la natura più o meno sfidante degli obiettivi, anche al fine di allineare il grado di rischio che grava sulla dirigenza direttamente coinvolta nella realizzazione delle progettualità del PNRR. Da tale punto di vista l'ARAN potrà valutare le ipotesi in cui la retribuzione di risultato può essere differenziata in relazione alla diversa posizione assicurata dal dirigente nella struttura. Alla faccia del merito e della oggettività

della valutazione: gli esiti della stessa non derivano da quanto si è fatto, ma dalla collocazione nella struttura...

Con specifico riferimento alla retribuzione di posizione, occorre che anche questa sia differenziata in base alle effettive differenze in termini di complessità delle strutture gestite, chiarendo che l'assegnazione di un incarico su una posizione di maggiore complessità non può costituire in alcun modo un diritto per il dirigente a mantenere per le assegnazioni successive posizioni di pari complessità.

Andrà in ogni caso chiarito che la retribuzione di risultato dovrà riguardare la performance organizzativa e quella individuale (che formano un valore finale unico), laddove la valutazione dei comportamenti e delle competenze trasversali è ancorata a finalità di sviluppo, con divieto di erogare acconti prima della fine dell'anno di riferimento, ai sensi e per gli effetti di quanto ribadito dalla giurisprudenza contabile e di legittimità (ex plurimis Corte conti, SRC Sardegna, n. 12/2000 e Cass., n. 28404/2017) e dalla normativa vigente che prevede che la validazione della Relazione sulla performance realizzata sia condizione per l'accesso agli strumenti per premiare il merito (art.14, comma 6, d.lgs. 150 del 2009).

Si è forse capito che "orientamento al cliente", "capacità di proporre" e tutte le altre "capacità di ...", "gestione delle relazioni" e roba simile non ha alcun valore ai fini della valutazione del risultato?



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica*

UFFICIO RELAZIONI SINDACALI

d) Sezione dei Professionisti

Per la categoria dei professionisti, di cui all'art.2, comma 2, del CCNQ per la definizione della composizione delle aree di contrattazione collettiva nazionale di cui all'art. 7 del CCNQ 3 agosto 2021, sottoscritto l'8 agosto 2022, è opportuno avviare una armonizzazione delle disposizioni che regolano il rapporto di lavoro ed una razionalizzazione della struttura retributiva e delle disposizioni che regolano la costituzione dei fondi per il trattamento accessorio.

Con riferimento al personale medico dell'INAIL, l'ARAN valuterà le modalità di applicazione dell'art. 19-*bis* del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, anche attraverso rinvio alla contrattazione integrativa e fermo restando il quadro legale vigente.

e) Welfare professionale

Il tema del “welfare aziendale” rappresenta sempre più uno dei principali strumenti adottati, specialmente nel settore privato, per migliorare la qualità lavorativa e di vita dei dipendenti. In particolare, il contesto socio-economico delineatosi nel corso degli ultimi anni ha reso ancora più evidente la rilevanza che hanno assunto le questioni connesse alla sfera della salute e del benessere in ambito familiare e sociale.

I citati aspetti assumono un rinnovato interesse anche nell'ambito delle pubbliche amministrazioni al fine di implementarne il benessere e rafforzare il senso di appartenenza alle amministrazioni.

Pertanto, in tale ambito, la contrattazione nazionale potrà introdurre forme e schemi di incentivazione del *welfare* contrattuale, prevedendo interventi idonei a soddisfare le diverse esigenze del personale.

In proposito e fermo restando quando previsto dall'art. 44, comma 1, *lett. h)*, del CCNL 2016-2018, la contrattazione nazionale dovrà dare adeguato spazio alla



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica*

UFFICIO RELAZIONI SINDACALI

contrattazione integrativa, quale livello più adatto ad individuare le specifiche esigenze a cui correlare gli interventi.

Possibili aree di intervento sono costituite da: sostegno alla genitorialità, prestazioni sanitarie, istruzione e mobilità sostenibile. Al riguardo l'ARAN valuterà la possibilità di estensione del *welfare* sanitario in applicazione dell'art. 59 del dpr n. 509 del 1979, nei limiti delle risorse disponibili e senza ulteriori oneri per lo Stato.

Gli interventi sul *welfare* presentano un costo molto variabile in relazione alla tipologia ed alla platea dei destinatari. In ogni caso, e fermo quanto sopra chiarito, **la copertura di tali costi dovrà essere ricercata nell'ambito delle risorse destinate alla contrattazione nazionale e integrativa.**

Potranno, altresì, essere previste delle sinergie tra diverse amministrazioni, anche tramite forme di convenzionamento tra le medesime, per lo sviluppo di soluzioni di *welfare* comuni.

f) Parità di genere

In conformità con le *Linee guida sulla parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, il contratto contribuirà alla strategia, ancorata nel PNRR, di progressiva rimozione degli ostacoli che ancora impediscono una piena parità di genere anche nella dirigenza pubblica, a partire dalle differenze retributive.

L'Aran proseguirà l'opera di armonizzazione degli istituti normativi e retributivi delle categorie dirigenziali comprese nell'Area Funzioni Centrali.

L'Aran informerà costantemente i comitati di settore ed il Governo dell'andamento delle trattative (art. 47, comma 3, d.lgs. n. 165 del 2001) e, in relazione a tali sviluppi, potrà richiedere che gli indirizzi vengano ulteriormente precisati.