La contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni dopo i rinnovi dei contratti collettivi nazionali del triennio 2019-2021

Ottobre 2026

Autori

Alessandro Boscati e Renato Ruffini (Università degli Studi di Milano).

Pierluigi Mastrogiuseppe (Aran) ha progettato e coordinato l'attività di ricerca. Paolo Matteini (Aran) ha diretto le attività del gruppo di lavoro di supporto agli autori. Hanno partecipato al gruppo di lavoro Rossella Di Tommaso (Aran), Lorenza Carra (Aran) e Serena Tanzi (Aran).

Contatti

Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni
Direzione Studi, risorse e servizi
Via G. B. Morgagni, n. 30/E
00161 ROMA
E-mail: dsrs@aranagenzia.it
web: www.aranagenzia.it

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

Si prega di citare sempre la presente pubblicazione come riportato qui sotto:

Aran, Università degli Studi di Milano (2026), La contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni dopo i rinnovi dei contratti collettivi nazionali del triennio 2019-2021, Roma, [URL della pagina del rapporto sul sito ARAN].

Sommario

1. Presentazione della ricerca 4

2. Famiglie professionali 12

3. Nuovi differenziali stipendiali 50

3.1 Comparto Funzioni centrali 54

3.2 Comparto Funzioni locali 72

3.3 Comparto Sanità 96

3.4 Comparto Istruzione e Ricerca 106

3.5 Considerazioni di sintesi 121

4. Welfare 141

4.1 Comparto Funzioni centrali 146

4.2 Comparto Funzioni locali 151

4.3 Comparto Sanità 153

4.4 Comparto Istruzione e Ricerca 154

4.5 Considerazioni di sintesi 156

5. Performance 163

5.1 Comparto Funzioni centrali 169

5.1.1 Criteri per l'attribuzione dei premi correlati alla performance 169

5.1.2 Differenziazione del premio individuale 174

5.1.3 Ripartizione delle risorse tra performance individuale e organizzativa 176

5.1.4 Analisi generali e pattern emergenti 177

5.2 Comparto Funzioni locali 181

5.2.4 Criteri per l'attribuzione dei premi correlati alla performance 182

5.2.5 Differenziazione del premio individuale 183

5.2.6 Ripartizione delle risorse tra performance individuale e organizzativa 184

5.2.7 Analisi generali e pattern emergenti 185

5.3 Comparto Sanità 189

5.3.1 Criteri per l'attribuzione dei premi correlati alla performance 189

5.3.2 Differenziazione del premio individuale 191

5.3.3 Ripartizione delle risorse tra performance individuale e organizzativa 192

5.3.4 Analisi generali e pattern emergenti 192

5.4 Comparto Istruzione e Ricerca 193

5.4.1 Scuola 193

5.4.2 Università 195

5.4.3 Accademie e conservatori 199

5.4.4 Analisi generali e pattern emergenti 200
5.5 Considerazioni di sintesi 202

6. Regimi di flessibilità oraria 207
6.1 Flessibilità in entrata ed in uscita 212
6.2 Banca delle ore 215
6.3 Turni 216
6.4 Reperibilità e pronta disponibilità 219
6.5 Lavoro straordinario 222
6.6 Pause 226
6.7 Tempi di vestizione e svestizione 227
6.8 Considerazioni di sintesi 228

7. Conclusioni 236
7.1 La contrattazione integrativa come dispositivo di traduzione organizzativa 236
7.2 Osservazioni conclusive relative alla tornata contrattuale 2019-21 241

1. Presentazione della ricerca

Il presente elaborato rappresenta il rapporto finale del Progetto di ricerca su "La contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni italiane dopo i rinnovi dei contratti collettivi nazionali di comparto per il triennio 2019-2021" commissionato dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni – Aran all'Università degli Studi di Milano.

Questo rapporto, monitorando e analizzando la contrattazione integrativa, si colloca nell'ambito di una ricerca volta a verificarne la coerenza con gli obiettivi della contrattazione nazionale e a valutare la concreta traduzione di tali obiettivi a livello locale, ovviamente nel rispetto dei vincoli economici e giuridici imposti dalla normativa vigente.

L'analisi dei contratti integrativi è essenziale per accrescere la comprensione degli effetti della contrattazione nazionale su quella integrativa, favorendo al contempo una maggiore trasparenza del processo negoziale e il rispetto del quadro normativo vigente. Il monitoraggio dei contratti e la valorizzazione delle migliori pratiche contribuiscono infatti a una gestione più consapevole e strategica del lavoro pubblico, promuovendo la coerenza tra i diversi livelli di contrattazione e assicurando un adeguato equilibrio tra fabbisogni organizzativi e sostenibilità economica, nel rispetto dei vincoli complessivi di spesa per il personale.

Più in generale, l'obiettivo dell'indagine è comprendere in che modo le innovazioni introdotte dalla contrattazione collettiva nazionale siano state recepite, adattate e tradotte nei contratti integrativi delle singole amministrazioni, con particolare attenzione al rapporto tra cornice regolativa nazionale, spazi di autonomia negoziale ed esigenze organizzative concrete degli enti.

La tornata contrattuale 2019-2021 assume, sotto questo profilo, un rilievo particolare. Essa interviene in una fase di profonda trasformazione del lavoro pubblico, segnata da diversi fattori convergenti: il superamento delle rigidità più tradizionali dei sistemi classificatori, l'esigenza di rafforzare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni, la crescente centralità delle competenze, il consolidamento dei sistemi di performance, l'attenzione al benessere organizzativo e alla conciliazione vita-lavoro, nonché l'impatto delle nuove forme di organizzazione del lavoro, incluse le modalità flessibili e a distanza. In questo contesto, i contratti collettivi nazionali di comparto non si limitano a rinnovare istituti economici e normativi già esistenti, ma ridefiniscono alcune dimensioni strutturali del rapporto di lavoro pubblico, assegnando alla contrattazione integrativa un ruolo rilevante nella loro attuazione.

La ricerca muove dunque da una domanda di fondo: in che misura la contrattazione integrativa rappresenta un mero momento di recepimento applicativo delle disposizioni nazionali e in che misura, invece, costituisce uno spazio effettivo di adattamento organizzativo e di innovazione gestionale? Tale domanda attraversa l'intero rapporto e consente di leggere i diversi istituti esaminati non solo nella loro dimensione giuridico-formale, ma anche nella loro funzione organizzativa. La contrattazione integrativa opera, infatti, in un punto di intersezione particolarmente delicato: da un lato deve rispettare limiti, materie e vincoli posti dalla legge e dai contratti nazionali; dall'altro lato è chiamata a rendere tali disposizioni concretamente coerenti con le caratteristiche delle singole amministrazioni, con le loro dimensioni, funzioni, storie organizzative, relazioni sindacali e capacità gestionali.

Il rapporto non ha pertanto l'obiettivo di verificare soltanto la correttezza formale dei contratti integrativi rispetto alla disciplina nazionale. Tale profilo resta essenziale, poiché la contrattazione decentrata opera entro un sistema di fonti rigidamente definito e non può invadere ambiti riservati alla legge, alla contrattazione collettiva nazionale o alle prerogative datoriali dell'amministrazione. L'analisi sviluppata nel presente lavoro intende però andare oltre questo primo livello e comprendere se e come gli enti abbiano utilizzato gli spazi contrattuali disponibili per costruire soluzioni coerenti con i propri fabbisogni organizzativi, per rafforzare la gestione delle risorse umane e per rendere più efficace il funzionamento degli istituti contrattuali.

In questa prospettiva, la contrattazione integrativa è assunta come un osservatorio privilegiato dei processi di cambiamento del lavoro pubblico. Essa consente infatti di cogliere la distanza, talvolta significativa, tra il disegno riformatore contenuto nei contratti nazionali e la sua concreta implementazione nelle amministrazioni. Tale distanza non va necessariamente interpretata in termini negativi. In alcuni casi può derivare da inerzie organizzative, da un'applicazione meramente formale degli istituti o da una limitata capacità di innovazione. In altri casi, invece, può esprimere una capacità di adattamento selettivo, attraverso la quale l'ente utilizza la cornice nazionale per costruire regole più aderenti alle proprie esigenze operative. Il punto analitico centrale diviene quindi comprendere quando la differenziazione locale rappresenti una fisiologica personalizzazione organizzativa e quando, invece, segnali una difficoltà di attuazione sostanziale degli obiettivi perseguiti dalla contrattazione nazionale.

L'indagine è costruita intorno a cinque ambiti tematici, selezionati in ragione della loro rilevanza nella tornata contrattuale 2019-2021 e della loro capacità di incidere sui sistemi di gestione del personale.

Il primo ambito riguarda le famiglie professionali e, più in generale, la revisione dei sistemi di classificazione del personale. Tale tema assume particolare rilievo soprattutto nel comparto Funzioni centrali, dove il contratto nazionale ha introdotto un nuovo impianto volto a superare la tradizionale logica dei profili professionali in favore di una classificazione maggiormente orientata alle competenze. L'analisi dei contratti integrativi consente di verificare se le amministrazioni abbiano effettivamente ripensato la descrizione del lavoro in termini di ambiti professionali, competenze, conoscenze e capacità, oppure se abbiano prevalentemente proceduto a una trasposizione dei profili preesistenti in nuove denominazioni contrattuali.

Il secondo ambito riguarda i nuovi differenziali stipendiali, ossia gli strumenti di progressione economica all'interno delle aree. La ricerca analizza il modo in cui gli enti hanno regolato i requisiti di accesso, la permanenza minima nella posizione economica, la rilevanza attribuita alla valutazione della performance, il peso dell'esperienza professionale, il ruolo della formazione e dei titoli culturali o professionali, nonché i criteri di precedenza in caso di parità. L'interesse principale è comprendere se i differenziali stipendiali siano stati configurati come meri avanzamenti economici, ancora largamente fondati sull'anzianità, oppure come strumenti selettivi di valorizzazione della professionalità effettivamente maturata e dimostrata dal dipendente.

Il terzo ambito concerne il welfare integrativo. La ricerca prende in esame le misure previste dai contratti integrativi a favore del personale e dei familiari, considerando sia le forme più tradizionali di sostegno economico e sociale, sia le misure più evolute collegate al benessere organizzativo, alla salute, alla mobilità sostenibile, all'istruzione, alla conciliazione vita-lavoro e alla qualità della vita lavorativa. Anche in questo caso, la questione interpretativa non riguarda soltanto la presenza o l'assenza di determinate misure, ma il modello complessivo di welfare che emerge dai contratti: un welfare accessorio e frammentato oppure una componente più organica delle politiche di gestione del personale.

Il quarto ambito riguarda la performance, con specifico riferimento ai criteri di attribuzione dei premi correlati alla performance organizzativa e individuale, alla maggiorazione del premio individuale e alla ripartizione delle risorse tra le diverse componenti della premialità. La materia presenta una specificità rilevante, poiché si colloca all'incrocio tra fonti legislative, sistemi di misurazione e valutazione adottati dagli enti, prerogative datoriali e spazi di regolazione contrattuale. L'analisi intende pertanto verificare se la contrattazione integrativa si limiti a recepire o richiamare sistemi valutativi già consolidati, oppure se contribuisca a orientare in modo significativo la distribuzione

delle risorse, la selettività dei premi e il collegamento tra valutazione, risultati e riconoscimento economico.

Il quinto ambito riguarda i regimi di flessibilità oraria e, più in generale, le modalità di organizzazione del tempo di lavoro. Rientrano in questa prospettiva istituti quali la flessibilità in entrata e in uscita, la banca delle ore, la turnazione, la reperibilità, il lavoro straordinario, le pause, il buono pasto e, ove rilevante, il rapporto tra orario di lavoro, lavoro agile e lavoro a distanza. Si tratta di un ambito in cui emerge con particolare evidenza il rapporto tra regolazione contrattuale e organizzazione concreta dei servizi. Le soluzioni adottate dagli enti dipendono infatti non soltanto dalla disciplina nazionale, ma anche dalla natura delle attività svolte, dalla necessità di garantire continuità dei servizi, dalla presenza di turni, dalla distribuzione territoriale delle sedi e dal grado di formalizzazione dei processi organizzativi.

L'analisi è condotta con riferimento ai principali comparti di contrattazione del lavoro pubblico: **Funzioni centrali**, **Funzioni locali**, **Sanità**, **Istruzione e Ricerca**. Tale scelta consente di mettere a confronto amministrazioni molto diverse tra loro per missione istituzionale, dimensioni, struttura organizzativa, composizione professionale del personale e tradizione negoziale. La comparazione tra comparti rappresenta un elemento essenziale del rapporto, poiché permette di distinguere ciò che deriva direttamente dalla diversa disciplina dei contratti nazionali da ciò che dipende, invece, dalle scelte compiute dalle singole amministrazioni in sede integrativa.

Per il comparto delle Funzioni centrali sono presi in considerazione i contratti integrativi di Agenzia delle Entrate, Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero della Difesa, Avvocatura dello Stato e Parco nazionale del Gargano. Per il nuovo sistema di classificazione, data la rilevanza dell'istituto, l'analisi è stata estesa e ha riguardato, oltre ai contratti sopra citati, anche quelli di ARAN, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, Ministero della Giustizia, Ministero della Cultura, Ministero dell'Istruzione e del Merito, Giustizia amministrativa.

Si tratta di amministrazioni caratterizzate da assetti organizzativi e professionali differenziati, che consentono di osservare modalità diverse di recepimento degli istituti nazionali, soprattutto sul terreno delle famiglie professionali, dei differenziali stipendiali, della performance e del welfare.

Per il comparto delle Funzioni locali sono esaminati contratti riferibili a enti territoriali e autonomie funzionali, tra cui Camere di commercio, Province e Roma Capitale. In particolare, l'analisi prende in considerazione casi quali le Camere di commercio di Chieti-Pescara, Umbria, Caserta, Arezzo-Siena e Torino, le Province di Campobasso, Monza e

Brianza e Asti, nonché il Comune di Roma. Tali enti consentono di osservare un quadro particolarmente articolato, nel quale la contrattazione integrativa risente in modo significativo della dimensione dell'ente, della disponibilità di risorse, della struttura dei fondi, del grado di formalizzazione dei sistemi valutativi e delle specifiche esigenze di organizzazione del lavoro.

Per il comparto Sanità, il rapporto considera contratti integrativi di aziende sanitarie quali ASST Pavia e ASST Grande Ospedale Metropolitano Niguarda. In questo comparto emergono specificità rilevanti legate alla continuità dei servizi, alla turnazione, alla pronta disponibilità, alla qualità dell'assistenza, all'intreccio tra performance, budget e organizzazione dei servizi sanitari. La Sanità rappresenta, da questo punto di vista, un ambito nel quale molti istituti contrattuali assumono una forte connotazione organizzativa, poiché devono essere applicati in contesti caratterizzati da vincoli operativi particolarmente stringenti.

Per il comparto Istruzione e Ricerca, infine, sono considerati casi riconducibili alla scuola, all'università e all'AFAM. Tra gli enti esaminati figurano, per il settore universitario, l'Università di Bologna, l'Università degli Studi di Perugia e l'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"; per il settore scolastico e AFAM, il rapporto considera inoltre istituzioni quali l'Istituto Giovanni Blandini, l'Istituto Benedetto Croce, l'Istituto Pagani, il Conservatorio Pollini di Padova e il Conservatorio Verdi di Torino, in relazione agli istituti concretamente disciplinati nei rispettivi contratti. Il comparto Istruzione e Ricerca presenta un'elevata eterogeneità interna e richiede pertanto una lettura differenziata, capace di tenere conto delle specificità della scuola, dell'università, degli enti di ricerca e delle istituzioni artistiche e musicali.

Sul piano metodologico, il rapporto adotta un **approccio di analisi documentale e comparativa**. Per ciascun ambito tematico viene dapprima ricostruito il quadro normativo e contrattuale nazionale di riferimento; successivamente vengono analizzate le soluzioni adottate nei contratti integrativi selezionati, con riferimento al periodo oggetto di analisi e, in alcuni casi, estendendo l'esame a contratti integrativi precedenti o successivi, per disporre di un quadro più chiaro dell'applicazione dei diversi istituti; infine vengono formulate considerazioni di sintesi, volte a individuare convergenze, differenze, criticità e possibili traiettorie evolutive. La comparazione non è finalizzata a costruire graduatorie tra enti, ma a mettere in evidenza modelli applicativi ricorrenti, livelli diversi di innovazione, forme di adattamento locale e tensioni tra logica regolativa e logica organizzativa.

L'analisi riguarda le previsioni dei contratti esaminati; le considerazioni sugli effetti organizzativi hanno carattere interpretativo e non costituiscono una verifica della loro effettiva attuazione o dei risultati conseguiti.

Inoltre, la natura documentale dell'indagine richiede di distinguere tre piani di osservazione: il contenuto delle clausole, la loro applicazione e gli effetti prodotti sull'organizzazione. Il primo costituisce l'oggetto direttamente conoscibile attraverso i materiali esaminati; il secondo e il terzo richiedono informazioni ulteriori, relative alle procedure concretamente svolte, ai beneficiari, alle risorse effettivamente impiegate e ai risultati conseguiti. Le considerazioni sulla capacità innovativa degli accordi esprimono pertanto, ove non sostenute da specifici dati applicativi, una valutazione del loro potenziale organizzativo e dei rischi insiti nelle soluzioni adottate.

Anche il silenzio del contratto deve essere interpretato con cautela: la mancata disciplina di un istituto nel documento esaminato non ne dimostra l'assenza nell'amministrazione, potendo la relativa regolazione risultare da altri accordi, atti gestionali o fonti nazionali direttamente applicabili. La comparazione tiene inoltre distinti il triennio di riferimento del CCNL, la sua sottoscrizione, la decorrenza dei singoli istituti e il periodo di efficacia degli accordi integrativi. L'esame di discipline anteriori o successive risponde a una finalità di contestualizzazione e non comporta l'automatica assimilazione di assetti regolativi differenti. I risultati individuano tendenze nei casi osservati, senza consentire stime della loro diffusione nell'intero comparto.

L'impianto interpretativo del rapporto si fonda su una distinzione centrale: **la contrattazione integrativa può essere letta come semplice adempimento applicativo oppure come leva di governo organizzativo**. Nel primo caso, l'ente si limita a recepire le previsioni nazionali, spesso attraverso formule standardizzate, rinvii generici o tabelle di trasposizione. Nel secondo caso, la contrattazione diventa uno strumento attraverso cui l'amministrazione definisce criteri, priorità e regole coerenti con le proprie esigenze organizzative, contribuendo a collegare risorse, competenze, valutazione, benessere e organizzazione del lavoro. Tra questi due poli si collocano numerose situazioni intermedie, nelle quali l'innovazione contrattuale è parziale, selettiva o condizionata dalla capacità gestionale dell'ente.

Il valore della ricerca risiede proprio nella possibilità di osservare queste diverse modalità di traduzione locale della disciplina nazionale. Le medesime innovazioni contrattuali possono infatti produrre effetti differenti a seconda del contesto amministrativo in cui vengono applicate. Le famiglie professionali possono diventare uno strumento per ripensare ruoli, competenze e mobilità interna, oppure limitarsi a ridefinire nominalmente i vecchi profili. I differenziali stipendiali possono favorire la valorizzazione della

professionalità e del merito, oppure riprodurre logiche prevalentemente basate sull'anzianità. Il welfare può assumere la forma di un insieme frammentato di benefici accessori, oppure essere integrato in una più ampia politica di benessere organizzativo. La performance può rimanere un criterio di riparto del fondo, oppure essere collegata a processi effettivi di miglioramento dei risultati. La flessibilità oraria può essere concepita come misura individuale di conciliazione, oppure come componente di una più ampia riprogettazione dei processi di lavoro.

In definitiva, il rapporto intende contribuire a una **lettura più sostanziale della contrattazione integrativa nel lavoro pubblico**. Il tema non è soltanto verificare se gli enti abbiano rispettato le previsioni dei contratti nazionali, ma comprendere se siano stati in grado di trasformare tali previsioni in regole organizzativamente significative. Da questo punto di vista, la qualità della contrattazione integrativa si misura nella sua capacità di connettere la disciplina giuridica con la gestione concreta del personale, evitando sia l'eccesso di formalismo sia l'impropria invasione degli spazi riservati all'organizzazione datoriale.

La rilevanza organizzativa della contrattazione integrativa va ricostruita nel rispetto della ripartizione delle competenze tra legge, contratto nazionale, autonomia negoziale decentrata e poteri datoriali. L'incidenza di una clausola sul funzionamento dell'ente non implica che l'intera materia organizzativa alla quale essa si collega divenga oggetto di negoziazione. Occorre distinguere gli ambiti contrattabili dalle decisioni di gestione e dalle materie affidate agli strumenti partecipativi.

Ne discende che la qualità dell'accordo non può essere misurata attraverso la sola ampiezza delle materie disciplinate. Anche una regolazione circoscritta può risultare appropriata quando si raccordi a decisioni organizzative assunte nella sede competente; viceversa, una disciplina molto dettagliata può irrigidire la gestione senza migliorare la tutela del personale. L'oggetto della valutazione è dunque la coerenza tra gli strumenti, oltre alla qualità delle singole clausole. La funzione distributiva conserva, in questo quadro, una propria utilità: trasparenza dei criteri e prevedibilità delle attribuzioni economiche possono contribuire alla fiducia nel sistema e alla praticabilità delle scelte organizzative.

La ricerca assume pertanto una prospettiva insieme giuridica, contrattuale e organizzativa. Giuridica, perché muove dalla ricostruzione del sistema delle fonti e dei limiti della contrattazione integrativa. Contrattuale, perché analizza il contenuto degli accordi sottoscritti nei diversi comparti e nelle diverse amministrazioni. Organizzativa, perché interpreta tali contenuti alla luce delle funzioni che gli istituti possono svolgere nei sistemi di gestione del personale pubblico. È in questa connessione tra norme, contratti

e organizzazioni che si colloca il contributo principale del rapporto: mostrare come la contrattazione integrativa possa essere un luogo decisivo per comprendere l'evoluzione del lavoro pubblico italiano dopo i rinnovi contrattuali 2019-2021.

Con riferimento ai cinque ambiti di indagine in precedenza indicati (famiglie professionali, differenziali stipendiali, welfare, performance e regimi di flessibilità oraria) si procede dapprima alla ricostruzione del quadro normativo e contrattuale di riferimento, quindi all'analisi dei contenuti dei contratti integrativi, articolata per comparto di contrattazione, e infine alla formulazione di considerazioni di sintesi.

2. Famiglie professionali

Il primo ambito tematico di indagine concerne le famiglie professionali. La compiuta analisi delle previsioni della contrattazione integrativa implica il preliminare richiamo delle disposizioni legislative e della contrattazione di comparto (*in primis* del Contratto Funzioni centrali[1]) in materia di inquadramento del personale. Le disposizioni della fonte collettiva, nazionale ed integrativa, devono essere lette alla luce delle novità introdotte dal d.l. n. 80/2021 (poi convertito in l. n. 113/2021) che, in materia di sistema di classificazione del personale, ha introdotto due importanti novità, per la cui implementazione ha rinviato alla contrattazione collettiva.

In primo luogo, nel confermare che i dipendenti del comparto (ad esclusione del personale docente della scuola, delle accademie, dei conservatori e degli istituti assimilati) devono essere contrattualmente inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali, ha previsto l'individuazione da parte della fonte collettiva di un'area ulteriore per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione. In secondo luogo ha sancito – disposizione che deve essere richiamata, ancorché sia tangenziale alla presente analisi – la possibilità per i contratti collettivi di comparto 2019-2021 di definire in sede di revisione degli ordinamenti professionali delle tabelle di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti, ad esclusione dell'istituenda area delle elevate qualificazioni, "sulla base di requisiti di esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dall'amministrazione di appartenenza per almeno cinque anni, anche in deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area dall'esterno".

I contratti di comparto della tornata 2019-2021, da un lato, hanno ridefinito l'ordinamento professionale, ridisegnando le declaratorie delle varie aree di inquadramento (contestualmente anche ridenominate) in una prospettiva di omogeneizzazione resa necessaria dalla confluenza nell'ambito di un singolo comparto di dipendenti di molteplici amministrazioni con diversi sistemi di inquadramento (la problematica era particolarmente significativa nel comparto Funzioni centrali) e hanno

[1] Nel comparto Sanità i profili professionali sono prefissati direttamente dalla legge. Le linee guida dell'ANCI suggeriscono di costituirli, per esigenze di flessibilità, in modo volutamente generici. Infatti, nelle linee guida si scrive ". "In tale contesto, rispetto alla classificazione preesistente, potranno essere seguiti criteri di maggior flessibilità attribuendo profili professionali più generici in luogo di profili specifici - specie negli enti di minori dimensioni - oppure il contrario, specie negli enti di maggiori dimensioni, ossia mantenere profili specifici ed, anzi, istituirne di nuovi." Cfr "il reinquadramento del personale alla luce del nuovo ordinamento professionale", Anci, Marzo 2023. https://www.anci.it/wp-content/uploads/Quaderno-Operativo-n.-39-Reinquadramento-personale-nuovo-ordinamento-professionale.pdf.

introdotto, con soluzioni diversificate, la nuova area delle elevate qualificazioni; dall'altro lato, hanno disciplinato (in luogo del reinquadramento "automatico" del personale in servizio) una speciale progressione di carriera "in sede di prima applicazione" (e, dunque, transitoria, ancorché temporalmente estesa dai contratti di comparto 2022-2024 oltre l'iniziale triennio) anche in deroga al titolo di studio, che si è affiancata a quella a regime introdotta dal d.l. n. 80/2021.

La riscrittura del sistema classificatorio è stata ispirata dalla finalità di superare la tradizionale classificazione per mansioni a favore di un impianto basato sulle competenze, al fine di segnare un passaggio dal concetto di mansione al concetto di ruolo. La modifica, nel rispondere all'esigenza di rendere funzionale l'inquadramento all'organizzazione, ha inciso anche sull'oggetto dell'obbligazione contrattuale, con specifico riguardo all'esercizio dello *jus variandi* datoriale.

Nel comparto Funzioni centrali il contratto 2019-21 ha introdotto il nuovo istituto delle famiglie professionali volto a superare il precedente sistema basato sui profili, che sono invece mantenuti negli altri comparti. L'art. 13 ("Classificazione") del CCNL 2019-21, sottoscritto in via definitiva il 9 maggio 2022, al comma 3 ha previsto che "*In coerenza con i relativi contenuti, nell'Area*[2] *sono individuate le famiglie professionali, ovvero ambiti professionali omogenei caratterizzati da competenze similari o da una base professionale e di conoscenze comune. Nell'ambito delle famiglie professionali vengono definite le competenze professionali caratterizzanti ciascuna famiglia nonché, ove richiesti, specifici titoli di studio, abilitazioni, iscrizioni ad albi professionali, esperienze lavorative o professionali*". La competenza a definire le famiglie professionali è demandata dal contratto nazionale a quello integrativo di ente [art. 7, comma 6, "*Sono oggetto di contrattazione integrativa nazionale o di sede* (…) *lett. z) l'individuazione delle famiglie professionali e delle relative competenze professionali"*]. Per la definizione delle nuove famiglie professionali l'art. 18 ("*Norme di prima applicazione*") indicava per la contrattazione integrativa un termine di circa sei mesi ("il giorno 1 del mese successivo ad un periodo dilatorio pari a cinque mesi dalla sottoscrizione definitiva del presente CCNL", avvenuta nella prima decade di maggio) e prevedeva che al loro interno "*confluiscono, nel rispetto della tabella 2 di*

[2] Allo stesso art. 13 al comma 1 si individuano quattro Aree (Operatori, Assistenti, Funzionari, Elevate professionalità) "che corrispondono a quattro differenti livelli di conoscenze, abilità e competenze professionali" e al comma 2 che "Le aree sono individuate mediante le declaratorie che descrivono l'insieme dei requisiti indispensabili per l'inquadramento nell'area medesima" e che "Le stesse corrispondono a livelli omogenei di competenze, conoscenze e capacità necessarie per l'espletamento di una vasta e diversificata gamma di attività lavorative, secondo quanto previsto dall'allegato A" sancendo – in continuità con quanto previsto dall'art. 52 del d.lgs. n. 165/2001 che "All'interno dell'Area si ha equivalenza e fungibilità delle mansioni ed esigibilità delle stesse in relazione alle esigenze dell'organizzazione del lavoro". L'allegato A nel definire – al pari di quanto previsto da tutti gli altri contratti di comparto – per ogni specifica area le competenze, l'autonomia e le responsabilità per ogni specifica area, indica anche le specifiche professionali e i requisiti di base per l'accesso.

*trasposizione automatica nel sistema di classificazione, i profili professionali definiti sulla base del precedente sistema ordinamentale" (**tavola 1**).*

Tavola 1 – Comparto Funzioni centrali: trasposizione automatica nel nuovo sistema di classificazione professionale (tabella 2 del CCNL 2019-2021)

Ex comparto Ministeri	Ex comparto Agenzie fiscali	Ex comparto EPNE	Ex CNEL	Nuovo sistema di classificazione
TERZA AREA - F7				AREA FUNZIONARI
TERZA AREA - F6	TERZA AREA - F6			
TERZA AREA - F5	TERZA AREA - F5	AREA C - C5	AREA C - C5	
TERZA AREA - F4	TERZA AREA - F4	AREA C - C4	AREA C - C4	
TERZA AREA - F3	TERZA AREA - F3	AREA C - C3	AREA C - C3	
TERZA AREA - F2	TERZA AREA - F2	AREA C - C2	AREA C - C2	
TERZA AREA - F1	TERZA AREA - F1	AREA C - C1	AREA C - C1	
SECONDA AREA - F6	SECONDA AREA - F6			AREA ASSISTENTI
SECONDA AREA - F5	SECONDA AREA - F5			
SECONDA AREA - F4	SECONDA AREA - F4		AREA B - B4	
SECONDA AREA - F3	SECONDA AREA - F3	AREA B - B3	AREA B - B3	
SECONDA AREA - F2	SECONDA AREA - F2	AREA B - B2	AREA B - B2	
SECONDA AREA - F1	SECONDA AREA - F1	AREA B - B1	AREA B - B1	
PRIMA AREA - F3		AREA A - A3	AREA A - A3	AREA OPERATORI
PRIMA AREA - F2	PRIMA AREA - F2	AREA A - A2	AREA A - A2	
PRIMA AREA - F1	PRIMA AREA - F1	AREA A - A1	AREA A - A1	

In sostanza l'inquadramento giuridico si articola in verticale per aree ed in orizzontale, all'interno dell'area, attraverso le famiglie professionali.

Secondo quanto previsto dalle linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali del 22 luglio 2022 (pubblicate in GU n. 215 del 14 settembre 2022), la famiglia professionale costituisce "*un ambito professionale omogeneo caratterizzato da competenze similari o da una base professionale e di conoscenze comune*", mentre il profilo rappresenta "l'insieme *delle attività e caratteristiche che riempiono di contenuto la definizione di una figura professionale*". Peraltro, mentre la definizione delle famiglie professionali è rimessa alla contrattazione integrativa, i profili non sono oggetto di contrattazione, essendo rimessi (stante il combinato disposto dell'art. 5, comma 2 e dell'art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001) alla determinazione unilaterale delle amministrazioni tramite l'esercizio delle prerogative datoriali privatistiche, ferma la sola partecipazione sindacale nei limiti previsti dal contratto di comparto[3].

In linea generale, si può affermare che la famiglia professionale costituisce un contenitore di professionalità più ampio nella prospettiva di rispondere meglio alle esigenze organizzative dell'ente anche tramite il riconoscimento di una maggiore flessibilità gestionale in capo all'amministrazione. La differenza tra le famiglie e i profili professionali è, dunque, quantitativa e qualitativa.

Dal punto di vista quantitativo, le famiglie professionali si connotano come "contenitori" di profili professionali che individuano un complesso vasto di attività per svolgere le quali occorrono le medesime conoscenze e capacità. Si passa quindi dal profilo, che identifica una mansione o un mestiere, ad una impostazione più ampia, cioè ad una macrocategoria che individua le competenze e le abilità necessarie per lo svolgimento di una pluralità di mestieri.

Le motivazioni alla base della modifica sono da individuarsi, innanzitutto, nelle esigenze di efficienza e funzionalità del sistema, nonché nella necessità di favorire la mobilità orizzontale. Le mansioni risultano infatti soggette a un rapido processo di obsolescenza, quale effetto diretto dell'elevato grado di parcellizzazione delle attività lavorative, strettamente connessa al contesto operativo di riferimento.

Ciò che più rileva è il profilo qualitativo. Le famiglie professionali sono definite non soltanto in base alle conoscenze, ma anche alle competenze e alle capacità caratteristiche delle posizioni da ricoprire e coerenti con le attese prestazionali di

[3] Peraltro, i profili professionali sono destinatari di una specifica attenzione nel PNRR nazionale, che si propone di costruire profili attrattivi ed aggiornati alle nuove competenze richieste dalle pubbliche amministrazioni, tanto che il "secondo decreto PNRR", il decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, all'art. 1 incarica le "Linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni del personale", ex art. 6-*ter* del d.lgs. n. 165 del 2001, del compito di orientare le amministrazioni a definire, nei rispettivi atti programmatori: "*nuovi profili professionali specifici per la transizione digitale ed ecologica anche con riferimento alle conoscenze delle tecniche di progettazione e partecipazione a bandi nazionali ed europei e alla gestione dei relativi finanziamenti*".

ciascuna amministrazione. In sostanza le famiglie sono definite attraverso le competenze abilitanti e non attraverso le attività o mansioni da svolgere ed in questa prospettiva è stata chiamata ad operare la contrattazione integrativa. Come affermato dall'Aran nel proprio Orientamento applicativo condiviso con il Dipartimento della Funzione Pubblica e con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (id: 30989 del 29 novembre 2022) "*Per l'individuazione delle famiglie professionali occorre partire dall'analisi delle competenze professionali richieste nei diversi ambiti di attività in cui opera l'amministrazione. Può essere utile, al riguardo, focalizzare l'attenzione sui macro-processi che l'amministrazione è chiamata a gestire*"[4]. In detto orientamento si mette in evidenza che, per una lettura a fini professionali del concetto di competenza è necessario far riferimento a molteplici dimensioni che riguardano, da un lato, la posizione organizzativa e di lavoro in cui il singolo individuo è inserito e, dall'altro, un insieme di capacità tecniche e trasversali che gli sono proprie o che lo stesso acquisisce nel contesto in cui è inserito e che sviluppa attraverso l'esperienza e il confronto sociale.

Le competenze, in sostanza, non si esauriscono nelle conoscenze acquisite o maturate nel tempo, ma consistono anche nel "come" le conoscenze vengono utilizzate nello svolgimento del lavoro e, quindi, nelle capacità, nelle abilità, nelle attitudini e sono influenzate dai valori e dalle motivazioni che i singoli debbono possedere per interpretare in maniera efficace, flessibile e, dunque, dinamica il proprio ruolo nell'organizzazione.

In questa prospettiva, nel richiamato orientamento si prevede che "al di là della metodologia seguita per la loro individuazione, è comunque importante che le 'famiglie professionali' siano definite con un perimetro sufficientemente ampio, tale da ricomprendere, al loro interno, una pluralità di posizioni di lavoro più specifiche. In questo modo, si favoriscono i percorsi di mobilità e di sviluppo all'interno dell'organizzazione". Nei richiamati orientamenti si aggiunge – e ciò assume rilievo per demarcare l'ambito di competenza attribuito alla contrattazione integrativa e quello rimesso alle prerogative unilaterali dell'amministrazione – che "In relazione alla complessità organizzativa dell'amministrazione o ente, le competenze professionali, definite a livello di "famiglia professionale", potranno poi essere ulteriormente definite e precisate attraverso

[4] Sempre secondo l'Aran: "Ad esempio, in ogni amministrazione vi sono alcuni processi caratterizzanti, direttamente collegati alla missione istituzionale ed alcuni macro-processi di supporto (ad esempio, i processi trasversali, quale quello di amministrazione e gestione ecc.). In corrispondenza di ciascuno di questi macro-processi e di una determinata area del sistema di classificazione, è possibile individuare una famiglia professionale e le relative competenze professionali richieste. Ad esempio, si potrebbe individuare la famiglia professionale del Funzionario di amministrazione e gestione in corrispondenza del macro-processo "Amministrazione e gestione" e dell'Area "Funzionari". Tale famiglia professionale dovrebbe poi essere descritta indicando le competenze professionali richieste (conoscenze, capacità tecniche e/o capacità comportamentali). Le conoscenze possono essere indicate anche attraverso un rinvio al titolo di studio richiesto per l'accesso (ad esempio, laurea in discipline giuridiche o economiche)".

l'indicazione di più specifiche posizioni di lavoro afferenti a ciascuna famiglia professionale". Ma soprattutto si precisa che "la definizione di tali posizioni di lavoro non è indispensabile ai fini dell'assolvimento della previsione contrattuale circa l'individuazione delle famiglie professionali, in quanto non si tratta di un livello di dettaglio previsto dal contratto collettivo, né ne è richiesta l'indicazione nei contratti individuali, poiché la scelta di darvi seguito risponde unicamente ad un'esigenza organizzativa" con l'effetto per cui "Le amministrazioni che riterranno di individuarle lo faranno, quindi, nell'esercizio dei propri poteri datoriali di organizzazione". Con un'indicazione di carattere operativo si sottolinea come "La individuazione delle posizioni di lavoro potrebbe comunque risultare utile in ottica organizzativo-gestionale: ad esempio, per definire con maggiore precisione i contenuti di un bando di mobilità o di concorso oppure per un'analisi più puntuale dei fabbisogni di personale o dei fabbisogni formativi". In quest'ottica "La definizione in termini ampi delle 'famiglie professionali' aiuta anche ad avere un quadro di riferimento maggiormente stabile nel tempo" in quanto "a fronte di una maggiore stabilità delle 'famiglie professionali', vi può essere invece un maggiore dinamismo delle 'posizioni di lavoro', che possono modificarsi senza necessità di rimettere in discussione il superiore livello costituito dalle "famiglie professionali".

Definita la cornice legislativa e contrattuale di riferimento, la riflessione che si è sviluppata tra gli interpreti concerne i riflessi che la negoziazione relativa alla definizione delle famiglie professionali assume sugli aspetti di c.d. micro-organizzazione e di organizzazione del lavoro. Pur non potendosi ipotizzare una negoziazione diretta della cosiddetta micro-organizzazione e della organizzazione del lavoro, è indubbio che le scelte negoziali relative alla definizione delle famiglie possano influire su tali ambiti, diventando un fattore determinante di condizionamento dei poteri unilaterali del dirigente. Tali scelte possono, infatti, ampliare o restringere l'ambito di esigibilità delle prestazioni lavorative, incidendo così sulla flessibilità gestionale e organizzativa, e influire sull'analisi dei reali bisogni dell'amministrazione.

Inoltre, il valore classificatorio assegnato alla famiglia professionale potrebbe spingere a rivedere la valutazione della professionalità dando rilievo a quella effettivamente dimostrata dal lavoratore con riguardo alla famiglia, recuperando così il valore della professionalità concretamente espressa dal lavoratore nel più preciso sistema di inquadramento previsto dai CCNL in luogo di una valutazione meramente formale.

In questo senso paiono assumere rilievo due indicazioni.

- La prima è rappresentata da un orientamento applicativo dell'Aran che in risposta al quesito se le procedure di progressione verticale debbano essere uniche per area oppure distinte per famiglie professionali o posizioni di lavoro, ha espresso

l'avviso che, "poiché le procedure di progressione verticale sono basate sull'accertamento del possesso delle competenze necessarie a svolgere attività di un'area superiore e poiché le competenze attese variano a seconda dei lavori", "la progressione verticale vada svolta almeno a livello di 'famiglia professionale" (id: 30976 del 29 novembre 2022; ma già negli stessi termini id: 30937 del 29 settembre 2022).

- La seconda è costituita dalla previsione dell'art. 14 del CCNL Funzioni centrali 2019-21 ("*Progressioni economiche all'interno delle aree*") ove, al comma 1, si fa riferimento alla finalità "*di remunerare il maggior grado di competenza professionale progressivamente acquisito dai dipendenti nello svolgimento delle funzioni proprie dell'area e della famiglia professionale*".

Sulla scorta di quanto evidenziato, l'indagine ha inteso verificare se i contratti integrativi abbiano attuato la previsione del contratto di comparto adottando un sistema nuovo a "maglie più larghe" o se, al contrario, abbiano replicato il sistema parcellizzato proprio dei profili senza alcuna innovazione, ma con una sostanziale riproposizione del passato. A ciò si unisce l'analisi della definizione di una tabella di confluenza tra vecchi profili e nuove famiglie professionali, sul presupposto di attuare una trasposizione a parità di area di inquadramento, sulla base di quanto previsto nella già citata Tabella 2 del CCNL 2019-2021.

L'attuazione del nuovo sistema classificatorio richiede che ciascuna amministrazione definisca, in sede di contrattazione integrativa, un proprio modello basato sull'interazione tra aree e famiglie professionali. Le aree individuano i livelli di competenza, mentre le famiglie descrivono ambiti omogenei caratterizzati da specifiche competenze professionali.

L'elemento centrale del sistema è costituito dall'incrocio tra aree e ambiti professionali, da cui derivano le famiglie professionali. In tale configurazione, l'inquadramento non avviene più attraverso profili che descrivono puntualmente le mansioni, ma mediante famiglie che identificano insiemi di competenze, conoscenze e capacità riferite a un determinato ambito.

Eventuali ulteriori strumenti descrittivi, quali i profili di ruolo[5], o le posizioni di lavoro, assumono una funzione prevalentemente gestionale e non incidono direttamente sull'inquadramento contrattuale.

[5] Si veda per esempio: Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione recante l'approvazione del "Framework delle competenze trasversali del personale di qualifica non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni": questo documento definisce il modello di 16 competenze trasversali e i relativi indicatori comportamentali per i dipendenti pubblici. Decreto del

Di seguito si analizza come, nei diversi contratti integrativi, siano state individuate le famiglie professionali e definita la relativa architettura dell'ordinamento professionale delle singole amministrazioni.

Aran

Nel contratto integrativo dell'ARAN, il sistema classificatorio è costruito a partire dall'individuazione di ambiti di competenza professionale, successivamente articolati nelle diverse aree. Gli ambiti individuati sono: relazioni sindacali; amministrazione, gestione e legale; specializzazioni tecniche.

Le famiglie professionali sono definite attraverso l'incrocio tra tali ambiti e le aree contrattuali, secondo una logica matriciale coerente con l'impostazione del contratto nazionale (***tavola 2***). Le declaratorie delle famiglie sono sviluppate in termini di conoscenze e abilità, con una chiara attenzione alla dimensione delle competenze.

Per ogni famiglia sono poi descritte le declaratorie, definite individuando le conoscenze e le abilità necessarie per il ruolo (si veda, per una esemplificazione, ***tavola 3***).

Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze recante "Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche": costituisce la fonte principale per il passaggio dai profili professionali statici ai profili di ruolo e di competenza. Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale (Dipartimento della Funzione Pubblica): approfondiscono l'uso dei Dizionari dei comportamenti attesi e la mappatura dei "job profile" per la gestione strategica delle risorse umane. Rapporto "Modelli di rappresentazione delle professioni e relative competenze" (ARAN e Dipartimento della Funzione Pubblica): citato all'interno delle linee di indirizzo, fornisce le basi teoriche per il concetto di competenza applicato alla PA. Documentazione sul "Toolkit Minerva": descrive lo strumento digitale elaborato dal Dipartimento della Funzione Pubblica per la condivisione e la mappatura dei profili di ruolo e delle competenze a livello nazionale.

Tavola 2 – Aran: definizione delle famiglie professionali

Aree del sistema di classificazione professionale del CCNL comparto Funzioni centrali	AMBITI DI COMPETENZE PROFESSIONALI		
	RELAZIONI SINDACALI DI LIVELLO NAZIONALE	AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E LEGALE	SPECIALIZZAZIONI TECNICHE
AREA EP	EP relazioni sindacali	EP amministrazione, gestione e legale	EP tecnico
AREA FUNZIONARI	Funzionario relazioni sindacali	Funzionario amministrazione, gestione e legale	Funzionario tecnico
AREA ASSISTENTI	Assistente relazioni sindacali	Assistente amministrazione, gestione e legale	Assistente tecnico
AREA OPERATORI	Operatore amministrativo-tecnico		

Tavola 3 – Aran: esempio di declaratoria (funzionario amministrazione, gestione e legale)

FUNZIONARIO AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E LEGALE	
Sono richieste, ad un livello corrispondente alla declaratoria dell'AREA FUNZIONARI prevista dal CCNL e, comunque, ad un livello che potrà variare in relazione alle specifiche posizioni di lavoro occupate, le seguenti competenze professionali:	
CONOSCENZE	Gestione delle risorse umane Diritto penale, civile, amministrativo e processuale, economia, contabilità e gestione economico-finanziaria Conoscenze delle procedure amministrative e di ufficio Tecniche di gestione ed erogazione dei servizi Tecniche per l'analisi dei processi Elementi di organizzazione del lavoro Elementi di informatica Almeno una lingua comunitaria
ABILITÀ	Comunicare efficacemente per iscritto ed in modo appropriato rispetto alle esigenze dei destinatari Organizzare il lavoro proprio ed altrui Effettuare analisi giuridiche e scrivere memorie e pareri Monitorare e valutare le prestazioni lavorative proprie e altrui Gestire risorse Comunicare efficacemente Discutere e trattare con gli altri per trovare un accordo e cercare di ricomporre opinioni diverse Utilizzare applicativi e strumenti informatici Ascoltare attivamente

Agenzia delle entrate

Il CCDI dell'Agenzia delle entrate si apre con premesse molto articolate e richiama il fatto che nella definizione delle famiglie professionali si è tenuto conto della mappa dei processi dell'Agenzia, raggruppando le attività all'interno di ciascuna area sulla base delle competenze e conoscenze necessarie al fine di poterle svolgere. In particolare, sono stati individuati quattro ambiti: giuridico tributario, gestionale, tecnico e ICT.

Ne sono derivate le famiglie professionali riportate in ***tavola 4***.

Le declaratorie risultano maggiormente definite sulla base sia delle competenze tecniche sia di quelle comportamentali proprie di ciascuna famiglia.

Si osserva, inoltre, che questo è l'unico, tra i casi analizzati, in cui il numero delle famiglie individuate (9) supera quello dei profili preesistenti (8). Tale fenomeno può tuttavia essere spiegato con una maggiore attenzione alla profilazione delle competenze di ruolo e, in questa prospettiva, va interpretato come un affinamento del sistema delle competenze piuttosto che come una mancata semplificazione.

Tavola 4 – Agenzia delle entrate: definizione delle famiglie professionali e corrispondenze con le precedenti collocazioni professionali

AREE DI PROVENIENZA	ATTUALE COLLOCAZIONE PROFESSIONALE	NUOVA FAMIGLIA PROFESSIONALE	NUOVE AREE CCNL 2019/2021
AREA TERZA	Funzionario	Funzionario giuridico tributario	**AREA FUNZIONARI**
		Funzionario gestionale	
	Funzionario tecnico	Funzionario tecnico	
	Funzionario informatico	Funzionario ICT	
AREA SECONDA	Operatore/Assistente tributario	Assistente giuridico tributario	**AREA ASSISTENTI**
	Assistente	Assistente tecnico	
	Operatore/Assistente amm.vo	Assistente gestionale	
	Operatore Informatico	Assistente ICT	
AREA PRIMA	Ausiliario	Operatore ausiliario	**AREA OPERATORI**

Ministero dell'economia e delle finanze

Il sistema adottato dal Ministero dell'economia e delle finanze presenta un'impostazione analoga a quella dell'ARAN, articolata per aree e ambiti professionali. Gli ambiti individuati comprendono, tra gli altri, quello giuridico-amministrativo e quello economico-finanziario.

In ragione della maggiore complessità organizzativa, il numero delle famiglie professionali è più elevato e deriva da una articolazione più dettagliata degli incroci tra aree e ambiti. Il passaggio dal vecchio al nuovo sistema ha comportato una significativa riduzione dei profili professionali, sostituiti da un numero più contenuto di famiglie (***tavola 5***).

Tavola 5 – Ministero dell'economia e delle finanze: definizione delle famiglie professionali

AREA DEL SISTEMA DI CLASSIFICAZIONE PROFESSIONALE DEL CCNL COMPARTO FUNZIONI CENTRALI	AMBITO GIURIDICO, AMMINISTRATIVO, GESTIONALE	AMBITO ECONOMICO, FINANZIARIO, CONTABILE	AMBITO TECNICO INFORMATICO
AREA DELLE ELEVATE PROFESSIONALITÀ	Famiglia EP giuridico-amministrativa Famiglia EP di organizzazione	Famiglia EP economico-finanziario-contabili	Famiglia EP Tecniche Famiglia EP Dati
AREA DEI FUNZIONARI	Famiglia Funzionari giuridico-amministrativi e di organizzazione	Famiglia Funzionari economico-finanziario-contabili	Famiglia Funzionari Tecnici Famiglia Funzionari Dati
AREA DEGLI ASSISTENTI	Famiglia Assistenti amministrativo-economici		Famiglia Assistenti tecnico-informatici
AREA DEGLI OPERATORI	Famiglia Operatori dei servizi generali amministrativi e dei servizi tecnici		

Le tabelle di corrispondenza tra i vecchi profili e le famiglie professionali hanno consentito al Ministero dell'economia e delle finanze di passare da 64 profili alle 12 famiglie, in piena coerenza con la logica della contrattazione nazionale. La descrizione delle famiglie avviene articolando conoscenze e abilità necessarie per eseguire il lavoro secondo specifiche declaratorie.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Nel caso del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il sistema classificatorio appare prevalentemente orientato a una trasposizione del sistema previgente. Le famiglie professionali sono costruite a partire dalla semplificazione dei profili esistenti, senza un'esplicita analisi dei macro-processi o delle competenze (***tavola 6***).

Ne deriva un modello formalmente coerente con il contratto nazionale, ma caratterizzato da un limitato grado di innovazione sostanziale, presumibilmente perché si partiva da una situazione di profili già accorpati e semplificati.

Quanto alla logica di costruzione del sistema di classificazione, il contratto integrativo non prevede, in forma esplicita, l'articolazione in ambiti, che tuttavia emergono di fatto dall'articolazione delle aree in famiglie. Le competenze di ciascuna famiglia sono definite nell'allegato A del contratto integrativo.

In questo caso, non emergono – almeno dall'analisi del contratto integrativo - approfondite analisi delle competenze necessarie nei diversi profili e sostanziali semplificazioni del sistema classificatorio, se non quelle derivanti da precedenti interventi organizzativi.

Tavola 6 – Ministero del lavoro e delle politiche sociali: definizione delle famiglie professionali e corrispondenze con gli ex profili professionali

ORDINAMENTO PROFESSIONALE DA CCNI 04/08/2009		NUOVO ORDINAMENTO PROFESSIONALE	
AREA	**PROFILI PROFESSIONALI**	**AREA**	**FAMIGLIE PROFESSIONALI**
TERZA F1-F7	Funzionario area amministrativa giuridico contenzioso	**FUNZIONARI**	Funzionario di ambito giuridico
	Funzionario area socio-statistico-economica		Funzionario di ambito socio-statistico-economico
	Funzionario area informatica		Funzionario di ambito informatico
	Ispettore del lavoro		----------
	Ispettore tecnico		----------
	----------		Funzionario di ambito tecnico
SECONDA F1-F6	Assistente amministrativo gestionale	**ASSISTENTI**	Assistente di ambito giuridico-statistico-economico
	Assistente dell'ispettorato del lavoro		
	Assistente informatico		Assistente di ambito informatico
	----------		Assistente di ambito tecnico
	Operatore amministrativo gestionale		Assistente addetto ai servizi generali
PRIMA F1-F3	Ausiliario	**OPERATORI**	Operatore addetto ai servizi generali

Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

Anche nel caso del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica il sistema classificatorio appare prevalentemente orientato a una trasposizione del sistema previgente. Le famiglie professionali sono costruite a partire dalla semplificazione dei profili esistenti, senza un'esplicita analisi dei macro-processi o delle competenze.

Anche in questo caso ne deriva un modello formalmente coerente con il contratto nazionale, ma caratterizzato da un limitato grado di innovazione sostanziale (***tavola 7***).

Con il nuovo sistema ordinamentale l'amministrazione ha operato una parziale semplificazione dei profili professionali preesistenti (7), individuando 5 famiglie professionali (più le famiglie delle Elevate professionalità tecniche e amministrative), come emerge dalla tabella di raccordo riportata in ***tavola 8***.

La definizione inziale di due soli ambiti (peraltro chiamati "famiglie professionali" nel contratto integrativo), il primo denominato "famiglia giuridico amministrative, economica e della comunicazione" e il secondo "famiglia tecnica", ha probabilmente indotto la necessità di ulteriori specificazioni. Il contratto integrativo inserisce infatti uno "schema sintetico esemplificativo degli ambiti rientranti nelle famiglie professionali", nel quale le due famiglie sopra citate vengono ulteriormente specificate.

Per la famiglia delle professionalità amministrative si veda la ***tavola 9***. Per la famiglia tecnica, invece, vengono individuati, in relazione alle diverse aree professionali, i seguenti "ambiti" professionali: statistica, architettura, ingegneria, geologia, informatica, chimica, scienze naturali, economia ambientale, biologie e scienze ambientale, matematica e fisica.

Al di là dei problemi terminologici tra "ambiti" e "famiglie", specificare in modo più analitico le professionalità tecniche rispondeva a un'esigenza reale per l'amministrazione. Si osserva, tuttavia, che stante l'attuale ordinamento, tale specificazione, ancorché esemplificativa, non doveva essere inserita nel contratto integrativo. Doveva, infatti, essere definita con un atto organizzativo che individuasse i "profili di ruolo" (secondo la terminologia del Dipartimento della Funzione pubblica in tema di competenze) esistenti all'interno della famiglia professionale.

La descrizione delle competenze al livello delle famiglie professionali è effettuata come esemplificato in ***tavola 10***, individuando conoscenze e abilità come previsto dal contratto nazionale. Nella descrizione sono poi specificate le diverse aree di attività indicate nella tabella esemplificativa precedentemente individuata.

Le competenze vengono per lo più descritte secondo un'impostazione vicina a quella di una *job description*, centrata cioè sui compiti da svolgere più che sulle capacità richieste. Per le famiglie professionali più articolate, come quelle dell'area dei funzionari, la descrizione si avvicina maggiormente a un vero profilo di competenze. Anche in questi casi, tuttavia, l'impostazione resta mista: le mansioni sono elencate insieme alle conoscenze necessarie per svolgerle.

Tavola 7 – Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica: definizione delle famiglie professionali

AREE / FAMIGLIE	PROFESSIONALITÀ GIURIDICO/AMMINISTRATIVO ECONOMICA E DELLA COMUNICAZIONE	TECNICA
EP	EP giuridico-amministrativo ed economico e della comunicazione	**EP tecnico**
FUNZIONARI	Funzionario giuridico-amministrativo ed economico e della comunicazione	**Funzionario tecnico**
ASSISTENTI	Assistente giuridico-amministrativo ed economico e della comunicazione	**Assistente tecnico**
OPERATORI	Operatore amministrativo	-

Tavola 8 – Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica: corrispondenze tra nuove famiglie professionali ed ex profili professionali

EX AREE	EX PROFILI PROFESSIONALI		FAMIGLIE PROFESSIONALI DI NUOVA ATTRIBUZIONE: 1. Giuridico-amministrativa – economica e della comunicazione 2. Tecnica	NUOVE AREE DEL SISTEMA DI CLASSIFICAZIONE PROFESSIONALE DEL CCNL COMPARTO FUNZIONI CENTRALI
AREA TERZA	Funzionario amministrativo	→	Funzionario giuridico-amministrativo – economico e della comunicazione	**AREA FUNZIONARI**
	Funzionario tecnico	→	Funzionario tecnico	
	Funzionario statistico - informatico			
AREA SECONDA	Operatore / Assistente amministrativo	→	Assistente giuridico-amministrativo ed economico	**AREA ASSISTENTI**
	Assistente tecnico	→	Assistente tecnico	
	Assistente statistico - informatico			
AREA PRIMA	Ausiliario	→	Operatore amministrativo	**AREA OPERATORI**

Tavola 9 – Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica: schema sintetico degli ambiti rientranti nelle famiglie professionali

FAMIGLIA PROFESSIONALE DELLE PROFESSIONALITÀ AMMINISTRATIVE OPERATORI/ASSISTENTI/FUNZIONARI/EP
Giuridico - Amministrativo: con competenze negli ambiti giuridico - amministrativi.
Economico - Contabile: con competenze negli ambiti della contabilità pubblica, della scienza delle finanze e degli aspetti di gestione economico - finanziaria.
Comunicazione: con competenze negli ambiti della gestione e coordinamento dei processi di comunicazione esterna e interna.
Relazioni internazionali: con competenze in ambito di diritto internazionale e di gestione delle relazioni.

Tavola 10 – Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica: scheda della famiglia professionale "Assistente giuridico-amministrativo ed economico"

ASSISTENTE GIURIDICO-AMMINISTRATIVO ED ECONOMICO	
INQUADRAMENTO: area assistenti	
In linea con quanto previsto dalle disposizioni del CCNL, sono di seguito riportate le competenze professionali, che potranno variare in funzione alle specifiche posizioni di lavoro occupate.	
CONOSCENZE	Nozioni generali di diritto amministrativo, di pubblico impiego, di contabilità di Stato e degli enti pubblici, di ragioneria generale applicata e di economia politica. Conoscenza dell'uso delle apparecchiature e degli applicativi informatici più diffusi e di almeno una Lingua dell'Unione Europea.
ABILITÀ	Capacità relazionali e di lavoro in team. Orientamento al risultato. Capacità di comunicare efficacemente anche per iscritto; propensione ad ascoltare attivamente; capacità di organizzare adeguatamente il proprio lavoro e di individuare gli strumenti più appropriati per lo svolgimento del lavoro assegnato; utilizzare applicativi e strumenti informatici; problem-solving.
CORRISPONDENZA	Attuale operatore e assistente amministrativo (ex Area II - fasce da F1 a F6).

Ministero della giustizia

Anche il Ministero della giustizia, come altri enti, sottovaluta il ruolo degli ambiti professionali necessari per definire le famiglie professionali e nel suo contratto integrativo si concentra direttamente sulle corrispondenze tra profili e famiglie. Già nella premessa, peraltro, il contratto collega il sistema di classificazione alle problematiche di organico, ai piani di stabilizzazione e alle nuove assunzioni.

Il contratto, inoltre, non definisce il nuovo sistema di classificazione, ma passa subito a definire la tabella di corrispondenza tra vecchi profili e nuove famiglie professionali.

La tabella di corrispondenza prevista dall'art. 2 è presentata in ***tavola 11***.

Con tale metodologia il Ministero ha così provveduto ad una certa semplificazione dei vecchi profili professionali, procedendo ad un loro accorpamento.

Il contratto procede successivamente a descrivere le competenze, articolate in conoscenze, competenze professionali (capacità rispetto alle mansioni da svolgere) e capacità comportamentali, nonché i requisiti di accesso.

Tavola 11 – Ministero della giustizia: definizione delle famiglie professionali e corrispondenze con gli ex profili professionali

ORDINAMENTO PROFESSIONALE PRECEDENTE		NUOVO ORDINAMENTO PROFESSIONALE	
AREA	**PROFILO PROFESSIONALE**	**AREA**	**FAMIGLIA PROFESSIONALE**
AREA PRIMA	Ausiliario	**AREA OPERATORI**	Famiglia dei servizi amministrativi e generali
AREA SECONDA	Cancelliere esperto Assistente giudiziario	**AREA ASSISTENTI**	Famiglia dei cancellieri e dei servizi giudiziari
	Ufficiale Giudiziario		Famiglia degli ufficiali giudiziari
	Contabile		Famiglia dei servizi contabili e di organizzazione
	Operatore giudiziario/Addetto alla vigilanza dei locali e al servizio automezzi		Famiglia dei servizi amministrativi e generali
	Assistente Linguistico		Famiglia dell'assistente linguistico
	Conducente di automezzi		Famiglia dei conducenti di automezzi
	Assistente tecnico		Famiglia dei servizi tecnici
	Assistente informatico		Famiglia dei servizi informatici-statistici
AREA TERZA	Funzionario giudiziario	**AREA FUNZIONARI**	Famiglia dei servizi giudiziari
	Funzionario UNEP		Famiglia degli ufficiali giudiziari e dei servizi NEP
	Direttore		Famiglia del direttore
	Funzionario contabile Funzionario dell'organizzazione		Famiglia dei servizi contabili e di organizzazione
	Funzionario tecnico		Famiglia dei servizi tecnici Famiglia dei servizi informatici-statistici
	Funzionario informatico Funzionario statistico		

ORDINAMENTO PROFESSIONALE PRECEDENTE		NUOVO ORDINAMENTO PROFESSIONALE	
AREA	**PROFILO PROFESSIONALE**	**AREA**	**FAMIGLIA PROFESSIONALE**
	Funzionario linguistico Funzionario bibliotecario		Famiglia professionale dei servizi culturali, formativi e della comunicazione
		AREA ELEVATE PROFESSIONALITÀ	Servizi generali e amministrativi Servizi tecnici

Ministero della difesa

Il Ministero della difesa, nella costruzione del sistema di classificazione, ha individuato tre ambiti professionali come mostrato in ***tavola 12***.

Ciò ha consentito una significativa semplificazione, con il passaggio da 41 profili professionali a 12 famiglie.

La descrizione dei contenuti di ciascuna famiglia è articolata in conoscenze, di carattere generale e riferite agli specifici ambiti, e in abilità, con ulteriori specificazioni per ambiti o per responsabilità nelle aree dei funzionari ed EP.

Tavola 12 – Ministero della difesa: ambiti di competenza professionale e definizione delle famiglie professionali

AREE DEFINITE DAL CCNL FUNZIONI CENTRALI 2019/2021	AMBITI DI COMPETENZA PROFESSIONALI		
	Amministrativo, contabile, linguistico, giudiziario e storico culturale	**Sanità**	**Tecnico, scientifico, informatico, servizi di supporto e della logistica, sicurezza/ambientale**
AREA EP	EP amministrativo, contabile, linguistico, giudiziario e storico culturale	EP sanitario	EP tecnico, scientifico, informatico, servizi di supporto e della logistica, sicurezza/ambientale
AREA FUNZIONARI	Funzionario amministrativo, contabile, linguistico, giudiziario e storico culturale	Funzionario sanitario	Funzionario tecnico, scientifico, informatico, servizi di supporto e della logistica, sicurezza/ambientale
AREA ASSISTENTI	Assistente amministrativo, contabile, linguistico, giudiziario e storico culturale	Assistente sanitario	Assistente tecnico, scientifico, informatico, servizi di supporto e della logistica, sicurezza/ambientale
AREA OPERATORI	Operatore in ambito amministrativo, contabile, linguistico, giudiziario e storico culturale	Operatore in ambito sanitario	Operatore in ambito tecnico, scientifico, informatico, servizi di supporto e della logistica, sicurezza/ambientale

Ministero della cultura

Il CCDI del Ministero all'art. 3 individua 5 ambiti professionali (***tavola 13***):

a. amministrativo e gestionale;
b. sistemi statistico – informativi;
c. tecnico – scientifica per la tutela del patrimonio culturale;
d. tecnico specialistica per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale;
e. promozione e gestione dei servizi culturali ed educazione al patrimonio.

Gli ambiti professionali non sono esplicitamente definiti e si può ritenere che siano stati implicitamente considerati come coincidenti con le famiglie professionali. Ciascun ambito è stato poi articolato nelle diverse aree contrattuali. All'interno dei cinque ambiti sono definite quindici famiglie specifiche, ottenute attraverso l'articolazione per aree e finalizzate all'accorpamento dei precedenti ventotto profili professionali, secondo quanto previsto da un'apposita tabella di corrispondenza. Le declaratorie risultano sviluppate in modo articolato, distinguendo tra conoscenze, competenze tecniche e organizzative, nonché competenze relazionali e personali; sono altresì indicati i requisiti di accesso.

Anche in questo caso il sistema di classificazione, pur operando una semplificazione nella descrizione del lavoro e orientandola alle competenze, resta logicamente ancorato al sistema di classificazione precedente.

Tavola 13 – Ministero della cultura: definizione delle famiglie professionali

AREE / FAMIGLIE	AMMINISTRATIVO GESTIONALE	SISTEMI STATISTICO INFORMATIVI	TECNICO SCIENTIFICA PER LA TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE	TECNICO SPECIALISTICA PER LA TUTELA E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE	PROMOZIONE E GESTIONE DEI SERVIZI CULTURALI E DI EDUCAZIONE AL PATRIMONIO
EP	EP amministrativo gestionale	EP statistico informativo	EP tecnico scientifico per la tutela del patrimonio culturale	EP tecnico specialistica per la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale	EP promozione e gestione dei servizi culturali e di educazione al patrimonio
FUNZIONARI	Funzionario amministrativo gestionale	Funzionario statistico informativo	Funzionario tecnico scientifico per la tutela del patrimonio culturale	Funzionario tecnico specialistico per la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale	Funzionario promozione e gestione dei servizi culturali e di educazione al patrimonio
ASSISTENTI	Assistente amministrativo gestionale	Assistente statistico informativo	-	Assistente tecnico specialista per la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale	Assistente promozione e gestione dei servizi culturali e di educazione al patrimonio
OPERATORI	Operatore promozione e gestione dei servizi culturali ed educazione al patrimonio				

Ministero dell'istruzione e del merito

Nell'ambito delle attività del Ministero dell'istruzione e del merito, l'Amministrazione ha identificato le seguenti funzioni, che racchiudono i principali "macro processi" di competenza:

a) funzioni tecniche;

b) funzioni giuridiche, amministrative e contabili;

c) funzioni organizzative e gestionali.

In relazione alle competenze professionali necessarie allo svolgimento delle funzioni, sono individuate, all'interno delle Aree di cui si compone il sistema di classificazione del personale non dirigenziale, le famiglie professionali indicate nella tabella A."

I macro-processi così individuati potrebbero apparire come specifici ambiti; tuttavia, non sembrano essere poi utilizzati per definire le famiglie professionali, riportate in ***tavola 14***.

Tavola 14 – Ministero dell'istruzione e del merito: definizione delle famiglie professionali

Art. 13 CCNL 2019-2021	Famiglie professionali
AREA DELLE ELEVATE PROFESSIONALITÀ	Esperto giuridico-amministrativo-contabile Esperto organizzativo-gestionale Esperto della comunicazione Esperto ICT, dei sistemi statistici, della sicurezza dei dati e delle reti
AREA DEI FUNZIONARI	Funzionario giuridico-amministrativo-contabile Funzionario organizzativo-gestionale Funzionario della comunicazione Funzionario informatico-statistico
AREA DEGLI ASSISTENTI	Assistente giuridico-amministrativo-contabile Assistente tecnico-informatico
AREA DEGLI OPERATORI	Operatore dei servizi generali e amministrativi

La declaratoria delle famiglie professionali individuate si articola in conoscenze e capacità. Queste ultime sono di numero limitato (rispetto alle conoscenze) e descritte in modo sommario (per esempio l'esperto di comunicazione deve avere capacità relazionali, comunicative e di utilizzo delle informazioni, nonché capacità di coordinamento ed organizzazione del lavoro proprio e altrui). In ***tavola 15*** si riporta un esempio relativo all'area degli assistenti.

Tavola 15 – Ministero dell'istruzione e del merito: esempio di declaratoria delle famiglie professionali dell'area degli assistenti

AREA DEGLI ASSISTENTI - SPECIFICA DELLE COMPETENZE	
Le seguenti competenze professionali devono essere rapportate ad un livello corrispondente alla declaratoria dell'Area degli assistenti prevista dal CCNL. Esse possono essere adeguate in relazione a specifiche posizioni di lavoro o profili di ruolo.	
ASSISTENTE GIURIDICO-AMMINISTRATIVO-CONTABILE	• Conoscenza dell'organizzazione interna e della struttura Ministeriale • Conoscenze teoriche esaurienti di diritto amministrativo e contabilità pubblica • Conoscenza delle procedure amministrative e di ufficio • Conoscenze e capacità di utilizzo di strumenti informatici e degli applicativi • Capacità tecniche ed esecutive per l'utilizzo di strumenti, macchinari e materiali • Capacità relazionali e di utilizzo delle informazioni • Capacità pratiche per la soluzione di problemi di media complessità, in contesti lavorativi specializzati
ASSISTENTE TECNICO-INFORMATICO	• Conoscenza dell'organizzazione interna e della struttura Ministeriale • Conoscenza delle procedure amministrative e di ufficio • Conoscenze e capacità di utilizzo di strumenti informatici ed applicativi • Capacità tecniche ed esecutive per l'utilizzo di strumenti, macchinari e materiali • Capacità relazionali e di utilizzo delle informazioni • Capacità pratiche per la soluzione di problemi di media complessità, in contesti lavorativi specializzati

Giustizia amministrativa

Il contratto integrativo del Segretariato generale della giustizia amministrativa individua i seguenti "ambiti di competenze professionali":

- ambito amministrativo, giuridico, economico;
- ambito informatico/statistico;
- ambito tecnico;
- ambito linguistico.

Dall'incrocio tra gli ambiti di competenze professionali e le aree del sistema di classificazione del CCNL risultano le famiglie professionali presentate in ***tavola 16***.

Tra il vecchio e il nuovo sistema ordinamentale, tuttavia, come si nota in ***tavola 17***, la situazione appare sostanzialmente la stessa, se non per alcune modifiche lessicali.

La descrizione dei contenuti è ampia, strutturata come elenco di conoscenze e capacità, ma sintetica nella formulazione delle singole voci. In ***tavola 18*** si riporta l'esempio del "Funzionario amministrativo, giuridico ed economico".

Tavola 16 – Giustizia amministrativa: definizione delle famiglie professionali

AREE / FAMIGLIE	AMMINISTRATIVO GIURIDICO ECONOMICO	SISTEMI INFORMATICO STATISTICO	TECNICO	LINGUISTICO
FUNZIONARI	Funzionario Amministrativo Giuridico economico	Funzionario Informatico statistico	Funzionario Tecnico	Funzionario Traduttore e interprete
ASSISTENTI	Assistenti Amministrativo Giuridico economico	Assistente Informatico statistico	Assistente tecnico	-
OPERATORI	Operatore amministrativo	-	-	-

Tavola 17 – Giustizia amministrativa: corrispondenze tra nuove famiglie professionali ed ex profili professionali

EX AREE	EX PROFILI PROFESSIONALI		FAMIGLIA PROFESSIONALE DI NUOVA ATTRIBUZIONE	NUOVE AREE DEL SISTEMA DI CLASSIFICAZIONE PROFESSIONALE DEL CCNL COMPARTO FUNZIONI CENTRALI
AREA TERZA	Funzionario	➔	Funzionario amministrativo giuridico economico	**AREA FUNZIONARI**
	Funzionario informatico	➔	Funzionario informatico/statistico	
	Funzionario tecnico ingegnere/architetto	➔	Funzionario tecnico (ingegnere/architetto)	
	Funzionario linguistico traduttore/interprete	➔	Funzionario traduttore/interprete	
AREA SECONDA	Assistente	➔	Assistente amministrativo giuridico economico	**AREA ASSISTENTI**
	Operatore	➔		
	Assistente informatico	➔	Assistente informatico	
	Assistente tecnico geometra	➔	Assistente tecnico geometra	
AREA PRIMA	Ausiliario	➔	Operatore amministrativo	**AREA OPERATORI**

Tavola 18 – Giustizia amministrativa: esempio di famiglia professionale (funzionario amministrativo, giuridico ed economico)

INDIVIDUAZIONE DELLE FAMIGLIE PROFESSIONALI E DELLE COMPETENZE – AREA FUNZIONARI **Requisiti di accesso: Laurea (triennale o magistrale), secondo le professionalità richieste**	
FAMIGLIA PROFESSIONALE	**COMPETENZE (Conoscenze e capacità)**
FUNZIONARIO AMMINISTRATIVO GIURIDICO ECONOMICO	**A. AMMINISTRATIVO GESTIONALE E SERVIZI GIURIDICI** **Conoscenze:** Conoscenze approfondite di carattere amministrativo e/o giuridico, con particolare riguardo alle norme di settore. Conoscenze approfondire dell'attività consultiva e/o del processo amministrativo e delle norme giuridiche di riferimento. Conoscenze approfondite di biblioteconomia, sui sistemi di catalogazione anche digitale, per la ricerca bibliografica di gestione per gli acquisti. Conoscenza dei programmi applicativi office più diffusi e/o dei sistemi informativi in uso nella G.A., per lo svolgimento dell'attività a supporto della funzione giurisdizionale e/o consultiva e/o per la gestione del personale. Approfondita conoscenza del contesto organizzativo e dei processi dell'Amministrazione, anche ai fini della definizione degli atti programmatici e di *governance* e per la semplificazione delle procedure. Conoscenze per una comunicazione efficace e di garanzia dei servizi all'utenza. **Capacità:** Capacità gestionale e di coordinamento organizzativo, anche in autonomia, secondo gli indirizzi ricevuti, con assunzione di responsabilità specifiche nell'ambito dell'organizzazione. Capacità di gestire in autonomia le procedure prescritte in ordine al presidio del PAT, alla lavorazione dei siti processuali e/o riferite all'attività consultiva, nonché di gestire le procedure amministrative anche complesse conseguenti all'attività giurisdizionale e/o consultiva; di gestire flussi documentali e organizzare il lavoro in modo finalizzato. Capacità di programmare e organizzare l'attività, anche in termini progettuali e per gruppi di lavoro, e di verificarne gli stati di avanzamento; di identificare e risolvere problemi sopravvenuti, anche nuovi, e di migliorare l'efficienza dei processi di lavoro al fine di raggiungere i risultati predefiniti. Capacità di favorire l'armonia e la coesione del proprio gruppo di lavoro e di garantire la circolarità delle informazioni. Capacità di analizzare e risolvere le problematiche che si presentano nell'ambito di lavoro, anche in situazioni complesse e non collegate tra loro. Capacità di efficace e qualificata collaborazione e di cooperazione nel contesto lavorativo, di strutturare informazioni e servizi per l'utenza. Capacità di rappresentare l'Amministrazione in situazioni anche complesse, con autonomia di comportamento, nell'ambito degli indirizzi ricevuti. Capacità specifiche nella direzione di attività di indagine e supporto alle decisioni e di formulazione di previsioni.

Avvocatura dello Stato

Il contratto integrativo dell'Avvocatura dello Stato procede in modo lineare nella definizione degli ambiti e successivamente delle famiglie professionali. In particolare, individua due ambiti aggregando molto le attività. Il primo ambito è quello amministrativo/giuridico e contabile riguardante tutti i processi amministrativi e giuridico legali a supporto dell'attività degli avvocati, mentre il secondo ambito è quello informatico. Su questa base sono individuate 7 famiglie professionali, due per ogni area più una sola per l'area degli operatori (operatore tecnico amministrativo). Questa operazione consente di passare da 9 profili professionali a 5 famiglie professionali (esclusa l'area EP).

Le declaratorie delle competenze, articolate per conoscenze e capacità tecniche e comportamentali, sono sviluppate per ogni famiglia in modo completo.

Il contratto appare quindi del tutto coerente con la logica del CCNL sia nella forma che nella sostanza.

Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale

Il contratto integrativo del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale procede direttamente alla formulazione della tabella di corrispondenza tra profili professionali e famiglie professionali, senza una esplicita definizione degli ambiti di competenza. La tabella in oggetto è riportata in ***tavola 19***.

Tale operazione non consente, di fatto, una reale semplificazione del sistema dei profili rispetto alle aree, in quanto gli accorpamenti realizzati riguardano prevalentemente profili già qualificati come "ad esaurimento". Inoltre, si osserva che una stessa famiglia professionale, quella del "supporto agli uffici", è collocata trasversalmente su due aree, quella degli operatori e quella degli assistenti, le quali presentano requisiti di accesso differenti e una descrizione delle competenze solo parzialmente omogenea.

Questa scelta introduce elementi di ambiguità, che potrebbero essere meglio gestiti, se non altro, attraverso una maggiore chiarezza sul piano definitorio e terminologico.

La descrizione dei contenuti delle diverse famiglie è, infine, articolata in termini di conoscenze e capacità (si vedano la ***tavola 19***, che mostra le famiglie professionali e le corrispondenze con gli ex profili, e la ***tavola 20***, che fornisce l'esempio di una delle famiglie professionali definite).

Tavola 19 – MAECI: definizione delle famiglie professionali e corrispondenza con gli ex profili professionali

AREA	PROFILI PROFESSIONALI PREVIGENTI (CCI 1° DICEMBRE 2016)	FAMIGLIE PROFESSIONALI DEGLI UFFICI CENTRALI DEL MAECI E DELLE RAPPRESENTANZE DIPLOMATICHE, UFFICI CONSOLARI E ISTITUTI ITALIANI DI CULTURA ALL'ESTERO
AREA DEGLI OPERATORI (EX I AREA)	Ausiliario	Famiglia per il supporto agli uffici
AREA DEGLI ASSISTENTI (EX II AREA)	Operatore di amministrazione	Famiglia per il supporto agli uffici
	Collaboratore economico-finanziario e commerciale (profilo ad esaurimento) Collaboratore di amministrazione, contabile e consolare	Famiglia per le attività di amministrazione, contabili e consolari
	Collaboratore tecnico per i servizi di informatica, telecomunicazioni e cifra	Famiglia tecnico-informatica e delle telecomunicazioni
	Esperto autista (profilo ad esaurimento)	-
AREA DEI FUNZIONARI (EX III AREA)	Funzionario amministrativo, contabile e consolare	Famiglia per le attività di amministrazione, contabili e consolari
	Funzionario economico, finanziario e commerciale / Coordinatore statistico (profilo ad esaurimento)	Famiglia per le attività economiche, commerciali e statistiche
	Funzionario archivista di Stato / di biblioteca	Famiglia degli archivisti di Stato / di biblioteca
	Funzionario per i servizi informatici, telecomunicazioni e cifra	Famiglia tecnico-informatica e delle telecomunicazioni
	Funzionario architetto / ingegnere Funzionario dell'area della promozione culturale	Famiglia degli architetti/ingegneri – Famiglia della promozione culturale
AREA ELEVATE PROFESSIONALITÀ	Area di nuova istituzione	Famiglia per le attività di amministrazione, contabili e consolari Famiglia per le attività economiche, commerciali e statistiche Famiglia degli archivisti di Stato / di biblioteca Famiglia tecnico-informatica e delle telecomunicazioni Famiglia degli architetti/ingegneri – Famiglia della promozione culturale

Tavola 20 – MAECI: esempio di famiglia professionale (famiglia tecnico-informatica e delle telecomunicazioni)

Conoscenze
• Buona conoscenza teorico pratica in materia di informatica, telecomunicazioni e cifra con particolare riferimento a software, apparecchiature informatiche di telecomunicazione e crittografiche in uso nell'Amministrazione. • Buona conoscenza di base in materia di sicurezza cibernetica. • Buona conoscenza dei procedimenti di acquisizione delle risorse informatiche, di telecomunicazione e per la sicurezza, inclusa la normativa sull'informatica nella PA. • Elementi di diritto pubblico, diritto amministrativo, ordinamento del MAECI, contabilità di Stato e geografia politica ed economica. • Conoscenza dell'organizzazione interna, delle procedure e dei sistemi gestionali/informativi dell'Amministrazione. • Buona conoscenza della lingua inglese e di un'altra lingua straniera (francese, spagnolo, tedesco, arabo, russo, portoghese, cinese o giapponese).
Capacità tecniche e comportamentali per l'attività in Italia e all'estero
• Capacità di applicare tecniche e metodi per risolvere problemi e di individuare gli strumenti più appropriati per lo svolgimento delle attività affidate. • Capacità di effettuare analisi per ricerche in relazione all'attività svolta. • Capacità tecnico-operativa di realizzazione e gestione di servizi informatici, di telecomunicazioni e crittografici. • Capacità di cogliere le criticità nei processi informatici e di proporre soluzioni. • Capacità di proporre innovazioni di processo per il miglioramento della gestione dei processi affidati. • Capacità di installare, personalizzare e aggiornare gli applicativi tecnici, la relativa documentazione e le apparecchiature informatiche, di telecomunicazione e crittografiche. • Se in possesso delle necessarie abilitazioni, capacità di utilizzo di macchine cifranti, centri radio e conferenze. • Capacità di fornire assistenza pareri tecnici nell'utilizzo e acquisto di software e apparecchiature informatiche, di telecomunicazione e crittografiche.
In questa famiglia professionale è confluito il profilo professionale "Collaboratore tecnico per i servizi di informatica, telecomunicazioni e cifra" definito sulla base del precedente sistema ordinamentale.

Parco del Gargano

L'Ente parco individua nel suo contratto integrativo due ambiti professionali:

a) amministrazione: comprende le competenze professionali necessarie per operare nei processi di supporto per lo svolgimento di funzioni amministrative, giuridico-legali, contabili e di bilancio (affari generali, gestione risorse umane, attività

connesse a contratti e appalti, acquisti, gestione documentale, supporto giuridico-legale, gestione economico- finanziaria e patrimoniale);

b) specializzazioni tecniche: comprende le competenze professionali necessarie per operare nei processi di supporto richiedenti specializzazioni.

Dall'incrocio di tali ambiti con le aree scaturiscono le famiglie professionali riportate in ***tavola 21***.

Tavola 21 – Parco del Gargano: definizione delle famiglie professionali

AREE DEL SISTEMA DI CLASSIFICAZIONE	AMBITI DI COMPETENZE PROFESSIONALI	
	AMMINISTRAZIONE	SPECIALIZZAZIONI TECNICHE
AREA EP	EP Amministrazione	EP Tecnico
AREA FUNZIONARI	Funzionario amministrazione	Funzionario tecnico
AREA ASSISTENTI	Assistente amministrazione	Assistente Tecnico
AREA OPERATORI	Operatori amministrativo tecnico	

Il sistema così impostato prevede il passaggio da nove profili professionali a cinque famiglie, con un significativo accorpamento concentrato nei profili tecnici. In particolare, la famiglia "funzionario tecnico" assorbe i profili di specialista forestale, specialista agronomo e specialista ingegnere, mentre la famiglia assistente tecnico assorbe istruttore informatico, geometra e agrario.

In merito alla descrizione delle competenze relative alle diverse famiglie, il contratto integrativo rinvia ad una successiva sessione negoziale.

Considerazioni di sintesi

Nonostante la relativa semplicità dell'impianto, le amministrazioni non hanno sempre applicato l'istituto in modo pienamente coerente con la logica del contratto nazionale. Al di là di alcune criticità legate a una certa confusione terminologica tra ambiti e famiglie professionali, la questione centrale riguarda la natura dell'intervento realizzato in sede

negoziale: se, cioè, le amministrazioni abbiano effettivamente ripensato le modalità di classificazione e descrizione del lavoro, orientandole in modo chiaro alle competenze, oppure se si siano limitate a una riformulazione dei profili esistenti, attraverso la mera costruzione di tabelle di corrispondenza tra vecchi profili e nuove famiglie professionali, finendo così per sovrapporre e confondere i due strumenti.

In questa prima fase di applicazione del nuovo sistema di classificazione, non sempre è stata colta fino in fondo la **differenza tra "profilo professionale" e "famiglia professionale"**. Il profilo professionale, previsto dai precedenti contratti nazionali, specificava i contenuti dell'area fino a individuare singole professioni, descritte in modo analitico. La famiglia professionale è invece una descrizione a maglie più larghe, pensata per accorpare più profili.

Due aspetti, in particolare, non sono stati pienamente compresi. Il primo è proprio la **funzione aggregativa della famiglia**, destinata a ricomprendere più profili. Il secondo è che la descrizione ampia delle famiglie, contenuta nei contratti collettivi, può essere precisata, all'interno di ciascuna famiglia, attraverso **profili di ruolo**. Questi non devono essere definiti dal contratto integrativo: possono essere individuati con atti e documenti organizzativi dell'amministrazione, adottati con minori formalità e procedure più snelle.

Il passaggio dai profili professionali alle famiglie professionali comporta quindi un cambiamento concettuale non banale, che le amministrazioni devono ancora assimilare pienamente.

L'obiettivo fondamentale del CCNL, consistente nel promuovere il passaggio da una logica centrata sulle mansioni a una fondata sulle competenze, e quindi nel superamento dei profili professionali tradizionalmente intesi, può ritenersi, quindi, solo parzialmente raggiunto. Tale esito è riconducibile a diversi fattori, tra cui il grado di maturità della riflessione organizzativa all'interno delle amministrazioni, le caratteristiche e la capacità di incidenza delle parti negoziali, nonché le specificità tecniche dei diversi contesti amministrativi.

Va tuttavia osservato che, anche nei casi in cui le amministrazioni abbiano adottato un approccio più conservativo, non si registra un peggioramento del sistema classificatorio, ad esempio attraverso un incremento dell'articolazione dei profili o una loro ulteriore frammentazione. In altri termini, l'introduzione delle famiglie professionali, così come definita dal CCNL, ha comunque prodotto un effetto di semplificazione complessiva e ha contribuito, seppur in misura variabile, a orientare il sistema verso una logica basata sulle competenze.

Sarebbe opportuno approfondire in che misura il nuovo sistema classificatorio sia stato effettivamente utilizzato in connessione con gli altri strumenti di gestione delle risorse umane, al fine di favorire una reale integrazione tra dimensione giuridica e dimensione gestionale. Ci si riferisce, in particolare, ai sistemi di reclutamento, sviluppo, formazione, mobilità e valutazione, che, pur non rientrando direttamente nell'ambito della contrattazione, risultano strettamente connessi alla gestione delle competenze. In questa prospettiva, è plausibile ritenere che lo strumento delle famiglie professionali possa assumere un ruolo rilevante nell'evoluzione dei modelli di gestione del personale, contribuendo a una maggiore integrazione e coerenza delle politiche di gestione delle risorse umane.

Nella successiva ***tavola 22***, si presenta una **griglia comparativa di sintesi** che consente di evidenziare in modo sistematico le modalità di attuazione del nuovo sistema classificatorio da parte delle amministrazioni del comparto Funzioni centrali, sulla base di alcuni criteri analitici. In primo luogo, è stata considerata la **presenza di una esplicita individuazione degli ambiti professionali o dei macro-processi**, quale elemento preliminare per una costruzione coerente delle famiglie professionali. Tale dimensione risulta decisiva in quanto consente di ancorare il sistema classificatorio alla struttura organizzativa e alle funzioni effettivamente svolte. Un secondo criterio riguarda la **logica di costruzione delle famiglie professionali**, distinguendo tra modelli matriciali (fondati sull'incrocio tra aree e ambiti), modelli derivativi (costruiti a partire dai profili preesistenti) e modelli ibridi. Particolare rilievo assume il grado di **orientamento alle competenze**, valutato in base alla capacità delle declaratorie di superare una logica descrittiva delle attività per privilegiare l'individuazione di conoscenze, capacità e abilità trasversali.

La griglia considera inoltre il **grado di innovazione rispetto al sistema dei profili**, distinguendo tra amministrazioni che hanno operato un effettivo ripensamento del modello classificatorio e quelle che hanno sostanzialmente riprodotto il sistema precedente. Ulteriori dimensioni analitiche sono rappresentate dal **livello di semplificazione** del sistema (misurato in termini di riduzione e razionalizzazione dei profili) e dalla **coerenza complessiva con il modello delineato dal CCNL**, intesa come aderenza ai principi di fondo della riforma.

Tavola 22 – Comparto Funzioni centrali: analisi comparativa dell'attuazione del nuovo sistema classificatorio

AMMINISTRAZIONE	PRESENZA ESPLICITA AMBITI/MACRO-PROCESSI	LOGICA DI COSTRUZIONE DELLE FAMIGLIE	ORIENTAMENTO ALLE COMPETENZE	GRADO INNOVAZIONE RISPETTO AI PROFILI	LIVELLO DI SEMPLIFICAZIONE	COERENZA CON MODELLO CCNL	CRITICITÀ PRINCIPALI
ARAN	Alta (ambiti chiaramente definiti)	Matriciale (aree × ambiti)	Alto	Alto	Medio-alto	Elevata	Nessuna criticità rilevante
AGENZIA ENTRATE	Alta	Matriciale	Alto	Medio	Medio	Elevata	Nessuna
Ministero dell'economia e delle finanze	Alta	Matriciale articolata	Alto	Alto	Alto	Elevata	Complessità elevata del sistema
MIN. LAVORO	Bassa	Derivazione dai profili	Basso	Basso	Medio	Formale	Scarsa analisi delle competenze; approccio formalistico
MIN. AMBIENTE	Media (ambiguità tra ambiti e famiglie)	Ibrida	Medio-basso	Medio-basso	Medio	Parziale	Confusione tra ambiti e famiglie; approccio vicino alla job description
MIN. GIUSTIZIA	Assente o implicita	Trasposizione tramite corrispondenze	Medio-basso	Basso	Medio	Parziale	Mancata costruzione esplicita del sistema classificatorio
MIN. DIFESA	Alta	Matriciale	Medio-alto	Medio-alto	Alto	Elevata	Nessuna criticità rilevante

AMMINISTRAZIONE	PRESENZA ESPLICITA AMBITI/MACRO-PROCESSI	LOGICA DI COSTRUZIONE DELLE FAMIGLIE	ORIENTAMENTO ALLE COMPETENZE	GRADO INNOVAZIONE RISPETTO AI PROFILI	LIVELLO DI SEMPLIFICAZIONE	COERENZA CON MODELLO CCNL	CRITICITÀ PRINCIPALI
MIN. CULTURA	Implicita (famiglie come ambiti)	Per famiglie/ambiti	Medio	Medio	Medio	Buona	Persistenza della logica precedente
MIN. ISTRUZIONE E MERITO	Alta (macro-processi dichiarati ma poco utilizzati)	Parzialmente coerente	Medio-basso	Medio-basso	Medio	Parziale	Debole integrazione tra analisi processi e famiglie
GIUSTIZIA AMM.VA	Alta	Matriciale	Medio	Medio-basso	Medio	Buona	Continuità con il sistema precedente
MIN. AFFARI ESTERI	Assente	Trasposizione diretta	Basso	Basso	Basso-medio	Debole	Ambiguità tra famiglie e aree; scarsa innovazione
AVVOCATURA	Alta	Matriciale	Medio	Medio-basso	Medio	Buona	Continuità con il sistema precedente
PARCO GARGANO	Alta	Matriciale	Basso	Basso	Medio	Buona	Eccessiva semplificazione ambiti; mancanza descrizione competenze al momento della definizione del CDI

Coerentemente con questa prima categorizzazione si possono individuare tre modelli idealtipici di attuazione del nuovo sistema classificatorio introdotto dal CCNL Funzioni centrali. Tali modelli si distinguono in base al grado di rielaborazione del sistema preesistente, al livello di integrazione con l'analisi organizzativa e all'effettivo orientamento alle competenze.

Modello competence-based integrato (o modello evoluto)

Il primo modello è caratterizzato da una piena adozione della logica sottesa alla riforma, con una costruzione del sistema classificatorio fondata su una esplicita analisi dei macro-processi e delle competenze richieste dall'organizzazione.

In questo caso, le famiglie professionali sono definite attraverso una logica matriciale, risultante dall'incrocio tra aree e ambiti professionali chiaramente individuati. Le declaratorie privilegiano una descrizione delle competenze articolata in conoscenze, capacità tecniche e competenze trasversali, superando in modo netto la logica delle mansioni.

Questo modello si caratterizza inoltre per:

- una significativa semplificazione del sistema dei profili;
- un'elevata coerenza interna tra classificazione, organizzazione e fabbisogni professionali;
- una potenziale integrazione con gli strumenti di gestione delle risorse umane (reclutamento, formazione, mobilità, valutazione).

Rientrano in questo modello, con diversi gradi di maturità, esperienze come quelle di **ARAN**, **Ministero dell'economia e delle finanze** e **Ministero della difesa**.

Si tratta del modello più vicino all'impianto teorico del CCNL e, al tempo stesso, quello che presenta le maggiori potenzialità evolutive in termini di gestione strategica delle risorse umane.

Modello ibrido (o di transizione)

Il secondo modello è caratterizzato dalla compresenza di elementi innovativi e di significative continuità con il sistema precedente. Le amministrazioni riconducibili a questa tipologia introducono formalmente le famiglie professionali, ma non sempre sviluppano in modo compiuto una logica pienamente competence-based.

In questi casi:

- gli ambiti professionali possono essere individuati, ma non sempre utilizzati in modo sistematico;
- le declaratorie alternano descrizioni per competenze e descrizioni di tipo funzionale o mansionistico;
- il sistema mantiene una certa dipendenza dai profili preesistenti, pur in presenza di una loro razionalizzazione.

Il risultato è un assetto classificatorio che rappresenta una fase di transizione, in cui il nuovo paradigma delle competenze convive con pratiche organizzative ancora ancorate al modello tradizionale.

Rientrano in questo modello esperienze come quelle del **Ministero della cultura**, del **Ministero dell'ambiente,** della **Giustizia amministrativa** e, in parte, del **Ministero dell'istruzione e del merito.**

Questo modello appare particolarmente interessante dal punto di vista analitico, in quanto evidenzia le difficoltà di traduzione operativa di una riforma che richiede non solo modifiche formali, ma anche un cambiamento culturale e organizzativo.

Modello formalistico-conservativo

Il terzo modello è caratterizzato da una attuazione prevalentemente formale della riforma, in cui le famiglie professionali sono costruite attraverso una sostanziale trasposizione dei profili preesistenti, senza una significativa rielaborazione in termini di competenze.

In tali contesti:

- manca una esplicita analisi dei macro-processi o degli ambiti professionali;
- la costruzione delle famiglie avviene direttamente a partire dalle tabelle di corrispondenza;
- le declaratorie mantengono una forte impronta descrittiva delle attività;
- il grado di innovazione sostanziale risulta limitato.

Questo modello si configura come una forma di adattamento minimale, che consente il rispetto formale delle prescrizioni contrattuali senza incidere in modo significativo sulle logiche organizzative e gestionali.

Rientrano in questa tipologia esperienze come quelle del **Ministero del lavoro**, del **Ministero della giustizia** e del **Ministero degli affari esteri**.

La distribuzione delle amministrazioni tra i diversi modelli non appare casuale, ma sembra correlata a una serie di fattori.

In primo luogo, rileva il grado di maturità organizzativa e manageriale dell'amministrazione, in particolare la capacità di leggere i propri processi in termini di competenze. In secondo luogo, incidono le dinamiche della contrattazione integrativa, inclusa la capacità delle parti di orientare il confronto verso una rielaborazione sostanziale del sistema classificatorio.

Un ulteriore elemento è rappresentato dalla complessità tecnica e dimensionale delle amministrazioni, che può favorire, da un lato, l'adozione di modelli più strutturati, ma, dall'altro, rendere più difficile una trasformazione radicale.

Infine, assume rilievo il grado di integrazione tra strumenti giuridici e strumenti gestionali, in particolare nei sistemi di programmazione dei fabbisogni, reclutamento e formazione.

La tipologia proposta consente di cogliere come la riforma del sistema classificatorio non si esaurisca in un intervento tecnico-giuridico, ma configuri un vero e proprio processo di cambiamento organizzativo.

In particolare, emerge come il passaggio da un modello fondato sulle mansioni a uno basato sulle competenze richieda:

- una ridefinizione dei linguaggi organizzativi;
- una maggiore integrazione tra classificazione e gestione del personale;
- una capacità di lettura dinamica dei fabbisogni professionali.

In assenza di tali condizioni, il rischio è che le famiglie professionali si riducano a una mera ridenominazione dei profili, senza produrre effetti significativi né sul piano organizzativo né su quello della valorizzazione delle competenze.

Al di là delle caratteristiche dei singoli enti, le indicazioni da fornire alle amministrazioni per la contrattazione integrativa possono essere così sintetizzate.

1. Partire dai processi, non dai profili

È l'elemento fondamentale per una corretta applicazione dell'ordinamento: spesso disatteso, è fonte di ordinamenti professionali poco efficaci rispetto agli obiettivi del CCNL. Se si parte dai profili, infatti, il sistema resta conservativo.

2. Definire famiglie "ampie ma non vaghe"

Se le famiglie sono definite in modo troppo ristretto, si tende a replicare i profili professionali; se sono troppo ampie, diventano contenitori generici e poco utili. Una buona famiglia dovrebbe includere più posizioni di lavoro, ma restare riconoscibile in termini di competenze distintive.

3. Separare chiaramente livelli contrattuali e gestionali

Il sistema ordinamentale è un classico ambito in cui la linea di demarcazione tra materie contrattuali e organizzative è piuttosto labile. È necessario che i negoziatori pubblici siano in grado di distinguere correttamente tra i due ambiti senza eccezioni, poiché mescolare i due livelli produce sistemi incoerenti.

4. Investire sulla qualità delle declaratorie

Le declaratorie sono il cuore del sistema, ma spesso sono sottovalutate e quindi deboli. In particolare, andrebbero costruite distinguendo chiaramente:

- conoscenze;
- capacità tecniche;
- competenze trasversali;
- evitando elenchi generici ("capacità di lavorare in team" senza contesto).

5. Usare le famiglie come leva gestionale

Il vero salto di qualità sta poi nella capacità di pensare le famiglie professionali come strumenti per la gestione basata sulle competenze del personale. Le famiglie, infatti, possono diventare:

- base per bandi di concorso più flessibili;
- strumento per mobilità interna reale;
- riferimento per piani formativi mirati;
- criterio per progressioni coerenti.

Senza questo passaggio, le famiglie professionali restano un adempimento formale.

3. Nuovi differenziali stipendiali

L'istituto dei differenziali stipendiali, introdotto dai CCNL della tornata 2019-21, in conformità a quanto previsto dal comma 1-bis dell'art. 52 del d.lgs. n. 165/2001, come novellato dall'art. 3 del già citato d.l. n. 80/2021, sostituisce il precedente istituto delle progressioni economiche orizzontali, pur conservandone alcune importanti connotazioni di fondo[6]. Si configura così il passaggio da un modello piramidale che contemplava posizioni economiche all'interno della categoria (oggi area), che talvolta avevano anche valenza giuridica, ad un diverso sistema in cui il dipendente può acquisire dei differenziali stipendiali nella misura annua lorda e per un numero massimo di volte stabilito dalla contrattazione collettiva nazionale di comparto. Sono esclusi dall'applicazione di detto istituto i dipendenti inquadrati nell'area dell'elevata qualificazione (definita dai contratti anche di elevata professionalità), per i quali vige una particolare struttura del trattamento economico accessorio del tutto assimilabile a quella dei dirigenti, con la correlata onnicomprensività della retribuzione. A detta regola fa eccezione il personale dell'elevata professionalità delle università, per il quale è prevista l'applicazione del sistema dei differenziali stipendiali, in continuità con la precedente disciplina che già riconosceva loro le "vecchie" progressioni economiche. Il riconoscimento dei differenziali stipendiali non comporta un cambiamento dello "status giuridico", né comporta l'attribuzione di diverse o ulteriori mansioni, implicando solo un miglioramento stipendiale stabile.

Definite in sintesi le caratteristiche dell'istituto, si richiamano le disposizioni legislative e contrattuali di riferimento.

Sul piano normativo, il novellato comma 1-bis dell'art. 52 del d.lgs. 165/2001 afferma che "Le progressioni all'interno della stessa area avvengono, con modalità stabilite dalla contrattazione collettiva, in funzione delle capacità culturali e professionali e dell'esperienza maturata e secondo principi di selettività, in funzione della qualità dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito". Di rilievo è anche quanto previsto dall'art. 17, comma 1, lett. e-bis) del d.lgs. n. 165/2001 ove si afferma espressamente che la valutazione del personale assegnato ai propri uffici

[6] La riforma del 2017 aveva eliminato le progressioni economiche tra le materie in cui la contrattazione collettiva era consentita negli esclusivi limiti previsti dalla legge; rimanevano, tuttavia, i vincoli desumibili dall'art. 23 del d.lgs. n 150/2009 (v. infra nel testo). In tale quadro i contratti di comparto del triennio 2016-18 si erano limitati ad includere tra le materie negoziabili in sede decentrata i "criteri per la definizione delle procedure delle progressioni economiche", fermo l'obbligo per i contratti integrativi di rispettare i principi di selettività e di valorizzazione delle competenze professionali e dei risultati conseguiti dettati dal legislatore.

da parte dei dirigenti "nel rispetto del principio del merito" assume rilievo anche "ai fini della progressione economica e tra le aree".

Tali previsioni sono da leggere congiuntamente con l'art. 23 del d.lgs. n. 150/2009 – che ha carattere imperativo, non può essere derogato dalla contrattazione collettiva ed è inserito di diritto nei contratti collettivi ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile – ove si afferma che "Le amministrazioni pubbliche riconoscono selettivamente le progressioni economiche (…) sulla base di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e integrativi di lavoro e nei limiti delle risorse disponibili" (comma 1) e che "Le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione" (comma 2). In base a tale norma, pur essendo venuto meno, per effetto della modifica dell'art. 19, il riferimento alla fascia di merito alta quale criterio di priorità per le progressioni, l'esito della valutazione di performance resta indice fondamentale per l'affermazione del principio di selettività che deve governare il processo di progressione economica.

I contratti di comparto della tornata 2019-2021, con disposizione fotocopia, nell'ambito di un articolo la cui rubrica è "Progressione economica all'interno delle aree", hanno così stabilito la possibilità di attribuire ai dipendenti nel corso della vita lavorativa uno o più "differenziali stipendiali" di pari importo (definiti dal contratto Sanità come "differenziali economici di professionalità"), qualificati come incrementi stabili dello stipendio (o del trattamento economico), da corrispondersi mensilmente per tredici mensilità, nella misura annua lorda di ciascun differenziale e per un numero massimo di volte definito, per ogni area, dai diversi contratti di comparto. I contratti in parola precisano che tali differenziali – con la già vista eccezione del personale delle elevate qualificazioni, fatto salvo quello dell'università – sono volti a "remunerare il maggior grado di competenza professionale progressivamente acquisito dai dipendenti nello svolgimento delle funzioni proprie dell'area" (e per il contratto Funzioni centrali anche della famiglia professionale, con la "complicazione" data dalla possibilità per il dipendente di cambiare la famiglia professionale di riferimento) e che la loro attribuzione non comporta l'assegnazione di mansioni superiori e deve avvenire previa procedura selettiva, nei limiti delle risorse disponibili nel Fondo risorse decentrate.

Le risorse utilizzate per finanziare i differenziali stipendiali devono avere caratteristiche di certezza, stabilità e continuità in quanto destinate ad un emolumento che diviene nella sostanza stabile, sì da essere detratte dal fondo per poi rientrarvi al momento della cessazione dal rapporto di lavoro del dipendente o del passaggio di area.

Con specifico riguardo ai contenuti dei contratti di comparto, essi, dopo aver affermato la selettività della procedura di attribuzione (di natura giuridica privatistica) ed aver previsto il numero di "differenziali stipendiali" attribuibili nell'anno per ciascuna area (in coerenza con le risorse disponibili) e che non è possibile attribuire più di un differenziale stipendiale per dipendente per ciascuna procedura selettiva, definiscono direttamente i criteri di partecipazione, selezione ed attribuzione dei differenziali, determinando anche lo spazio di possibile intervento della contrattazione integrativa.

I contratti di comparto riconoscono il diritto di partecipare alla procedura ai lavoratori che negli ultimi tre anni non abbiano beneficiato di alcuna progressione economica, dovendosi a tal fine tener conto delle date di decorrenza delle progressioni economiche effettuate, e con possibilità per la contrattazione integrativa di ridurre tale termine a due anni o di elevarlo a quattro. È, inoltre, condizione necessaria l'assenza, negli ultimi due anni, di provvedimenti disciplinari superiori alla multa o, nel caso di negligenza o insufficiente rendimento nell'assolvimento dei compiti, di una sanzione superiore al rimprovero scritto.

I "differenziali stipendiali" sono attribuiti, fino a concorrenza del numero fissato per ciascuna area, previa graduatoria dei partecipanti alla procedura selettiva, di vigenza annuale e definita in applicazione di criteri fissati dalla contrattazione collettiva nazionale, in conformità a quanto previsto dalla legge, ed in parte ponderabili dalla contrattazione integrativa. Più precisamente, almeno il 40% del punteggio deve essere assegnato in ragione della media delle ultime tre valutazioni individuali annuali conseguite o, come precisano alcuni contratti, comunque delle 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 (sì da escludere in ogni caso la possibilità di attivare una specifica ed autonoma valutazione delle prestazioni ai soli fini dell'attribuzione dei differenziali stipendiali); non più del 40% in ragione dell'esperienza professionale maturata, anche qui con la precisazione da parte di alcuni contratti di considerare anche quella maturata a tempo determinato o parziale nel comparto nonché presso amministrazioni di altro comparto nello stesso o corrispondente profilo professionale; per la quota residua fino al 100% in base ad ulteriori criteri previsti dalla contrattazione integrativa, comunque correlati a capacità culturali e professionali acquisite anche attraverso i percorsi formativi. Risulta, dunque, evidente il vincolo determinato dai contratti di comparto, che impongono ai contratti di secondo livello di attribuire il maggior peso dei criteri alle valutazioni di performance, in linea con quanto stabilito dalla legge.

È riconosciuta la possibilità di attribuire un punteggio aggiuntivo complessivamente non superiore al 3% di quello ottenuto al personale che non abbia conseguito progressioni economiche da più di sei anni, con ulteriore possibilità di differenziazione in relazione al numero di anni trascorsi dall'ultima progressione economica attribuita. La contrattazione integrativa, nel rispetto del principio di non discriminazione, può, inoltre, definire criteri di priorità in caso di parità dei punteggi. La decorrenza dei differenziali stipendiali è fissata al 1° gennaio dell'anno di sottoscrizione definitiva del contratto integrativo che ne prevede la corresponsione e non nell'anno di chiusura della procedura, non essendo possibile attribuire più di un "differenziale stipendiale" per dipendente per ciascuna procedura selettiva.

Dall'analisi delle richiamate disposizioni legislative e negoziali, stante il noto rapporto tra contratto nazionale e contratto integrativo, appare evidente la riduzione dello spazio di agibilità della contrattazione integrativa. Il che, se, da un lato, evidenzia una sostanziale sfiducia nei confronti della contrattazione collettiva di secondo livello, considerata inidonea ad assicurare una gestione delle progressioni economiche conforme ai criteri di legge e improntata a equità, in un contesto organizzativo nel quale la valorizzazione della professionalità dovrebbe fondarsi sulle peculiarità dell'assetto organizzativo di riferimento e sulla qualità della prestazione lavorativa resa, dall'altro lato ha la finalità di allentare in qualche misura la pressione sindacale sulla delegazione di parte pubblica che si caratterizza il più delle volte per la richiesta di assegnare all'anzianità di servizio un valore pressoché assorbente. Del resto, la stessa magistratura contabile ha più volte censurato l'utilizzazione dell'istituto delle progressioni economiche (antesignano degli attuali differenziali stipendiali) per riconoscere aumenti economici che si consolidano nel trattamento dei dipendenti pubblici senza il ricorso a strumenti realmente selettivi, sì da rappresentare, il più delle volte, la prima richiesta delle organizzazioni sindacali al tavolo negoziale, con assorbimento pressoché integrale delle risorse stabili del fondo.

Posto quanto sopra, l'analisi dei contratti integrativi si propone di verificare quali scelte siano state compiute per attuare un sistema volto all'effettiva valorizzazione delle competenze dimostrate dal personale. Ferma la competenza della contrattazione collettiva nazionale in ordine alla determinazione dell'importo dei differenziali economici afferenti alle singole aree e del numero massimo di differenziali attribuibili al dipendente in costanza di permanenza nella medesima area, la definizione del numero dei differenziali stipendiali concretamente attribuibili annualmente per ciascuna area è rimessa alla contrattazione integrativa, subordinatamente alla sussistenza e alla compatibilità delle risorse finanziarie destinate alla copertura dei relativi oneri. La contrattazione integrativa dispone inoltre di una duplice leva: rimodulare il periodo di

permanenza minima richiesta nella posizione economica di partenza per poter partecipare alla procedura e modulare in parte il peso dei criteri di valutazione.

Sulla scorta di quanto evidenziato, l'indagine ha inteso verificare come i contratti integrativi abbiano attuato le previsioni dei contratti di comparto, sul presupposto che l'allungamento o l'accorciamento di un anno della durata della permanenza minima nella posizione economica ai fini della partecipazione alla procedura incide sul rilievo che si intende assegnare all'anzianità di servizio. Parimenti si è inteso verificare se (e nel caso come) i contratti integrativi abbiano declinato il concetto di esperienza, il quale evoca un contenuto più ampio rispetto al mero dato dell'anzianità di servizio, risultando astrattamente riferibile anche al patrimonio di competenze e abilità possedute dal dipendente. Si è inoltre inteso analizzare se (e nel caso come) siano stati declinati i criteri ulteriori correlati alle capacità culturali e professionali acquisite anche attraverso i percorsi formativi, sul presupposto del loro ancoraggio ad itinerari formativi specificamente riferibili al singolo dipendente, eventualmente anche promossi dall'amministrazione, senza che possano assumere rilievo i percorsi formativi obbligatori, atteso che, in tale evenienza, il criterio di selezione risulterebbe, di fatto, privo di effettiva capacità discriminante. Un'attenzione particolare è rivolta anche all'effettiva rilevanza assegnata alla valutazione di performance nell'ambito del triennio.

In linea generale, dall'analisi delle disposizioni contrattuali integrative della nuova disciplina dei "differenziali stipendiali" **emerge**, in conformità a quanto previsto dai contratti di comparto, **il passaggio da un sistema basato sull'anzianità a un modello selettivo orientato alla valorizzazione delle competenze e del merito**. Non mancano, come si avrà modo di evidenziare, anche taluni profili di criticità.

Di seguito si illustrano, per ciascun comparto, gli aspetti fondamentali relativi ai criteri di partecipazione, gli elementi comuni e le peculiarità dei diversi enti, sintetizzati per ciascun ambito nelle tavole comparative; seguono alcune considerazioni "trasversali" e "finali".

3.1 Comparto Funzioni centrali

Questa prima parte di analisi mette a confronto le modalità con cui diverse amministrazioni appartenenti al comparto delle Funzioni centrali hanno disciplinato le procedure di progressione economica all'interno delle aree. Dalla stessa emergono sia

elementi comuni, riconducibili alla cornice del CCNL, sia scelte specifiche adottate dalle singole amministrazioni in sede di contrattazione integrativa. In particolare, le differenze riguardano la platea dei destinatari, i requisiti di accesso, le modalità di formazione delle graduatorie, la decorrenza degli effetti economici, le cause di esclusione e il peso attribuito ai diversi criteri di valutazione.

Nel complesso, tutte le amministrazioni considerate fondano le procedure su tre principali ambiti di valutazione: l'esperienza professionale maturata dal dipendente, la valutazione della performance o del merito e il possesso di titoli culturali, professionali o formativi. Tuttavia, il modo in cui questi criteri vengono ponderati varia sensibilmente. Alcune amministrazioni attribuiscono maggiore rilievo alla valutazione della prestazione lavorativa, altre valorizzano in misura più consistente l'esperienza professionale, mentre altre ancora prevedono una distribuzione più equilibrata tra i diversi fattori.

Ministero della Difesa

Nel caso del **Ministero della Difesa,** la procedura è avviata mediante bandi ed è organizzata per area. Essa risulta strettamente collegata alle risorse disponibili nel Fondo risorse decentrate, poiché il numero dei differenziali stipendiali attribuibili viene definito annualmente nell'accordo sul fondo. La decorrenza delle progressioni è fissata al 1° gennaio dell'anno in cui viene sottoscritto l'accordo definitivo. Un elemento significativo è rappresentato dall'attenzione all'equilibrio tra le aree: nel triennio, infatti, le progressioni devono essere distribuite in modo tendenzialmente equilibrato, tenendo conto anche delle progressioni di carriera già programmate. Ciò mostra la volontà di evitare una concentrazione eccessiva dei benefici su una sola area o categoria di personale.

Quanto ai requisiti, il Ministero della Difesa prevede una riduzione del termine minimo dall'ultima progressione a due anni. I criteri di valutazione sono articolati in tre componenti: il 30% del punteggio è attribuito all'esperienza professionale, un altro 30% alle capacità culturali e professionali e il restante 40% alla media delle ultime tre valutazioni. L'esperienza professionale è intesa in senso ampio, poiché comprende non soltanto le competenze maturate nella stessa area, ma anche quelle acquisite in un'area inferiore, il periodo di servizio svolto nella medesima precedente fascia retributiva e l'anzianità maturata presso altre pubbliche amministrazioni. Anche i titoli di studio sono valutati in modo differenziato a seconda dell'area di appartenenza. Per la terza area assumono rilievo anche i master universitari e le abilitazioni professionali, purché coerenti con le attività del profilo rivestito. La valutazione della prestazione professionale

è infine articolata in tre fasce, corrispondenti ai livelli di punteggio 100-71, 70-41 e fino a 40.

Ministero dell'economia e delle finanze

Il **Ministero dell'economia e delle finanze** adotta una procedura caratterizzata da una particolare attenzione alla trasparenza informativa. La comunicazione relativa all'avvio della procedura viene infatti diffusa a tutto il personale attraverso la intranet e il sito istituzionale. Le graduatorie sono distinte per area e la decorrenza delle progressioni è fissata al 1° gennaio dell'anno di sottoscrizione dell'accordo definitivo.

Il requisito temporale richiesto è pari a due anni e viene riferito al mancato conseguimento di progressioni di carriera nei due anni antecedenti. La disciplina del Ministero dell'economia e delle finanze si distingue per una regolamentazione dettagliata dei periodi utili ai fini della partecipazione. È infatti previsto il computo del servizio a tempo determinato, qualora sia seguito senza soluzione di continuità da un contratto a tempo indeterminato. Inoltre, in caso di mobilità, sono considerati anche i periodi di servizio prestati presso le amministrazioni di provenienza. La platea dei partecipanti comprende anche i dipendenti in aspettativa, comando, distacco e fuori ruolo; sono invece esclusi i dipendenti comandati da altre amministrazioni.

Il sistema di valutazione è costruito su un massimo di 100 punti. Di questi, 40 sono attribuiti alla valutazione, 30 all'esperienza professionale e 30 alle capacità culturali. La valutazione è articolata in intervalli di dieci punti, con un decremento progressivo di un punto per ciascuna fascia. Per il personale non valutato secondo il modello del Ministero dell'economia e delle finanze è prevista l'acquisizione della scheda dall'amministrazione di appartenenza oppure, in mancanza, l'attribuzione di un punteggio pari a zero per le annualità mancanti. Vengono valorizzate le ultime tre valutazioni annuali conseguite, anche se non consecutive. L'esperienza professionale considera il servizio prestato nell'area, nella posizione stipendiale e presso il Ministero dell'economia e delle finanze o altre pubbliche amministrazioni, con punteggi differenziati. Anche i titoli sono oggetto di una disciplina distinta: per "Operatori e Assistenti" e per "Funzionari" sono previste diverse modalità di valorizzazione, tenendo conto sia del titolo più elevato sia di eventuali titoli aggiuntivi, entro limiti prestabiliti.

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

Per il **Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale,** si evidenzia un'evoluzione della disciplina nel tempo. L'accordo del 2022 prevedeva inizialmente una deroga al precedente contratto collettivo integrativo, successivamente eliminata. Le procedure riguardano sia il personale in servizio a Roma sia quello in servizio all'estero, elemento che rende la disciplina particolarmente rilevante per un'amministrazione caratterizzata da una forte articolazione territoriale e internazionale.

Il requisito temporale viene inizialmente fissato in due anni nella fascia retributiva; nei testi successivi, invece, il riferimento diventa quello di almeno due anni di anzianità presso il MAECI. Sono previste specifiche cause di esclusione connesse alla responsabilità disciplinare. In particolare, sono esclusi i dipendenti che abbiano riportato, negli ultimi due anni, sanzioni disciplinari diverse dal rimprovero verbale, dal rimprovero scritto e dalla multa. In una prima fase era prevista anche l'esclusione per i dipendenti destinatari di misure cautelari di sospensione dal servizio, salvo assoluzione almeno in primo grado. Tale previsione viene poi superata dal successivo contratto collettivo decentrato integrativo, che si riallinea alla formulazione del CCNL.

I criteri di valutazione attribuiscono 30 punti all'esperienza, 30 ai titoli di studio e 40 alla valutazione del merito. L'esperienza viene scomposta in più componenti: esperienza maturata nella fascia retributiva di appartenenza, esperienza pregressa presso il MAECI, anche in ruoli diversi o in posizione di comando, fuori ruolo o come personale a contratto, ed esperienza presso altra pubblica amministrazione. Quest'ultima viene calcolata al netto dei periodi di comando o fuori ruolo svolti presso il MAECI. Nei testi successivi il riferimento diventa l'esperienza maturata dall'ultimo sviluppo economico conseguito. I titoli sono distinti tra titoli di studio e ulteriori titoli, con differenziazioni in base all'area di appartenenza. La valutazione del merito è articolata in fasce di punteggio molto ravvicinate, il che lascia intendere una graduazione particolarmente fine dei risultati valutativi.

Agenzia delle Entrate

L'**Agenzia delle Entrate** presenta una disciplina che cambia in modo significativo tra il primo accordo e i testi successivi. Nel primo accordo era previsto l'inserimento automatico nella procedura dei dipendenti di ruolo alla data del 1° gennaio 2022, salvo espressa richiesta di esclusione. Tale inserimento automatico riguardava anche il personale in comando presso altra pubblica amministrazione. Nei testi successivi, però,

questa previsione non viene riproposta, segnando un cambiamento nell'impostazione della procedura.

La decorrenza delle progressioni è fissata al 1° gennaio dell'anno di approvazione della graduatoria. La graduatoria è unica nazionale, a differenza di quanto previsto da altre amministrazioni che utilizzano graduatorie distinte per area. Nel primo modello, la valutazione della professionalità assume un ruolo preliminare, poiché costituisce il presupposto per procedere alla successiva valutazione dell'esperienza e dei titoli. In altri termini, solo dopo la verifica della valutazione della professionalità vengono considerati gli ulteriori elementi.

Sul piano dei requisiti, la disciplina iniziale prevede una riduzione a due anni nella fascia retributiva; successivamente viene introdotto un riferimento a una decorrenza triennale. Sono esclusi i dipendenti cessati o esonerati dal servizio alla data di approvazione della graduatoria. Inizialmente era inoltre prevista l'esclusione di coloro che avevano conseguito più di una progressione nelle procedure relative agli anni 2017, 2018 e 2019. La disciplina contempla anche la sospensione del diritto in caso di procedimento penale per reati contro la pubblica amministrazione o per delitti non colposi, qualora sia intervenuta la sospensione cautelare dal servizio.

I criteri di valutazione mostrano anch'essi un'evoluzione. Nel primo modello, la valutazione della professionalità opera come presupposto, mentre l'esperienza, l'anzianità e i titoli sono valutati successivamente. Nei testi successivi, invece, il sistema si avvicina maggiormente allo schema del CCNL, considerando la media delle tre valutazioni, l'esperienza professionale e i titoli. La valutazione della professionalità è riferita a un solo anno e riguarda esclusivamente la procedura di progressione economica. Il personale viene distribuito in tre fasce; nei testi successivi sono previsti punteggi pari a 40, 30 e 15 punti, con limiti percentuali per la prima e la seconda fascia. L'esperienza considera il servizio nella fascia, nell'area in fasce diverse e in altra area. I titoli sono distinti tra titoli di studio e ulteriori titoli collegati all'attività dell'Agenzia.

Avvocatura dello Stato

L'**Avvocatura dello Stato** disciplina procedure selettive per l'attribuzione dei differenziali stipendiali, prevedendo la possibilità di escludere il dipendente in qualsiasi momento, con decreto motivato, qualora emerga il difetto dei requisiti richiesti. La platea comprende il personale appartenente al ruolo alla data del 1° gennaio 2023, anche se in comando presso altra pubblica amministrazione. Sono invece esclusi i dipendenti destinatari di

sanzioni disciplinari. Il requisito temporale richiesto è di tre anni, quindi più elevato rispetto alle amministrazioni che hanno previsto la riduzione a due anni.

Il sistema di punteggio attribuisce 40 punti alle valutazioni, 40 all'esperienza e 20 alle capacità culturali e professionali. Si tratta di una ripartizione che valorizza in misura paritaria la valutazione e l'esperienza, lasciando ai titoli un peso più contenuto. La disciplina delle valutazioni cambia nelle tornate successive: inizialmente viene utilizzato un sistema basato su range di punteggio, mentre successivamente si passa a un singolo punteggio moltiplicato per due. È inoltre previsto che un punteggio inferiore a 10 non sia valutato. Anche la considerazione dell'esperienza subisce una modifica: in un primo momento viene distinta l'esperienza maturata presso l'Avvocatura da quella svolta presso altre pubbliche amministrazioni, ma tale distinzione viene poi eliminata. Le capacità culturali e professionali sono valutate con riferimento ai titoli acquisiti nell'ultimo triennio e sono differenziate per area.

Parco del Gargano

Il **Parco del Gargano** prevede una procedura selettiva per area, fino alla concorrenza del numero di differenziali stabilito. La disciplina contempla anche la definizione di priorità per l'attribuzione dei differenziali. Il requisito temporale richiesto è di tre anni e, per quanto riguarda le cause di esclusione, vengono riprese le previsioni del CCNL in materia di sanzioni disciplinari.

Il sistema di valutazione attribuisce 40 punti alla valutazione, 40 all'esperienza, 15 alle capacità culturali e professionali e 5 ai percorsi formativi. Anche in questo caso, dunque, valutazione ed esperienza hanno un peso centrale e paritario, mentre i titoli e la formazione assumono un ruolo integrativo. La valutazione viene calcolata attribuendo 10 punti per ogni punto assegnato nella performance individuale, fino a un massimo di 40. L'esperienza tiene conto sia degli anni di servizio prestati presso l'ente sia di quelli maturati presso enti di provenienza, ma riconosce un punteggio più elevato al servizio svolto nella fascia retributiva presso lo stesso ente. I titoli culturali e professionali comprendono attestati di qualifica, diplomi di laurea e titoli superiori. I percorsi formativi, invece, sono valutabili solo se organizzati dall'ente, se hanno una durata di almeno 50 ore e se si concludono con il superamento di una prova.

Analisi comparativa

Dal **confronto complessivo emerge che le amministrazioni adottano modelli diversi pur muovendosi entro una struttura comune.** Il Ministero della Difesa, il Ministero dell'economia e delle finanze e il MAECI prevedono una riduzione del requisito temporale a due anni, mentre l'Avvocatura dello Stato e il Parco del Gargano mantengono il termine di tre anni. L'Agenzia delle Entrate presenta invece una disciplina più variabile, con una prima fase fondata sul requisito biennale e una successiva impostazione riconducibile a una scansione triennale.

Anche le modalità di costruzione delle graduatorie differiscono. Il Ministero dell'economia e delle finanze utilizza graduatorie distinte per area; l'Agenzia delle Entrate prevede una graduatoria unica nazionale; la Difesa collega la procedura alle aree e alla programmazione del fondo; il Parco del Gargano procede per area fino alla copertura del numero di differenziali stabilito. Queste differenze riflettono le diverse dimensioni organizzative delle amministrazioni e le differenti esigenze di gestione del personale.

Quanto ai criteri di valutazione, il peso della performance è generalmente elevato. In alcune amministrazioni, come Difesa, MAECI, Avvocatura e Parco del Gargano, la valutazione pesa 40 punti o il 40% del totale. Il Ministero dell'economia e delle finanze assegna anch'esso 40 punti alla valutazione, all'interno di un sistema su 100 punti. L'esperienza professionale riceve un peso variabile, ma spesso significativo: 30 punti o 30% nei casi di Difesa, Ministero dell'economia e delle finanze e MAECI; 40 punti presso Avvocatura e Parco del Gargano. I titoli culturali e professionali hanno invece un peso più differenziato: 30 punti nel Ministero dell'economia e delle finanze e nel MAECI, 30% nella Difesa, 20 punti nell'Avvocatura, 15 punti nel Parco del Gargano, cui si aggiungono 5 punti per i percorsi formativi.

Un ulteriore profilo di distinzione riguarda le cause di esclusione. Alcune amministrazioni richiamano espressamente le sanzioni disciplinari, come il MAECI, l'Avvocatura dello Stato e il Parco del Gargano. L'Agenzia delle Entrate introduce anche ipotesi legate alla pendenza di procedimenti penali per reati contro la pubblica amministrazione o per delitti non colposi, in presenza di sospensione cautelare dal servizio. Il Ministero dell'economia e delle finanze, invece, si concentra soprattutto sulla delimitazione della platea, includendo alcune posizioni amministrative particolari ed escludendo espressamente i comandati provenienti da altre amministrazioni.

L'analisi mostra come le procedure di progressione economica siano accomunate dall'obiettivo di valorizzare il personale attraverso criteri legati al merito, all'esperienza e alla qualificazione professionale. Tuttavia, ciascuna amministrazione declina tali criteri in

modo autonomo, adattandoli alla propria struttura organizzativa, alla propria storia contrattuale e alle proprie esigenze gestionali. Ne deriva un quadro non uniforme, ma riconducibile a una logica comune: premiare il personale che abbia maturato un'adeguata esperienza, conseguito valutazioni positive e sviluppato competenze culturali e professionali coerenti con il ruolo ricoperto (il quadro riepilogativo di raffronto è offerto dalla successiva ***tavola 23***).

Tavola 23 – Comparto Funzioni centrali: analisi comparativa delle procedure di progressione economica

AMMINISTRAZIONE	PROCEDURA E PLATEA	REQUISITI SPECIFICI	CRITERI E PUNTEGGI
MINISTERO DELLA DIFESA	Avvio tramite bandi; procedura selettiva per area in relazione al FRD. Numero dei differenziali definito annualmente nell'accordo sul fondo. Decorrenza dal 1° gennaio dell'anno di sottoscrizione dell'accordo definitivo. Nel triennio le progressioni sono distribuite con tendenziale equilibrio tra le aree, anche considerando le progressioni di carriera programmate.	Riduzione termine a due anni.	30% esperienza; 30% capacità culturali/professionali; 40% media ultime tre valutazioni. Le tabelle differenziano tra aree, pur nel rispetto delle percentuali indicate. L'esperienza professionale comprende: competenze professionali nella stessa area o in area inferiore; periodo di servizio nella medesima ex fascia retributiva; anzianità di ruolo presso altra PA. I titoli di studio sono differenziati per area; per la terza area si aggiungono master universitari e abilitazioni professionali. I titoli devono essere coerenti con le attività del profilo. La valutazione della prestazione professionale è articolata in tre fasce: 100-71, 70-41, fino a 40.

AMMINISTRAZIONE	PROCEDURA E PLATEA	REQUISITI SPECIFICI	CRITERI E PUNTEGGI
Ministero dell'economia e delle finanze	Informazione a tutto il personale tramite intranet e sito istituzionale. Graduatorie distinte per area. Decorrenza dal 1° gennaio dell'anno di sottoscrizione dell'accordo definitivo.	Due anni, con riferimento al mancato beneficio di progressioni di carriera nei due anni antecedenti. Computo del tempo determinato seguito senza soluzione di continuità da contratto a tempo indeterminato. Considerazione dei periodi presso amministrazioni di provenienza in caso di mobilità. Ammessi anche dipendenti in aspettativa, comando, distacco e fuori ruolo; esclusi i comandati da altre amministrazioni.	100 punti complessivi: 40 valutazione; 30 esperienza; 30 capacità culturali. La valutazione è articolata in range di dieci punti, con decremento di un punto per fascia. Per personale non valutato secondo il modello del Ministero dell'economia e delle finanze è prevista l'acquisizione della scheda dall'amministrazione di appartenenza o l'attribuzione di zero per le annualità mancanti. Sono valorizzate le ultime tre valutazioni annuali conseguite, anche non contigue. L'esperienza considera servizio nell'area, nella posizione stipendiale e presso il Ministero dell'economia e delle finanze o altre PA, con differenziazioni di punteggio. I titoli sono distinti tra "Operatori e Assistenti" e "Funzionari"; si considerano il titolo più elevato e titoli aggiuntivi entro limiti prefissati.
MAECI	Accordo 2022 con deroga. Procedure per personale a Roma e all'estero.	Riduzione a due anni nella fascia retributiva; nel testo successivo almeno due anni di anzianità al MAECI. Esclusione dei dipendenti con sanzioni disciplinari negli ultimi due anni diverse da rimprovero verbale, rimprovero scritto e multa. Prevista anche l'esclusione per misure cautelari di sospensione dal servizio, salvo assoluzione almeno in primo grado; tale previsione viene poi superata dal successivo CCDI, che riprende la formulazione del CCNL.	30 esperienza; 30 titoli di studio; 40 valutazione del merito. L'esperienza è tripartita: esperienza nella fascia retributiva di appartenenza; esperienza pregressa al MAECI, anche di ruolo, in comando, fuori ruolo o come personale a contratto; esperienza presso altra PA, al netto dei periodi di comando o fuori ruolo presso il MAECI. Il CCDI successivo si riferisce all'esperienza dall'ultimo sviluppo economico conseguito. I titoli sono distinti tra titoli di studio e titoli ulteriori, con differenziazioni per area. La valutazione del merito è articolata in fasce di punteggio molto ravvicinate.

AMMINISTRAZIONE	PROCEDURA E PLATEA	REQUISITI SPECIFICI	CRITERI E PUNTEGGI
AGENZIA DELLE ENTRATE	Nel primo accordo inserimento automatico dei dipendenti di ruolo al 1° gennaio 2022, salvo richiesta di esclusione, anche se in comando presso altra PA. Nei testi successivi l'inserimento automatico non è riproposto. Decorrenza dal 1° gennaio dell'anno di approvazione della graduatoria. Graduatoria unica nazionale. La valutazione costituisce presupposto per la successiva valutazione di esperienza e titoli.	Riduzione a due anni, inizialmente nella fascia retributiva; successivamente decorrenza triennale. Esclusione dei cessati o esonerati dal servizio alla data di approvazione della graduatoria e, inizialmente, di chi aveva conseguito più di una progressione nelle procedure 2017, 2018 e 2019. Prevista sospensione del diritto in caso di procedimento penale per reati contro la PA o per delitti non colposi con sospensione cautelare dal servizio.	Primo modello: valutazione della professionalità come presupposto, poi esperienza/anzianità e titoli. Testi successivi: media delle tre valutazioni, esperienza professionale e titoli secondo schema CCNL. La valutazione della professionalità è riferita a un solo anno e solo alla procedura PEO. Il personale è ripartito in tre fasce; nei testi successivi sono previsti 40, 30 e 15 punti, con limiti percentuali per prima e seconda fascia. L'esperienza considera servizio nella fascia, nell'area in fasce diverse e in altra area. I titoli sono distinti tra titoli di studio e ulteriori titoli collegati all'attività dell'Agenzia.
AVVOCATURA DELLO STATO	Procedure selettive per l'attribuzione di differenziali. Possibile esclusione in ogni momento con decreto motivato in caso di difetto dei requisiti.	Tre anni. Personale appartenente al ruolo alla data del 1° gennaio 2023, anche in comando presso altra PA. Esclusi i destinatari di sanzione disciplinare.	40 valutazioni; 40 esperienza; 20 capacità culturali e professionali. I titoli sono valutati con riferimento al triennio. Il criterio della valutazione cambia nelle tornate successive: prima tramite range di punteggio, poi tramite singolo punteggio con moltiplicatore per due; previsto che un punteggio inferiore a 10 non sia valutato. L'esperienza inizialmente distingue tra servizio presso l'Avvocatura e altre PA, distinzione poi eliminata. Le capacità culturali e professionali considerano titoli acquisiti nell'ultimo triennio, differenziati per area.

AMMINISTRAZIONE	PROCEDURA E PLATEA	REQUISITI SPECIFICI	CRITERI E PUNTEGGI
PARCO DEL GARGANO	Procedura selettiva per area fino a concorrenza del numero fissato. Definizione di priorità per i differenziali da attribuire.	Tre anni. Riprese le previsioni del CCNL sulle sanzioni disciplinari.	40 valutazione; 40 esperienza; 15 capacità culturali e professionali; 5 percorsi formativi. La valutazione attribuisce 10 punti per ogni punto assegnato nella performance individuale, fino a un massimo di 40. L'esperienza considera anni di servizio presso l'ente e presso enti di provenienza, con punteggio più alto per servizio nella fascia retributiva presso l'ente. I titoli culturali e professionali comprendono attestati di qualifica, diplomi di laurea e titoli superiori. I percorsi formativi devono essere organizzati dall'ente, con almeno 50 ore e superamento di prova.

Ripartizione dei differenziali tra le aree

In relazione alla distribuzione delle risorse tra le varie aree, dall'analisi dei contratti emergono due soluzioni. La prima consiste nella ripartizione per area professionale; la seconda nella previsione di riserve a favore di specifiche situazioni territoriali o funzionali.

Il modello della distribuzione per area è adottato, in particolare, dal Ministero della Difesa, dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'Avvocatura dello Stato. Il Ministero dell'economia e delle finanze presenta un elemento di specificità, poiché i contingenti comprendono anche una riserva per il personale in servizio presso gli uffici con sede nella Provincia autonoma di Bolzano, fino a un massimo di dieci unità. Nel contratto integrativo 2025 tale riserva è quantificata in cinque unità, ripartite tra due Funzionari e tre Assistenti.

Sotto il profilo quantitativo, le amministrazioni considerate mostrano orientamenti non omogenei. Il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle Entrate sembrano privilegiare l'area dei Funzionari, mentre il Ministero della Difesa e l'Avvocatura dello Stato destinano una quota più significativa agli Assistenti. Nel caso del Ministero della Difesa, la percentuale attribuita ai Funzionari risulta particolarmente contenuta; negli altri contratti, invece, l'area degli Operatori riceve risorse tendenzialmente residuali.

Il modello che appare più coerente con il dato contrattuale è quello in cui i contingenti vengono definiti direttamente per area. Tale soluzione presenta diversi vantaggi.

Anzitutto assicura maggiore trasparenza, poiché consente di individuare con chiarezza il numero dei differenziali attribuibili in ciascuna area. Inoltre, permette di verificare meglio la proporzionalità tra il personale presente nelle diverse aree e i differenziali effettivamente riconosciuti. Risulta maggiormente conforme alla previsione contrattuale secondo cui il numero dei differenziali deve essere definito "per ciascuna area".

I modelli che prevedono eventuali riserve, come quelle territoriali, possono ritenersi compatibili solo a condizione che siano adeguatamente motivate, quantitativamente contenute e comunque ricondotte alla distribuzione per area.

Una valutazione comparativa delle diverse soluzioni consente di distinguere più chiaramente i **modelli ricavabili dai contratti.**

La prima soluzione può essere definita come quella "standard" del CCNL. Essa prevede che il numero dei differenziali attribuibili nell'anno sia determinato, per ciascuna area, in sede di contrattazione integrativa, tenendo conto delle risorse disponibili e aventi carattere stabile. Si tratta dell'impostazione più lineare, perché recepisce direttamente la formulazione contrattuale. Il suo principale punto di forza è il collegamento tra numero dei beneficiari e risorse effettivamente disponibili. La possibile criticità consiste, invece, nel fatto che tale modello lascia un margine significativo alla contrattazione annuale e non introduce un criterio matematico rigido di distribuzione. Nel complesso, tuttavia, è la soluzione preferibile come clausola generale di base, poiché appare la meno esposta a contestazioni.

Una seconda soluzione è rappresentata dal modello del Ministero dell'economia e delle finanze, caratterizzato dalla previsione di contingenti per area accompagnati da una riserva territoriale specifica. Come ricordato, il Ministero dell'economia e delle finanze include una quota riservata al personale in servizio negli uffici ministeriali della Provincia autonoma di Bolzano, fino a un massimo di dieci unità; il contratto integrativo 2025 ne prevede concretamente cinque, di cui due per l'area dei Funzionari e tre per l'area degli Assistenti. Questa impostazione introduce un criterio ulteriore rispetto alla mera appartenenza all'area professionale, valorizzando una specificità territoriale o funzionale. La soluzione può essere utile quando ricorrono particolari esigenze organizzative o normative legate a un determinato territorio. Tuttavia, proprio per questa ragione, essa è meno generalizzabile e richiede una giustificazione puntuale. In assenza di una ragione oggettiva, infatti, una riserva di questo tipo potrebbe apparire derogatoria rispetto al principio di pari opportunità tra tutti gli aventi diritto. La sua preferibilità è quindi media e dipende dalla presenza di esigenze territoriali o organizzative chiaramente motivate.

Una terza soluzione emerge dal caso del Ministero degli Affari Esteri. L'accordo relativo al 2022 prevede sviluppi economici finanziati con risorse del Fondo risorse decentrate

aventi carattere di certezza e stabilità. In tale contesto vengono indicati sia l'importo complessivo sia la decorrenza dal 1° gennaio, oltre a un numero molto elevato di passaggi, pari a 1.029 unità, corrispondenti a circa il 49% degli aventi diritto. La logica sottesa sembra essere quella di una procedura ampia e fortemente inclusiva, capace di coinvolgere una quota rilevante del personale. Il punto di forza di questo modello è dunque la sua elevata capacità distributiva, che può contribuire a ridurre tensioni interne. La criticità principale riguarda però l'impatto finanziario, poiché una procedura così estesa può assorbire in misura significativa le risorse stabili del fondo, comprimendo gli spazi disponibili per gli anni successivi. Si tratta quindi di una soluzione politicamente inclusiva, ma finanziariamente impegnativa, con una preferibilità complessivamente media.

Una quarta soluzione è quella inizialmente adottata dall'Agenzia delle Entrate, fondata sul calcolo dei contingenti in base alla posizione economica anziché all'area. Il CCDI successivo, in conformità al CCNL, ha introdotto la suddivisione dei differenziali per aree. Questo modello può quindi essere letto come una soluzione di transizione tra il precedente sistema delle posizioni economiche e il nuovo ordinamento per aree. Il criterio per posizione economica ha il vantaggio di consentire una distribuzione più granulare e di ridurre il rischio che alcune fasce siano penalizzate. Tuttavia, dopo il nuovo CCNL, la soluzione corretta e operata è quella fondata sull'area.

Infine, sempre con riferimento all'Agenzia delle Entrate, emerge una soluzione caratterizzata dalla definizione di un numero complessivo di sviluppi economici finanziato con una quota del Fondo. In particolare, vengono previsti 5.670 sviluppi economici, per un importo di circa 11,5 milioni di euro, a valere sulle risorse del Fondo risorse decentrate 2022 aventi carattere di certezza e stabilità e disponibili per la contrattazione integrativa. Questo modello si distingue per un'impostazione molto strutturata, nella quale sono indicati il numero complessivo dei beneficiari, la tabella di riparto e la copertura finanziaria. Dal punto di vista tecnico-contabile, si tratta di una soluzione solida, perché collega in modo chiaro beneficiari, importi e fonte di finanziamento. Essa appare particolarmente adatta ad amministrazioni di grandi dimensioni, nelle quali è necessario governare contingenti numerosi attraverso criteri dettagliati e verificabili. Risulta invece meno indispensabile per enti piccoli o medi, dove la complessità organizzativa e quantitativa è più contenuta.

In definitiva, la soluzione che assume la ripartizione per area come criterio principale e generale è coerente con il dato contrattuale, assicura maggiore trasparenza e consente una più agevole verifica della proporzionalità nella distribuzione delle risorse. Le riserve territoriali o funzionali, invece, possono essere ammesse solo in presenza di ragioni specifiche, adeguatamente motivate e contenute entro limiti proporzionati.

In conclusione, la soluzione più solida appare quella che tiene insieme quattro elementi: la definizione annuale in sede di contrattazione integrativa, il riferimento alle sole risorse stabili disponibili, la ripartizione dei differenziali per aree e la quantificazione puntuale dei contingenti attribuibili.

In questa prospettiva, la formulazione più prudente potrebbe essere la seguente: il numero dei differenziali stipendiali attribuibili annualmente è definito in sede di contrattazione integrativa, distintamente per ciascuna area, in coerenza con le risorse stabili disponibili nel Fondo risorse decentrate. La ripartizione tra le aree dovrebbe avvenire secondo criteri di proporzionalità rispetto al personale avente diritto, così da garantire trasparenza, equilibrio distributivo e coerenza con il dato contrattuale. Resta ferma, tuttavia, la possibilità di prevedere specifiche riserve o contingenti particolari, purché ciò avvenga solo in presenza di motivate esigenze organizzative, territoriali o funzionali e nei limiti di una distribuzione complessivamente proporzionata.

In termini comparativi, risulta quindi del tutto coerente con le previsioni del CCNL il modello generale fondato sulla contrattazione per area. Il modello del Ministero degli Affari Esteri presenta invece un'impostazione più ampia e inclusiva, perché consente di coinvolgere una quota elevata di personale, ma comporta anche un maggiore assorbimento delle risorse disponibili e, quindi, una minore sostenibilità nel tempo. Il modello del Ministero dell'economia e delle finanze, infine, appare utile come soluzione eccezionale e mirata, in presenza di specifiche esigenze territoriali o organizzative, ma non sembra idoneo a essere assunto come regola generale.

Punteggio aggiuntivo per mancata progressione

Tre contratti integrativi (Ministero dell'economia e delle finanze, Agenzia delle Entrate, Avvocatura dello Stato) riconoscono un **punteggio aggiuntivo per mancata progressione da oltre sei anni (*tavola 24*).**

Per il **Ministero dell'economia e delle finanze**, la regola rilevata prevede l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo pari al 3% per il personale che non abbia conseguito progressioni economiche per un periodo superiore a sei anni. Tuttavia, un accordo successivo ha innalzato tale percentuale al 4%. La base di calcolo individuata è limitata alla sola valorizzazione dell'esperienza e delle capacità culturali, senza estendersi ad altri elementi valutativi. Proprio questo innalzamento al 4% costituisce l'area di maggiore attenzione, poiché si introduce una previsione in contrasto con quanto previsto dal contratto nazionale. Ne deriva la necessità di verificare attentamente la coerenza dell'accordo

successivo rispetto alla disciplina applicabile, evitando che il punteggio aggiuntivo venga riconosciuto in misura non conforme.

Nel caso dell'**Agenzia delle Entrate la regola rilevata è ancora** quella del 3% per i dipendenti che non abbiano beneficiato di progressioni per oltre sei anni. A differenza del Ministero dell'economia e delle finanze, però, tale previsione risulta collocata soltanto nel CCDI successivo, elemento che impone una particolare cautela nel ricostruire il momento a partire dal quale la regola può essere effettivamente applicata. La base di calcolo comprende l'esperienza e i titoli di studio culturali e professionali, confermando quindi un collegamento con elementi riferiti al percorso individuale, formativo e professionale del dipendente. L'area di attenzione riguarda soprattutto il necessario riallineamento con il CCNL, poiché la disciplina integrativa deve mantenersi coerente con le previsioni contrattuali nazionali, sia sotto il profilo della percentuale applicabile sia sotto quello degli elementi su cui il punteggio aggiuntivo può incidere.

Per l'**Avvocatura dello Stato**, la regola rilevata prevede ancora una volta un punteggio aggiuntivo del 3% per il personale privo di progressione economica da oltre sei anni. Il CCDI successivo fa inoltre riferimento ai dipendenti che non abbiano beneficiato di progressioni dal 2011, introducendo quindi un criterio temporale specifico e potenzialmente più selettivo. La base di calcolo è costituita dall'esperienza e dalle capacità culturali e professionali, con una formulazione più ampia rispetto a quella del Ministero dell'economia e delle finanze. Tuttavia, emerge una possibile contraddizione tra la percentuale prevista e un punteggio fisso. Questo aspetto richiede particolare attenzione, perché l'utilizzo contemporaneo o non chiaramente coordinato di una percentuale e di un valore fisso potrebbe generare incertezza applicativa, disparità di trattamento o problemi di compatibilità con la disciplina contrattuale di riferimento.

Nel complesso, emerge che il criterio del 3% per mancata progressione oltre sei anni rappresenta il riferimento ricorrente nei tre casi esaminati. Le principali criticità riguardano invece gli scostamenti da tale parametro, come nel caso del Ministero dell'economia e delle finanze con il passaggio al 4%, la corretta collocazione temporale della previsione nei contratti integrativi, come per l'Agenzia delle Entrate, e la necessità di evitare formulazioni non coordinate, come nel caso dell'Avvocatura dello Stato.

Tavola 24 – Comparto Funzioni centrali: punteggio aggiuntivo per mancata progressione

ENTE	REGOLA RILEVATA	BASE DI CALCOLO
Ministero dell'economia e delle finanze	3% per oltre 6 anni; accordo successivo alza al 4%.	Solo esperienza e capacità culturali.
AGENZIA ENTRATE	3% per oltre 6 anni; previsto solo nel CCDI successivo.	Solo esperienza e titoli di studio culturali e professionali.
AVVOCATURA STATO	3% per oltre 6 anni; il CCDI successivo riferimento a chi non ha beneficiato dal 2011.	Esperienza + capacità culturali/professionali.

Criteri di precedenza in caso di parità

L'analisi dei criteri di precedenza in caso di parità (***tavola 25***) mostra come i diversi enti abbiano progressivamente modificato le regole da applicare quando più candidati ottengono lo stesso punteggio nelle procedure di progressione. Il dato più rilevante è che, pur partendo spesso da criteri tradizionali legati all'anzianità, all'esperienza o all'età, gli accordi successivi tendono a valorizzare maggiormente elementi di **tipo valutativo e formativo.**

Nel caso del **Ministero dell'economia e delle finanze**, il primo contratto prevedeva una sequenza di criteri piuttosto articolata: in caso di parità venivano considerati, nell'ordine, l'esperienza maturata presso il Ministero dell'economia e delle finanze, la media delle valutazioni, il titolo di studio e l'esperienza complessiva nella pubblica amministrazione. Si trattava quindi di un modello misto, nel quale convivevano elementi di anzianità ed esperienza con elementi più orientati al merito e alla qualificazione culturale. Nel secondo contratto, invece, la graduatoria dei criteri viene semplificata e si concentra soprattutto sulla media della valutazione e sul titolo di studio. In caso di ulteriore parità, viene poi richiamato il criterio del distacco all'estero. La lettura complessiva è quella di un'evoluzione verso criteri più selettivi e qualitativi: l'esperienza continua ad avere rilievo, ma perde centralità rispetto alla valutazione della performance e ai titoli posseduti.

Per il **MAECI**, il primo contratto utilizzava come criteri di priorità l'anzianità nella fascia, il merito, i titoli e, da ultimo, l'età. Questo impianto rispecchiava una logica ancora fortemente legata alla permanenza nella posizione economica, pur includendo già elementi di merito e qualificazione. Nel secondo contratto si registra però un cambiamento significativo: il merito viene anticipato al primo posto, seguito dall'anzianità di servizio maturata dall'ultimo sviluppo, dai titoli e dall'età. Il punto più importante è proprio questo spostamento del merito in posizione prioritaria, che segnala una scelta

più chiara in favore della valutazione della qualità del percorso professionale rispetto alla sola anzianità. L'età resta come criterio residuale, ma assume un ruolo sempre meno centrale.

L'Agenzia delle Entrate presenta un'evoluzione particolarmente evidente. Nel primo contratto, i criteri di precedenza erano costruiti prevalentemente su parametri di tipo temporale e anagrafico: esperienza nella fascia, esperienza nell'area, esperienza complessiva ed età. La logica sottostante era quindi fortemente ancorata all'anzianità e alla durata del servizio. Nel contratto successivo, invece, entra in posizione prioritaria la valutazione individuale, seguita dall'esperienza e dall'età. In un ulteriore contratto, la valutazione individuale resta il primo criterio, seguita dall'esperienza e dall'esperienza complessiva nella pubblica amministrazione, che sostituisce il criterio dell'età. Questo passaggio è particolarmente significativo perché mostra il progressivo superamento dei criteri meramente anagrafici a favore di elementi più coerenti con la professionalità effettivamente maturata e con il contributo reso all'amministrazione.

Nel caso dell'**Avvocatura dello Stato,** il primo contratto individuava come criterio principale l'esperienza complessiva, maturata sia nei ruoli dell'Avvocatura sia in altra pubblica amministrazione. Si trattava quindi di un criterio ampio, centrato sulla durata e sulla consistenza del percorso lavorativo pubblico. Nel contratto successivo, però, vengono introdotti criteri maggiormente orientati alla premialità e al merito, con riferimento alla valutazione e all'esperienza. Inoltre, in caso di ulteriore parità, compaiono criteri di preferenza collegati al genere, con l'obiettivo di favorire un maggiore equilibrio nella composizione del personale beneficiario delle progressioni. Questo elemento rappresenta una specificità rilevante, perché affianca alla logica meritocratica anche una finalità di riequilibrio e inclusione.

Nel complesso, emerge una tendenza comune: i criteri di precedenza si spostano progressivamente da parametri tradizionali, come anzianità, permanenza nella fascia ed età, verso criteri più legati alla valutazione individuale, al merito, ai titoli e all'esperienza qualificata nella pubblica amministrazione. Il punto di forza di questa evoluzione è la maggiore coerenza con una concezione delle progressioni economiche fondata non solo sul tempo trascorso in servizio, ma anche sulla qualità della prestazione, sulla crescita professionale e sul contributo effettivamente fornito all'ente.

Allo stesso tempo, restano alcune aree di attenzione. La pluralità dei criteri e il loro diverso ordine di applicazione possono rendere complessa la lettura delle graduatorie e generare incertezza nei casi di parità ripetuta. Inoltre, quando criteri come età o anzianità continuano a essere utilizzati, anche solo in via residuale, occorre verificare che essi siano coerenti con l'impostazione meritocratica dichiarata e non finiscano per prevalere

indirettamente sugli elementi qualitativi. La soluzione più equilibrata sembra essere quella che utilizza il merito e la valutazione come criteri prioritari, lasciando esperienza, titoli, anzianità o altri criteri residuali come strumenti di chiusura, da applicare solo quando la parità non sia già risolta dai parametri principali.

Tavola 25 – Comparto Funzioni centrali: criteri di precedenza in caso di parità

ENTE	CRITERI DI PRIORITÀ RILEVATI
Ministero dell'economia e delle finanze	Primo contratto: esperienza presso il Ministero dell'economia e delle finanze, media valutazione, titolo, esperienza PA. Secondo contratto: media valutazione e titolo. Parità ulteriore: distacco estero.
MAECI	Primo contratto: anzianità fascia, merito, titoli, età. Secondo contratto: merito, anzianità dall'ultimo sviluppo, titoli, età.
AGENZIA ENTRATE	Primo contratto: esperienza fascia, esperienza area, esperienza complessiva, età; successivo contratto: valutazione individuale, esperienza, età; ulteriore contratto valutazione individuale, esperienza, esperienza complessiva PA (al posto dell'età).
AVVOCATURA STATO	Primo contratto: esperienza complessiva (nei ruoli dell'avvocatura o in altra PA); contratto successivo: premialità e merito (valutazione e esperienza) e in caso di ulteriore parità criteri di preferenza di genere.

In conclusione, emergono tre nodi interpretativi.

Il primo attiene alla tensione tra la nuova architettura per aree e residui del precedente sistema per fasce o posizioni economiche. Laddove le procedure mantengono graduatorie o contingenti per fascia retributiva, il rischio è una non piena corrispondenza con la lettera del CCNL, che ragiona per area. Alcuni accordi successivi correggono espressamente tale impostazione.

Un secondo nodo riguarda la valutazione. Il CCNL parla di media delle ultime tre valutazioni individuali annuali. Le soluzioni che utilizzano una valutazione ad hoc, riferita a un solo anno o solo alla procedura PEO, risultano più esposte a contestazioni, soprattutto se la valutazione non coincide con il sistema ordinario di performance.

Un terzo nodo è dato dai punteggi aggiuntivi. Il limite del 3% è una soglia contrattuale significativa: superarla, trasformarla in punteggio fisso o applicarla su una base di calcolo diversa richiede particolare cautela.

3.2 Comparto Funzioni locali

Questa seconda parte dell'analisi mette a confronto le modalità con cui diversi enti appartenenti al comparto Funzioni locali hanno disciplinato le procedure di attribuzione delle progressioni economiche, oggi riconducibili ai differenziali stipendiali previsti dal nuovo sistema contrattuale. Gli enti considerati sono alcune Camere di commercio - Chieti-Pescara, Umbria, Caserta, Arezzo-Siena e Torino - alcune Province - Campobasso, Monza e Brianza e Asti - e il Comune di Roma. Nel complesso, emerge un quadro articolato: tutti gli enti si muovono entro una logica selettiva, ma ciascuno costruisce la procedura con soluzioni proprie, soprattutto per quanto riguarda la partecipazione del personale, la decorrenza del beneficio, il peso attribuito alla valutazione, all'esperienza e alla formazione, nonché le garanzie procedimentali riconosciute ai dipendenti.

Un primo gruppo di enti utilizza procedure fondate su una partecipazione tendenzialmente automatica o comunque semplificata. È il caso, in particolare, delle Camere di commercio di Chieti-Pescara, Umbria e Caserta, nelle quali gli aventi diritto sono informati tramite comunicazione e-mail e opera un meccanismo di silenzio-assenso. Ciò significa che il dipendente viene incluso nella procedura salvo che manifesti espressamente la volontà di non essere considerato. Questa impostazione riduce l'onere formale a carico del personale e consente all'amministrazione di procedere sulla base dei dati già disponibili, pur lasciando al dipendente la possibilità di sottrarsi alla selezione.

Camera di commercio di Chieti-Pescara

La **Camera di commercio Chieti-Pescara** disciplina una procedura selettiva per area professionale. Il differenziale stipendiale è attribuito al personale ritenuto meritevole, nel numero stabilito dalla contrattazione integrativa. La decorrenza è fissata al 1° gennaio dell'anno di attuazione della progressione, ma non può essere anteriore al 1° gennaio dell'anno del contratto integrativo. La procedura si svolge, di regola, entro sei mesi dal perfezionamento dell'ultima valutazione annuale del triennio. Il requisito richiesto è di tre anni. Il sistema di punteggio assegna un ruolo nettamente prevalente alla valutazione, che vale 70 punti; l'esperienza vale 20 punti, mentre le competenze acquisite e certificate a seguito di processi formativi valgono 10 punti. Ne deriva un modello orientato alla performance, nel quale l'esperienza professionale e la formazione hanno una funzione integrativa rispetto al dato valutativo.

Camera di commercio dell'Umbria

La **Camera di commercio dell'Umbria** adotta anch'essa il sistema della comunicazione via e-mail con silenzio-assenso. Il differenziale viene riconosciuto al personale meritevole, nel numero previsto dalla contrattazione, con decorrenza dal 1° gennaio dell'anno di sottoscrizione definitiva del contratto integrativo. Rispetto a Chieti-Pescara, il requisito temporale è più favorevole, poiché è sufficiente un periodo di due anni. Il punteggio è ripartito tra 60 punti per la valutazione e 40 per l'esperienza, senza una voce autonoma dedicata alla formazione.

La valutazione, nel modello umbro, è calcolata come media aritmetica delle valutazioni dei comportamenti del triennio precedente, convertite in sessantesimi, secondo quanto accertato nella valutazione della performance individuale. Per i dipendenti provenienti da altre amministrazioni è prevista un'armonizzazione preventiva della scala di valutazione, necessaria per rendere comparabili punteggi eventualmente espressi secondo sistemi diversi. L'analisi segnala anche una disciplina transitoria per il 2023, modellata su quella del 2022, con una ponderazione del 10%, 45% e 45%, finalizzata ad attenuare le criticità derivanti dalla comparazione delle valutazioni degli enti soppressi.

L'esperienza professionale, nella disciplina della Camera di commercio dell'Umbria, è definita in termini molto ampi. È considerata l'esperienza maturata nel medesimo profilo o in profilo equivalente, non necessariamente nella stessa area, anche senza continuità, a tempo determinato o parziale, presso la stessa amministrazione, presso altra amministrazione del comparto o nel corrispondente profilo presso amministrazioni diverse. Il punteggio è pari a 8 punti per ogni anno, o frazione superiore a sei mesi, maturato dall'ultima posizione economica acquisita, fino a un massimo di 40 punti, purché vi sia una valutazione positiva almeno pari al 50% del punteggio massimo.

Camera di commercio di Caserta

La **Camera di commercio di Caserta** presenta una struttura simile per quanto riguarda la partecipazione, poiché anche qui gli aventi diritto sono informati via e-mail e opera il silenzio-assenso. La decorrenza, tuttavia, presenta una particolarità: il differenziale decorre dal 1° gennaio dell'anno in cui è effettuata la fase valutativa e selettiva, e non dall'anno di sottoscrizione del contratto integrativo. Il requisito richiesto è di due anni. Il punteggio è ripartito tra 70 punti per la valutazione e 30 per l'esperienza.

La valutazione si basa sulle ultime tre valutazioni annuali della performance individuale. In caso di assenza o provenienza da altra amministrazione, sono utilizzate le ultime tre

valutazioni disponibili in ordine cronologico oppure, se necessario, la valutazione complessiva risultante dalla scheda. Il sistema di Caserta introduce un criterio comparativo di tipo matematico: il punteggio massimo è attribuito alla media triennale più elevata tra i partecipanti della medesima area contrattuale, mentre agli altri dipendenti il punteggio viene attribuito proporzionalmente mediante formula matematica. Anche l'esperienza è valutata attraverso una formula matematica. Essa riguarda l'esperienza maturata nell'area contrattuale di inquadramento, anche senza continuità, a tempo determinato o parziale, nella stessa o in altra amministrazione del comparto oppure nella corrispondente area di comparti diversi, al 31 dicembre dell'anno precedente l'attivazione dell'istituto.

Camera di commercio di Arezzo-Siena

La **Camera di commercio Arezzo-Siena** presenta una disciplina diversa, perché dal contratto non emerge con chiarezza se il dipendente debba presentare domanda. La decorrenza è fissata al 1° gennaio dell'anno in cui viene sottoscritto il contratto integrativo. La procedura riguarda una quota limitata di dipendenti e gli oneri sono posti a carico della componente stabile del fondo, comprendendo anche la tredicesima mensilità. Il requisito temporale è di due anni e il dipendente non deve essere stato destinatario di provvedimenti disciplinari superiori alla multa.

Il sistema di punteggio è differenziato in base all'area di appartenenza. La valutazione vale 55 punti per tutti. L'esperienza vale 35 punti per i funzionari e per l'area delle elevate qualificazioni, mentre vale 40 punti per gli altri dipendenti. Le capacità professionali e culturali valgono 10 punti per funzionari ed elevate qualificazioni e 5 punti per gli altri. Questa articolazione mostra che l'ente attribuisce un peso diverso ai titoli e alle capacità culturali a seconda del livello professionale, valorizzandoli maggiormente per le figure con maggiori responsabilità.

La valutazione si fonda sulla media delle ultime tre valutazioni individuali annuali conseguite. Se manca una annualità per assenza, si considerano le ultime tre valutazioni disponibili in ordine cronologico. L'esperienza professionale è quella maturata nel medesimo profilo o in profilo equivalente, anche senza continuità, a tempo determinato o parziale. Tuttavia, il testo richiama anche gli anni di servizio nella stessa area, con una formulazione in parte equivoca. Le capacità culturali e professionali possono essere acquisite anche tramite percorsi formativi. Per funzionari ed elevate qualificazioni sono valorizzati titoli come laurea triennale, laurea magistrale o vecchio ordinamento, master

e iscrizione ad albi; per istruttori e operatori esperti rilevano invece diploma superiore o qualificazione professionale.

Camera di commercio di Torino

La **Camera di commercio di Torino** adotta un modello nel quale non è prevista domanda. Tutti i dipendenti coinvolti sono informati del punteggio finale e delle due componenti considerate, cioè valutazione ed esperienza. L'attribuzione avviene annualmente, di regola nel secondo semestre, mediante procedura selettiva per area contrattuale e nel limite delle risorse disponibili. La decorrenza è fissata al 1° gennaio dell'anno finanziato con risorse stabili.

I requisiti sono più rigorosi rispetto a quelli previsti da alcune altre Camere di commercio. Sono richiesti tre anni senza progressione, l'assenza di provvedimenti disciplinari superiori alla multa e un periodo minimo di servizio effettivo pari a tre anni nell'area contrattuale, presso la Camera di commercio di Torino o presso altro ente in caso di mobilità. Per il personale comandato o distaccato, il periodo minimo è computato anche presso l'ente di temporanea destinazione.

Il punteggio è ripartito tra 60 punti per la valutazione e 40 per l'esperienza. La valutazione prende in considerazione le ultime tre valutazioni individuali annuali o le ultime tre disponibili in ordine cronologico. Se manca una valutazione, la media è comunque operata su tre anni. Per i dipendenti in mobilità, l'ente concorda con l'ente di provenienza un termine perentorio per trasmettere la documentazione. Se la documentazione non arriva, se la valutazione non è stata effettuata o se non reca punteggi, si utilizza soltanto la valutazione effettuata presso la Camera di commercio di Torino. L'esperienza è calcolata dopo l'ultima attribuzione del differenziale e tiene conto dei periodi di effettivo servizio, valutando anni interi o frazioni superiori a nove mesi. Il servizio presso l'ente è valutato al 100%, mentre quello presso altri enti è valutato al 50%. Il punteggio è molto contenuto nella sua scansione: 3 anni danno 1 punto, 4 anni 2 punti, 5 anni 3 punti, 6 anni e oltre 4 punti.

Provincia di Campobasso

Passando alle Province, la **Provincia di Campobasso** prevede l'avvio della procedura tramite atto del dirigente competente in materia di risorse umane, sulla base delle risorse stanziate e con riferimento alla componente stabile del fondo. L'annualità giuridica della

progressione coincide con quella in cui è sottoscritto il contratto integrativo che ne prevede l'attivazione, con decorrenza dal 1° gennaio del medesimo anno. È prevista la possibilità per i dipendenti valutati di attivare una procedura di riesame secondo il sistema valutativo dell'ente. Inoltre, gli esiti della prima applicazione saranno oggetto di confronto tra le parti, al fine di introdurre eventuali miglioramenti.

Il requisito richiesto è di 24 mesi nella posizione economica in godimento. In caso di mobilità, si computa anche il periodo maturato presso l'amministrazione di provenienza. Il dipendente deve essere in servizio alla data del 1° gennaio dell'anno in cui viene sottoscritto il contratto integrativo. Il lavoro a tempo parziale non è riproporzionato ai fini del periodo biennale, quindi il part-time è trattato come il full-time per il raggiungimento del requisito temporale. È prevista una soglia minima di valutazione pari a 70/100 come valore medio del triennio per accedere alla procedura. Le sanzioni superiori alla multa non determinano direttamente l'esclusione, ma sono trasformate in una penalizzazione di ulteriori 12 mesi. Per il personale comandato o distaccato vi è un rinvio all'articolo 14 del CCNL Funzioni locali del 16 novembre 2022.

Il sistema di Campobasso attribuisce un peso fortissimo alla valutazione: 80 punti su 100. L'esperienza vale 10 punti e la formazione altri 10. La valutazione è calcolata sulla media delle ultime tre valutazioni individuali annuali o delle ultime tre disponibili. Quando la valutazione riguarda soltanto una porzione di anno, il punteggio viene riproporzionato in base ai mesi di effettiva prestazione. Se i sistemi valutativi sono differenti, essi vengono riparametrati. L'esperienza considerata è quella maturata nel medesimo profilo o equivalente, anche senza continuità, a tempo determinato o parziale, nella stessa o altra amministrazione del comparto oppure presso amministrazioni di comparti diversi nel medesimo o corrispondente profilo. I percorsi formativi sono valutabili se attinenti al profilo di appartenenza e comprendono master, corsi di formazione e specializzazioni.

Provincia di Monza e Brianza

La **Provincia di Monza e Brianza** disciplina una procedura che prende avvio dopo il contratto collettivo integrativo annuale. È previsto un avviso interno e viene assegnato un termine per aggiornare il fascicolo personale; questo elemento sembra presupporre una partecipazione automatica di tutti gli aventi titolo. Le graduatorie sono formulate dalla Direzione personale, una per ciascuna area. L'elenco dei beneficiari viene pubblicato sulla intranet e comunicato via e-mail. Le graduatorie diventano definitive dopo sette giorni lavorativi dalla pubblicazione, salvo richiesta di riesame.

La progressione decorre dal 1° gennaio dell'anno del contratto. Partecipano tutti gli aventi titolo, ma le attribuzioni non possono superare il 30% degli aventi titolo. La misura annua lorda del differenziale è individuata per area e sezione nella tabella A del CCNL 2022 e negli articoli 96 e 102. I requisiti prevedono tre anni senza progressione e la presenza in servizio presso la Provincia alla data di attribuzione dell'istituto, cioè il 1° gennaio dell'anno di riferimento. Sono esclusi i dipendenti che nell'ultimo triennio abbiano avuto una o più valutazioni non sufficienti. È inoltre necessaria almeno una valutazione individuale positiva presso l'amministrazione provinciale. Non sono considerati, ai fini del conteggio, i periodi di aspettativa non retribuita, fuori ruolo o istituti analoghi che sospendono la decorrenza.

Il punteggio della Provincia di Monza e Brianza è ripartito tra 60 punti per la valutazione, 30 per l'esperienza e 10 per la formazione. La valutazione si fonda sulla media delle ultime tre valutazioni individuali annuali o delle ultime tre disponibili, ma presenta una ponderazione interna: il primo anno vale 15 punti, il secondo 20 e il terzo 25. In questo modo, l'anno più recente pesa maggiormente rispetto ai precedenti. L'esperienza professionale è quella maturata dall'ultimo differenziale o progressione nel medesimo profilo o equivalente, anche senza continuità, a tempo determinato o parziale, nella stessa o altra amministrazione del comparto oppure in un profilo corrispondente di comparti diversi. Sono attribuiti 3 punti per ogni anno o frazione, fino a un massimo di 10 anni. La formazione è valutata nella misura di 0,25 punti per ogni ora, per corsi di almeno due ore, attestati e svolti nel triennio precedente l'avvio della procedura, fino a 40 ore. La formazione obbligatoria è esclusa, salvo che per gli operatori.

Provincia di Asti

La **Provincia di Asti** presenta una delle discipline più dettagliate sul piano procedimentale. L'avviso può essere pubblicato sul sito, sulla intranet o inviato via e-mail. I dati vengono acquisiti dal fascicolo personale, ma il dipendente può integrarli con riferimento alle capacità culturali, professionali e alla formazione. Durante l'istruttoria il dipendente deve avere piena conoscibilità degli atti acquisiti dal dirigente. Questa previsione rafforza la trasparenza del procedimento e consente al dipendente di controllare gli elementi utilizzati per la valutazione.

La procedura prevede una graduatoria provvisoria comunicata al personale. Entro 15 giorni possono essere presentate osservazioni. Dopo la graduatoria definitiva, è possibile proporre ricorso entro 7 giorni. È prevista una commissione di garanzia, che convoca l'interessato entro 10 giorni e decide entro il medesimo termine. Il differenziale e gli

arretrati sono riconosciuti in busta paga entro 90 giorni dalla conclusione della procedura. L'attivazione è annuale e avviene sulla base delle risorse disponibili nella parte stabile del Fondo risorse decentrate.

Il requisito temporale è di 24 mesi nell'area di godimento. Sono computati anche i periodi a tempo determinato, compresi quelli svolti a seguito di mansioni superiori. La disciplina introduce poi una differenziazione collegata all'anzianità complessiva: per i dipendenti con anzianità fino a 15 anni si considerano gli ultimi 4 anni; per quelli con anzianità tra 15 e 30 anni si considerano gli ultimi 3 anni; per quelli con oltre 30 anni si considerano gli ultimi 2 anni. La motivazione dichiarata è duplice: distribuire i differenziali lungo la carriera e garantire la sostenibilità economica, tenendo conto della composizione anagrafica e professionale del personale. L'assenza di provvedimenti disciplinari è indicata come prerequisito, anche se la formulazione appare atecnica.

Il punteggio è composto da 50 punti per la valutazione, 40 per l'esperienza e 10 per le capacità culturali, professionali e formative. La valutazione si basa sulla media delle ultime tre valutazioni individuali annuali o delle ultime tre disponibili, in caso di assenza o altra motivazione. Il punteggio è attribuito in proporzione al valore massimo. Per il personale in distacco sindacale, in assenza di una valutazione propria, si utilizza il valore medio dell'area di appartenenza. L'esperienza è quella maturata nel medesimo profilo o equivalente, anche senza continuità, a tempo determinato o parziale, nella stessa o altra amministrazione del comparto oppure in profilo corrispondente di comparti diversi. È prevista la valutazione di 1 punto per ogni mese di anzianità eccedente i due anni minimi oppure in misura proporzionale agli anni di lavoro. Le capacità culturali, professionali e formative comprendono attestati rilasciati da soggetti pubblici o privati con esame finale, conseguiti dopo l'ultima progressione o non considerati nelle precedenti. Tra gli esempi sono indicati la patente europea del computer, corsi online, utilizzo di strumentazioni e formazione interna. Ogni attestato con esame finale vale 5 punti.

Comune di Roma

Il **Comune di Roma** adotta un modello diverso, fondato su un avviso di selezione e su una domanda informatizzata da presentare entro i termini e con le modalità previste. Il procedimento è gestito in modalità informatica, ma è previsto un supporto per i dipendenti in difficoltà o privi di strumenti informatici. Viene nominata una Commissione incaricata di verificare gli esiti dell'istruttoria sulle domande e di formulare le graduatorie. È prevista anche una disciplina transitoria per incrementare le risorse. La procedura è articolata in tre aree: tecnico-amministrativa, educativo-scolastica e polizia locale.

Il requisito richiesto è di tre anni senza progressione, sia per il personale a tempo pieno sia per quello a tempo parziale. È inoltre richiesta la titolarità del rapporto di lavoro con l'ente alla data di scadenza dell'avviso di selezione, e non al 1° gennaio dell'anno di riferimento. I criteri selettivi indicati sono la performance individuale, l'esperienza professionale e le capacità culturali e professionali. Tuttavia, il contratto rinvia la definizione dei punteggi a una successiva intesa da perfezionare entro il 30 settembre 2023, il cui testo non risulta disponibile nella banca dati. Per questo motivo, la disciplina del Comune di Roma risulta ricostruibile soprattutto nella parte procedurale e nei requisiti generali, ma non nel dettaglio della ponderazione dei criteri.

Analisi comparativa

Dal confronto complessivo emerge che, nelle Funzioni locali, le procedure di progressione economica sono accomunate da alcuni tratti fondamentali.

In primo luogo, si tratta sempre di procedure selettive, perché il beneficio non è attribuito automaticamente a tutti i dipendenti in possesso dei requisiti, ma soltanto a una quota di personale, nei limiti delle risorse disponibili e secondo graduatorie o criteri comparativi.

In secondo luogo, la valutazione della performance individuale rappresenta quasi sempre il criterio principale. Il suo peso è particolarmente elevato nella Provincia di Campobasso, dove vale 80 punti, e nelle Camere di commercio di Chieti-Pescara e Caserta, dove vale 70 punti. In altri enti, come Umbria, Torino e Monza e Brianza, la valutazione pesa 60 punti; ad Arezzo-Siena vale 55 punti; ad Asti 50 punti.

L'esperienza professionale costituisce il secondo criterio più ricorrente, ma il suo peso varia sensibilmente. In alcuni enti è molto rilevante, come nella Camera di commercio dell'Umbria, nella Camera di commercio di Torino e nella Provincia di Asti, dove vale 40 punti. In altri casi ha un peso intermedio, come a Caserta e Monza e Brianza, dove vale 30 punti. In altri ancora è marginale, come nella Provincia di Campobasso, dove vale solo 10 punti. Anche il modo di calcolarla cambia: alcuni enti utilizzano anni o frazioni di anno, altri formule matematiche, altri ancora criteri proporzionali o scaglioni.

La formazione e le capacità culturali e professionali assumono normalmente un peso più contenuto. Esse valgono 10 punti nella Camera di commercio Chieti-Pescara, nella Provincia di Campobasso, nella Provincia di Monza e Brianza e nella Provincia di Asti; nella Camera di commercio Arezzo-Siena valgono 10 punti per funzionari ed elevate qualificazioni e 5 punti per gli altri. In altri enti, come Umbria, Caserta e Torino, non

emerge una voce autonoma dedicata alla formazione, poiché il punteggio è concentrato su valutazione ed esperienza.

Un ulteriore elemento di differenziazione riguarda la partecipazione del dipendente. Alcuni enti utilizzano il silenzio-assenso, riducendo l'onere di presentazione della domanda; altri non prevedono domanda; altri ancora, come la Provincia di Asti, consentono l'integrazione del fascicolo personale e prevedono una serie articolata di garanzie; il Comune di Roma, invece, richiede una domanda informatizzata. Anche le garanzie procedimentali variano molto: la Provincia di Asti prevede osservazioni, ricorso e commissione di garanzia; Monza e Brianza prevede il riesame dopo la pubblicazione delle graduatorie; Campobasso consente il riesame secondo il sistema valutativo dell'ente.

Il quadro di sintesi delle procedure è offerto dalla successiva ***tavola 26***.

Tavola 26 – Comparto Funzioni locali: analisi comparativa delle procedure di progressione economica

ENTE	PROCEDURA E PLATEA	REQUISITI SPECIFICI	CRITERI E PUNTEGGI
CCIAA CHIETI PESCARA	Comunicazione via e-mail agli aventi diritto con meccanismo di silenzio-assenso: il dipendente deve dichiarare se non vuole essere considerato. Erogazione del differenziale al personale meritevole, nel numero previsto dalla contrattazione, con decorrenza dal 1° gennaio dell'anno di attuazione della progressione, non anteriore al 1° gennaio dell'anno del contratto integrativo. La procedura ha luogo, di regola, entro sei mesi dal perfezionamento dell'ultima valutazione annuale del triennio. Procedura selettiva per area professionale.	Tre anni.	70 valutazione; 20 esperienza; 10 competenze acquisite e certificate a seguito di processi formativi.

ENTE	PROCEDURA E PLATEA	REQUISITI SPECIFICI	CRITERI E PUNTEGGI
CCIAA UMBRIA	Comunicazione via e-mail agli aventi diritto con silenzio-assenso. Erogazione del differenziale al personale meritevole, nel numero previsto dalla contrattazione, con decorrenza dal 1° gennaio dell'anno di sottoscrizione definitiva del contratto integrativo.	Due anni.	**60 valutazione; 40 esperienza.** **Valutazione:** media aritmetica delle valutazioni dei comportamenti del triennio precedente, convertite in sessantesimi, come accertate nella valutazione della performance individuale. Per i dipendenti provenienti da altre amministrazioni è prevista armonizzazione preventiva della scala di valutazione. Disciplina transitoria 2023, come nel 2022: ponderazione 10%, 45%, 45% per attenuare criticità derivanti dalla comparazione delle valutazioni degli enti soppressi. **Esperienza professionale:** maturata nel medesimo profilo o equivalente, non necessariamente nella stessa area, anche senza continuità, a tempo determinato o parziale, nella stessa o altra amministrazione del comparto o nel corrispondente profilo in altre amministrazioni. 8 punti per ogni anno o frazione superiore a 6 mesi, con valutazione positiva almeno pari al 50% del punteggio massimo, dall'ultima posizione economica acquisita, fino a 40 punti.
CCIAA CASERTA	Comunicazione via e-mail agli aventi diritto con silenzio-assenso. Erogazione del differenziale al personale meritevole, nel numero previsto dalla contrattazione, con decorrenza dal 1° gennaio dell'anno in cui è effettuata la fase valutativa e selettiva, e non dall'anno di sottoscrizione del contratto integrativo.	Due anni.	**70 valutazione; 30 esperienza.** **Valutazione:** ultime tre valutazioni annuali della performance individuale. In caso di assenza o provenienza da altra amministrazione si utilizzano le ultime tre valutazioni disponibili in ordine cronologico o, se necessario, la valutazione complessiva risultante dalla scheda. Il punteggio massimo è attribuito alla media triennale più elevata tra i partecipanti della medesima area contrattuale; agli altri è attribuito proporzionalmente secondo formula matematica. **Esperienza:** maturata nell'area contrattuale di inquadramento, anche senza continuità, a tempo determinato o parziale, nella stessa o altra amministrazione del comparto o nella corrispondente area di comparti diversi, al 31 dicembre dell'anno precedente l'attivazione dell'istituto. Anche per l'esperienza è prevista formula matematica.

ENTE	PROCEDURA E PLATEA	REQUISITI SPECIFICI	CRITERI E PUNTEGGI
CCIAA AREZZO SIENA	Non è specificato se il dipendente debba presentare domanda. Decorrenza dal 1° gennaio dell'anno in cui è sottoscritto il contratto integrativo. Riferimento a una quota limitata di dipendenti. Gli oneri sono a carico della componente stabile del fondo e comprendono anche la tredicesima mensilità.	Due anni. Il dipendente non deve essere stato destinatario di provvedimenti disciplinari superiori alla multa.	**55 valutazione;** esperienza 35 per funzionari ed elevata qualificazione e 40 per gli altri; capacità professionali e culturali 10 per funzionari ed elevata qualificazione e 5 per gli altri. Per esperienza e capacità culturali/professionali si fa riferimento alla data di scadenza della selezione. **Valutazione:** media delle ultime tre valutazioni individuali annuali conseguite; in caso di assenza per una annualità, ultime tre in ordine cronologico. **Esperienza professionale:** maturata nel medesimo profilo o equivalente, anche senza continuità, a tempo determinato o parziale. Il testo richiama poi gli anni di servizio nella stessa area, con formulazione in parte equivoca. **Capacità culturali e professionali:** acquisite anche attraverso percorsi formativi. Per funzionari/EQ: laurea triennale, laurea magistrale o vecchio ordinamento, master, iscrizione ad albi. Per istruttori e operatori esperti: diploma superiore o qualificazione professionale.
CCIAA TORINO	Nessuna domanda. Tutti i dipendenti coinvolti sono informati del punteggio finale e delle due componenti, valutazione ed esperienza. Attribuzione annuale, di regola nel secondo semestre, mediante procedura selettiva di area contrattuale nel limite delle risorse disponibili; decorrenza dal 1° gennaio dell'anno con risorse stabili.	Tre anni senza progressione. Assenza di provvedimenti disciplinari superiori alla multa. Periodo minimo di servizio effettivo pari a tre anni nell'area contrattuale, presso CCIAA Torino o altro ente in caso di mobilità. Per personale comandato o distaccato il periodo minimo è computato anche presso l'ente di temporanea destinazione.	**60 valutazione; 40 esperienza.** **Valutazione:** ultime tre valutazioni individuali annuali o ultime tre disponibili in ordine cronologico. Se manca una valutazione, la media è comunque operata su tre anni. Per dipendenti in mobilità, l'ente concorda con l'ente di provenienza un termine perentorio per la trasmissione della documentazione. Se la documentazione manca, la valutazione non è stata effettuata o non reca punteggi, si utilizza solo la valutazione effettuata presso CCIAA Torino. **Esperienza:** maturata dopo l'ultima attribuzione del differenziale. Considerati periodi di effettivo servizio: anni interi o frazioni superiori a 9 mesi; 100% se presso l'ente, 50% se presso altri enti. Punteggio: 3 anni = 1 punto; 4 anni = 2; 5 anni = 3; 6 anni e oltre = 4.

ENTE	PROCEDURA E PLATEA	REQUISITI SPECIFICI	CRITERI E PUNTEGGI
PROVINCIA CAMPOBASSO	Avvio tramite atto del Dirigente competente in materia di risorse umane, sulla base delle risorse stanziate e con riferimento alla componente stabile. L'annualità giuridica della progressione è quella in cui è sottoscritto il contratto integrativo che ne prevede l'attivazione; decorrenza dal 1° gennaio del medesimo anno. I dipendenti valutati possono attivare procedura di riesame secondo il sistema valutativo dell'ente. Gli esiti della prima applicazione saranno oggetto di confronto tra le parti per eventuali miglioramenti.	24 mesi nella posizione economica in godimento; per mobilità si computa anche il periodo presso l'amministrazione di provenienza. In servizio alla data del 1° gennaio dell'anno in cui è sottoscritto il contratto integrativo. Il part-time non è riproporzionato ai fini del periodo biennale. Soglia minima di valutazione 70/100 come valore medio del triennio per accedere alla procedura. Sanzioni superiori alla multa trasformate in penalizzazione di ulteriori 12 mesi. Per personale comandato o distaccato rinvio all'art. 14 CCNL Funzioni locali 16.11.2022.	**80 valutazione; 10 esperienza; 10 formazione.** **Valutazione:** media delle ultime tre valutazioni individuali annuali o ultime tre disponibili. In caso di valutazione su porzioni di anno, riproporzionamento in base ai mesi di effettiva prestazione. Sistemi valutativi differenti sono riparametrati. **Esperienza:** maturata nel medesimo profilo o equivalente, anche senza continuità, a tempo determinato o parziale, nella stessa o altra amministrazione del comparto o presso amministrazioni di comparti diversi nel medesimo/corrispondente profilo. **Percorsi formativi:** attinenti al profilo di appartenenza: master, corsi di formazione, specializzazioni.

ENTE	PROCEDURA E PLATEA	REQUISITI SPECIFICI	CRITERI E PUNTEGGI
PROVINCIA MONZA E BRIANZA	Dopo il CCI annuale, avviso interno e termine per aggiornare il fascicolo personale; ciò sembra presupporre partecipazione automatica. Graduatorie formulate dalla Direzione personale, una per ciascuna area. Elenco beneficiari pubblicato su intranet e comunicato via e-mail. Graduatorie definitive dopo 7 giorni lavorativi dalla pubblicazione, salvo riesame. Progressione dal 1° gennaio dell'anno del contratto. Partecipano tutti gli aventi titolo; attribuzioni in misura non superiore al 30% degli aventi titolo. Misura annua lorda individuata per area e sezione nella tabella A del CCNL 2022 e negli artt. 96 e 102.	Tre anni senza progressione. Dipendenti in servizio presso la Provincia alla data di attribuzione dell'istituto, cioè 1° gennaio dell'anno di riferimento. Esclusione dei dipendenti che nell'ultimo triennio abbiano avuto una o più valutazioni non sufficienti. Necessaria almeno una valutazione individuale positiva presso l'Amministrazione provinciale. Il conteggio non considera periodi di aspettativa non retribuita, fuori ruolo o istituti analoghi che sospendono la decorrenza.	**60 valutazione; 30 esperienza; 10 formazione.** **Valutazione:** media delle ultime tre valutazioni individuali annuali o ultime tre disponibili. Ponderazione interna: primo anno 15 punti, secondo anno 20, terzo anno 25. **Esperienza professionale:** maturata dall'ultimo differenziale o progressione nel medesimo profilo o equivalente, anche senza continuità, a tempo determinato o parziale, nella stessa o altra amministrazione del comparto o in profilo corrispondente di comparti diversi. 3 punti per ogni anno o frazione, fino a 10 anni. **Capacità culturali e professionali/formazione:** 0,25 punti per ogni ora di formazione, per corsi di almeno due ore, attestati, svolti nel triennio precedente l'avvio della procedura, fino a 40 ore. Esclusa la formazione obbligatoria, salvo per operatori.

ENTE	PROCEDURA E PLATEA	REQUISITI SPECIFICI	CRITERI E PUNTEGGI
PROVINCIA ASTI	Avviso su sito/intranet o via e-mail; acquisizione dei dati dal fascicolo personale e possibilità di integrazione da parte del dipendente per capacità culturali/professionali e formazione. Durante l'istruttoria il dipendente deve avere piena conoscibilità degli atti acquisiti dal Dirigente. Graduatoria provvisoria comunicata al personale; osservazioni entro 15 giorni; graduatoria definitiva; ricorso entro 7 giorni; commissione di garanzia che convoca l'interessato entro 10 giorni e decide nel medesimo termine. Differenziale e arretrati riconosciuti in busta paga entro 90 giorni dalla conclusione della procedura. Attivazione annuale sulla base delle risorse disponibili nella parte stabile del Fondo risorse decentrate.	24 mesi nell'area di godimento; computati anche periodi a tempo determinato, anche a seguito di mansioni superiori. Differenziazione in base all'anzianità complessiva: fino a 15 anni, ultimi 4 anni; tra 15 e 30 anni, ultimi 3 anni; oltre 30 anni, ultimi 2 anni. Motivazione della differenziazione: distribuzione dei differenziali lungo la carriera e sostenibilità economica, tenuto conto della composizione anagrafica/professionale del personale. Può partecipare anche personale comandato o distaccato presso altri enti. Assenza di provvedimenti disciplinari indicata atecnicamente come prerequisito	**50 valutazione; 40 esperienza; 10 formazione.** **Valutazione:** media delle ultime tre valutazioni individuali annuali o ultime tre disponibili per assenza o altra motivazione. Valutazione proporzionale al valore massimo attribuito. Per distacco sindacale, in assenza di valutazione propria, valore medio dell'area di appartenenza. **Esperienza:** maturata nel medesimo profilo o equivalente, anche senza continuità, a tempo determinato o parziale, nella stessa o altra amministrazione del comparto o in profilo corrispondente di comparti diversi. Prevista valutazione di 1 punto per ogni mese di anzianità eccedente i 2 anni minimi, oppure in misura proporzionale agli anni di lavoro. **Capacità culturali, professionali e percorsi formativi:** attestati rilasciati da soggetti pubblici o privati con esame finale, conseguiti dopo l'ultima progressione o non considerati nelle precedenti. Esempi: patente europea del computer, corsi online, utilizzo strumentazioni, formazione interna. 5 punti per attestato con esame finale.
COMUNE DI ROMA	Avviso di selezione e domanda informatizzata entro i termini e con le modalità previste. Procedimento gestito in modalità informatizzata, con supporto ai dipendenti in difficoltà o privi di strumenti informatici. Nomina di una Commissione per verificare gli esiti dell'istruttoria sulle domande e formulare le graduatorie. Prevista disciplina transitoria per incrementare le risorse. Procedura articolata in tre aree: tecnico-amministrativa, educativo-scolastica, polizia locale.	Tre anni senza progressione, sia per personale a tempo pieno sia a tempo parziale. Titolarità del rapporto di lavoro con l'ente alla data di scadenza dell'avviso di selezione, non al 1° gennaio dell'anno di riferimento.	Criteri indicati ma punteggi rinviati. Criteri selettivi: performance individuale, esperienza professionale, capacità culturali e professionali. Per il dettaglio dei criteri e dei punteggi è previsto rinvio a successiva intesa da perfezionare entro il 30 settembre 2023; il testo non risulta disponibile nella banca dati richiamata.

L'analisi mostra che le progressioni economiche nelle Funzioni locali sono regolate secondo modelli differenziati, ma riconducibili ad alcuni obiettivi di fondo: valorizzare il

merito, l'esperienza e, in misura minore, la formazione, nel rispetto delle risorse disponibili e dei limiti posti dalla contrattazione. Gli enti più orientati alla performance attribuiscono alla valutazione un peso molto elevato; altri costruiscono sistemi più equilibrati tra valutazione ed esperienza; altri ancora introducono garanzie procedurali particolarmente dettagliate. Il risultato è un quadro non uniforme, ma coerente con l'autonomia organizzativa e contrattuale degli enti locali e delle Camere di commercio.

Ripartizione dei differenziali tra le aree

Più precisamente, le scelte variano soprattutto in relazione al modo in cui vengono individuate le risorse, al criterio con cui vengono distribuiti i differenziali stipendiali e al grado di flessibilità riconosciuto all'amministrazione nella gestione delle graduatorie e degli eventuali residui.

Un primo modello può essere definito di "contrattazione annuale forte". È quello seguito, ad esempio, dal Comune di Roma, dalla Provincia di Campobasso, dalla Provincia di Monza e Brianza, dalla CCIAA Arezzo-Siena e, in parte, dalla CCIAA di Caserta. In questo schema il numero dei differenziali stipendiali non viene fissato in modo stabile una volta per tutte, ma viene determinato annualmente in sede di contrattazione integrativa, tenendo conto delle risorse stabili effettivamente disponibili nel fondo. Si tratta di un'impostazione prudente, perché collega direttamente le progressioni economiche alla presenza di risorse certe, stabili e continuative.

Il principale punto di forza di questo modello è il controllo finanziario. L'ente evita automatismi, mantiene un margine di governo sulla spesa e può calibrare di anno in anno il numero delle progressioni sulla base della reale capienza del fondo. Al tempo stesso, però, questa impostazione presenta alcune criticità. Il personale non dispone di una programmazione pluriennale certa e può trovarsi di fronte a un quadro variabile di anno in anno. Inoltre, la necessità di definire annualmente il numero dei differenziali attraverso un nuovo accordo può rallentare la procedura e renderla maggiormente esposta alla dinamica del confronto sindacale. Nel complesso, è un modello solido dal punto di vista contabile e negoziale, ma meno efficace sotto il profilo della programmazione.

Un secondo modello è quello "proporzionale per area contrattuale", presente, con formulazioni diverse, nella CCIAA Chieti Pescara, nella CCIAA Caserta, nel Comune di Roma e, con alcune varianti, nella CCIAA Torino. In questo caso, la distribuzione delle risorse o del numero dei differenziali avviene in proporzione agli aventi diritto o ai potenziali partecipanti appartenenti alle diverse aree contrattuali. La finalità è garantire

una ripartizione equilibrata delle opportunità, evitando che una sola area possa assorbire una quota eccessiva delle risorse disponibili. Questa soluzione ha il pregio di essere trasparente, facilmente motivabile e coerente con il principio di equa distribuzione delle possibilità di progressione. La proporzionalità consente infatti di collegare il numero dei differenziali alla consistenza effettiva del personale interessato in ciascuna area, riducendo il rischio di squilibri. La criticità principale è rappresentata dalla possibile rigidità del criterio. In presenza di somme residue, importi non perfettamente divisibili o aree con pochi aventi diritto, una ripartizione strettamente matematica può risultare difficile da applicare o produrre risultati poco funzionali. Per questo motivo, il modello proporzionale appare particolarmente equilibrato se utilizzato come criterio generale, ma accompagnato da regole correttive chiare per la gestione dei residui.

Un terzo modello, più evoluto, può essere definito "proporzionale con correttivi organizzativi". L'esempio più articolato è rappresentato dalla CCIAA Torino. In questo caso, la logica proporzionale viene mantenuta, ma viene adattata alla struttura organizzativa dell'ente. Torino prevede infatti graduatorie distinte per area contrattuale e area organizzativa, introducendo però alcuni correttivi: la graduatoria può diventare unica per area contrattuale quando la suddivisione per area organizzativa impedirebbe una reale possibilità di progressione; inoltre, eventuali somme residue possono essere utilizzate in deroga al criterio strettamente proporzionale, seguendo l'ordine della graduatoria. Il punto di forza di questo modello è la sua capacità di combinare più esigenze: garantire proporzionalità tra le aree, rispettare l'organizzazione interna dell'ente e utilizzare in modo efficiente le risorse disponibili. È quindi una soluzione più sofisticata e flessibile, perché evita che la ripartizione formale delle graduatorie si traduca in blocchi applicativi o in risorse inutilizzate. Tuttavia, proprio questa maggiore flessibilità comporta anche una maggiore complessità gestionale. Le deroghe devono essere disciplinate con estrema precisione, perché, se formulate in modo generico, possono apparire discrezionali o generare contestazioni. Si tratta quindi di un modello avanzato, ma adatto soprattutto a enti in grado di gestire graduatorie, criteri applicativi e correttivi con un elevato livello di chiarezza.

Un quarto modello è quello "per profilo professionale", riconducibile alla Provincia di Asti. Qui la ripartizione non guarda soltanto all'area contrattuale, ma viene riferita anche ai profili professionali, tenendo conto del personale assegnato e dell'incidenza numerica di ciascun profilo all'interno delle aree. È una soluzione più analitica, perché cerca di rappresentare in modo più puntuale la composizione effettiva dell'ente e la distribuzione delle diverse professionalità. Questo modello può avere un valore significativo quando l'amministrazione intende valorizzare le diverse famiglie professionali e fotografare meglio la propria struttura interna. Tuttavia, presenta anche alcune criticità. Il rischio

principale è quello di frammentare eccessivamente la procedura, moltiplicando i segmenti di ripartizione e rendendo più complessa la gestione delle graduatorie. Emerge una possibile contraddizione: da un lato si definisce una ripartizione per profilo professionale, dall'altro si richiama un accordo di ripartizione delle risorse. Questa sovrapposizione può rendere meno lineare il modello e richiede quindi una disciplina particolarmente coerente.

Nel complesso, il modello preferibile sembra essere una soluzione mista, capace di tenere insieme le esigenze di sostenibilità finanziaria, equità distributiva, trasparenza e flessibilità applicativa. La determinazione annuale delle risorse in sede di contrattazione integrativa consente di garantire la copertura finanziaria e di evitare automatismi non sostenibili. La ripartizione proporzionale tra le aree contrattuali, sulla base del personale avente diritto o scrutinabile, assicura invece una distribuzione equilibrata delle opportunità. A questi due elementi possono aggiungersi correttivi organizzativi, sul modello della CCIAA Torino, purché siano disciplinati in modo chiaro e non lascino spazio a margini eccessivi di discrezionalità. Infine, l'utilizzo delle somme residue secondo l'ordine delle graduatorie permette di evitare economie inutilizzate e di valorizzare pienamente le risorse disponibili.

La soluzione più equilibrata non è quindi né quella rigidamente matematica, che rischia di non adattarsi alle situazioni concrete, né quella totalmente rimessa alla contrattazione annuale, che può ridurre la prevedibilità del sistema. La formula più convincente potrebbe essere costruita in questi termini: le risorse destinate ai differenziali stipendiali sono individuate annualmente in sede di contrattazione integrativa, nell'ambito delle risorse stabili disponibili; il numero dei differenziali attribuibili è ripartito tra le aree contrattuali in misura proporzionale al personale avente diritto o scrutinabile in ciascuna area; eventuali residui sono utilizzati per ulteriori attribuzioni secondo l'ordine delle graduatorie, nel rispetto della capienza economica e dei principi di pari opportunità tra le aree.

Questa impostazione appare la più difendibile perché consente di coniugare controllo della spesa, proporzionalità nella distribuzione delle progressioni, chiarezza delle regole e pieno utilizzo delle risorse disponibili.

Punteggio aggiuntivo per mancata progressione

L'analisi del punteggio aggiuntivo per mancata progressione (***tavola 27***) mette in evidenza come gli enti abbiano interpretato in modo non sempre uniforme il meccanismo

premiale previsto per il personale che non abbia beneficiato di progressioni economiche per un periodo prolungato. Il riferimento comune è, nella maggior parte dei casi, il riconoscimento di un incremento pari al 3% per chi non abbia ottenuto progressioni da oltre sei anni. Tuttavia, le modalità concrete di applicazione variano sensibilmente, soprattutto con riferimento alla base di calcolo e alla presenza di eventuali bonus ulteriori.

Nel caso della **CCIAA Umbria**, la regola rilevata appare sostanzialmente lineare: viene previsto un punteggio aggiuntivo del 3% per il personale che non abbia beneficiato di progressioni da oltre sei anni. La base di calcolo è rappresentata dal punteggio complessivo ottenuto dal candidato. Questa impostazione sembra coerente con la logica del CCNL Funzioni Locali, poiché il beneficio aggiuntivo viene calcolato sull'esito complessivo della valutazione e non su una singola voce isolata. Il punto di forza di questa soluzione è la sua semplicità applicativa: una volta determinato il punteggio totale, l'incremento viene applicato in modo proporzionale e uniforme. L'area di attenzione è limitata alla necessità di assicurare che il criterio sia formulato in modo chiaro nel contratto integrativo, così da evitare dubbi interpretativi.

Anche la **CCIAA Caserta** adotta una soluzione analoga, prevedendo il 3% per oltre sei anni di mancata progressione, calcolato sul punteggio complessivo ottenuto. Anche in questo caso, la disciplina appare sostanzialmente coerente con il CCNL Funzioni Locali, perché collega il punteggio aggiuntivo all'intero risultato conseguito nella procedura. Il punto di forza è rappresentato dalla linearità del meccanismo e dalla sua capacità di funzionare come correttivo equo per chi sia rimasto escluso dalle precedenti progressioni per un periodo significativo. La regola, infatti, non altera in modo autonomo la graduatoria attraverso punteggi fissi o premi sganciati dalla valutazione complessiva, ma interviene in misura percentuale sul risultato già maturato dal candidato.

Più articolata è la soluzione adottata dalla **CCIAA Torino**. In questo caso viene previsto un ulteriore 3% dell'esperienza a partire dai sette anni in su, attribuito una sola volta. La base di calcolo non è quindi il punteggio complessivo ottenuto, ma il punteggio ponderato relativo all'esperienza, calcolato una sola volta indipendentemente dal numero degli anni. Questa impostazione presenta un elemento di razionalità, perché evita una crescita progressiva e potenzialmente eccessiva del beneficio in base al numero di anni di mancata progressione. Tuttavia, proprio la scelta di applicare il 3% alla sola componente dell'esperienza costituisce l'area principale di attenzione. Occorre infatti verificare come tale formulazione si coordini con la previsione del CCNL, che sembra riferire il punteggio aggiuntivo al punteggio ottenuto nel suo complesso.

La **Provincia di Campobasso** utilizza una formulazione più flessibile. La regola consente di attribuire un punteggio aggiuntivo complessivamente non superiore al 3%, calcolato sul

punteggio complessivamente ottenuto. È inoltre possibile differenziare tale incremento in relazione agli anni trascorsi dall'ultima progressione. Questa soluzione ha il pregio di mantenere il riferimento alla soglia massima del 3% e alla base complessiva del punteggio, ma introduce una certa gradualità applicativa. In altre parole, l'ente può modulare il beneficio tenendo conto della durata effettiva della mancata progressione, purché non superi il limite massimo previsto. Il punto di forza è quindi la flessibilità, che consente di trattare diversamente situazioni non perfettamente identiche. La criticità potenziale riguarda la necessità di definire in modo preciso i criteri di graduazione, perché una differenziazione non adeguatamente regolata potrebbe generare incertezza o disparità di trattamento.

Diversa è la soluzione della **Provincia di Monza e Brianza**, che non prevede un incremento percentuale, ma un massimo di 3 punti fissi. Il punteggio viene differenziato in ragione degli anni trascorsi dall'ultima progressione: 1 punto per sei anni, 2 punti per sette anni e 3 punti per otto o più anni. Questa impostazione ha il vantaggio di essere molto chiara e facilmente applicabile, perché il beneficio è predeterminato e immediatamente quantificabile. Tuttavia, rappresenta anche il principale elemento critico, poiché si discosta dalla logica percentuale. Il passaggio dal 3% a un massimo di 3 punti può produrre effetti diversi a seconda del punteggio complessivo del candidato: in alcuni casi può risultare più favorevole, in altri meno. Proprio per questo, la soluzione presenta un potenziale scostamento rispetto alla struttura prevista dal CCNL, che sembra orientata a un incremento proporzionale e non a un bonus fisso.

Infine, la **Provincia di Asti** prevede il 3% per oltre sei anni di mancata progressione, calcolato sul valore raggiunto; viene, però, introdotto un ulteriore bonus di 15 punti per chi abbia partecipato alla progressione dell'anno precedente ma sia rimasto escluso. La prima parte della regola appare riconducibile alla logica generale del punteggio aggiuntivo per mancata progressione. La seconda, invece, solleva un profilo di criticità. Il bonus fisso di 15 punti sembra infatti introdurre un vantaggio molto significativo e autonomo, non direttamente collegato alla percentuale del 3% né necessariamente proporzionato al punteggio complessivo ottenuto. Occorre segnalare il rischio di alterare in modo eccessivo la graduatoria e di premiare una condizione specifica — l'esclusione nella procedura precedente — al di fuori del meccanismo percentuale previsto dal CCNL.

Tavola 27 – Comparto Funzioni locali: punteggio aggiuntivo per mancata progressione

ENTE	REGOLA RILEVATA	BASE DI CALCOLO
CCIAA UMBRIA	3% per oltre 6 anni.	Punteggio complessivo ottenuto.
CCIAA CASERTA	3% per oltre 6 anni.	Punteggio complessivo ottenuto.
CCIAA TORINO	Ulteriore 3% dell'esperienza dai 7 anni in su, una sola volta.	Punteggio ponderato esperienza calcolato una sola volta indipendentemente dal numero degli anni
PROVINCIA CAMPOBASSO	Possibile attribuire un punteggio aggiuntivo complessivamente non superiore al 3%	Punteggio complessivamente ottenuto (può essere differenziato in relazione agli anni dall'ultima progressione)
PROVINCIA MONZA E BRIANZA	Massimo 3 punti, non 3%.	Punti fissi differenziati in ragione degli anni trascorsi (sei anni: 1 punto; sette anni: due punti; otto o più anni: tre punti)
PROVINCIA ASTI	3% per oltre 6 anni e 15 punti per chi ha partecipato alla progressione dell'anno precedente, ma è rimasto escluso.	Valore raggiunto + bonus fisso per chi è rimasto escluso.

Nel complesso, dall'analisi emerge che le soluzioni più lineari sono quelle adottate dalla CCIAA Umbria e dalla CCIAA Caserta, perché applicano il 3% al punteggio complessivo ottenuto e risultano quindi più vicine alla formulazione del CCNL Funzioni Locali. La Provincia di Campobasso appare anch'essa coerente, soprattutto perché mantiene il limite massimo del 3% e la base del punteggio complessivo, pur introducendo una possibile graduazione in base agli anni di mancata progressione. Più delicate sono invece le soluzioni della CCIAA Torino, della Provincia di Monza e Brianza e della Provincia di Asti. Torino restringe la base di calcolo alla sola esperienza, e ciò richiede una verifica di compatibilità con il riferimento al punteggio ottenuto. Monza e Brianza sostituisce la percentuale con punti fissi, con il rischio di allontanarsi dalla logica proporzionale. Asti, infine, aggiunge un bonus fisso di 15 punti che può incidere in modo rilevante e non proporzionato sull'esito della graduatoria, con un meccanismo che si discosta dalla previsione nazionale.

La soluzione più solida sembra dunque quella che mantiene tre elementi essenziali: il limite del 3%, il riferimento alla mancata progressione per oltre sei anni e il calcolo sul punteggio complessivamente ottenuto. Questo modello garantisce maggiore coerenza

con il CCNL, riduce i rischi di contestazione e consente al punteggio aggiuntivo di svolgere la propria funzione correttiva senza trasformarsi in un meccanismo premiale autonomo o eccessivamente distorsivo.

Criteri di precedenza in caso di parità

L'analisi dei criteri di precedenza in caso di parità (***tavola 28***) evidenzia come gli enti abbiano adottato soluzioni diverse per risolvere le situazioni in cui più candidati ottengano lo stesso punteggio nelle procedure di progressione economica. Nel complesso, emerge una prevalenza di criteri tradizionali, soprattutto legati all'anzianità di servizio, alla permanenza nella posizione economica e, in alcuni casi, all'età anagrafica. Tuttavia, accanto a questi modelli più classici, alcune amministrazioni introducono criteri più articolati, collegati alla valutazione, alla posizione economica posseduta o a specifiche esigenze organizzative e perequative.

La **CCIAA Chieti Pescara** adotta un criterio fortemente orientato alla perequazione e all'anzianità. In caso di parità, viene data priorità innanzitutto all'anzianità nella posizione economica, poi alla posizione economica più bassa all'interno dell'area professionale e infine all'anzianità di servizio. Questa sequenza mostra una chiara attenzione verso chi si trova da più tempo nella medesima posizione economica e verso chi occupa una posizione meno avanzata nell'area. Il criterio, quindi, non mira soltanto a premiare l'anzianità, ma anche a riequilibrare situazioni potenzialmente penalizzanti, favorendo chi ha avuto minori occasioni di sviluppo economico.

La **CCIAA Umbria** utilizza una soluzione più lineare, nella quale prevale l'anzianità. I criteri indicati sono, nell'ordine, l'anzianità di servizio, la maggiore età e la posizione economica inferiore. Anche in questo caso è presente una componente perequativa, rappresentata dalla preferenza per chi si trova in una posizione economica più bassa, ma essa interviene solo dopo i criteri dell'anzianità e dell'età. La lettura complessiva è quindi quella di un modello in cui l'esperienza maturata nel tempo assume un ruolo centrale, mentre gli altri elementi hanno una funzione prevalentemente residuale.

La **CCIAA Caserta** adotta un criterio ancora più essenziale, basato sull'anzianità di servizio presso la stessa Camera di Commercio e, in seconda battuta, sulla maggiore età. La scelta di valorizzare l'anzianità maturata specificamente presso la CCIAA Caserta segnala una preferenza per il radicamento interno all'ente e per la continuità del servizio prestato nella medesima amministrazione. Il punto di forza di questa soluzione è la semplicità

applicativa; la criticità, invece, consiste nel fatto che il criterio appare poco aperto a elementi di merito o di valutazione qualitativa.

La **CCIAA Arezzo-Siena** propone un modello leggermente più equilibrato. In caso di parità vengono considerati l'anzianità nell'area presso la Camera di Commercio, la media della valutazione e infine la maggiore età. Rispetto ai modelli basati esclusivamente sull'anzianità, qui compare un criterio valutativo, anche se non collocato al primo posto. L'impostazione resta dunque ancorata all'esperienza interna maturata nell'area, ma introduce un elemento di merito che consente, almeno in seconda battuta, di distinguere tra candidati con pari punteggio sulla base della qualità della prestazione.

La **CCIAA Torino** presenta la sequenza più articolata e, sotto alcuni profili, più evoluta. Il primo criterio di precedenza è la media della valutazione più alta, seguito dal minor numero di PEO o differenziali già conseguiti all'interno dell'area contrattuale, dall'anzianità in Camera, dalla permanenza nel differenziale e, infine, dalla maggiore età. La scelta di collocare la valutazione al primo posto indica un orientamento più marcato verso il merito. Al tempo stesso, il riferimento al minor numero di progressioni già ottenute introduce una logica perequativa, perché tende a favorire chi ha beneficiato meno degli sviluppi economici precedenti. La sequenza torinese combina quindi valutazione, equità distributiva, esperienza interna e criteri residuali, risultando più complessa ma anche più capace di bilanciare esigenze diverse.

La **Provincia di Campobasso** si colloca invece in un modello tradizionale. I criteri sono, infatti, l'anzianità nella posizione economica, l'anzianità di servizio e la maggiore età. La struttura è chiara e facilmente applicabile, ma valorizza quasi esclusivamente il fattore temporale. La precedenza viene attribuita a chi è rimasto più a lungo nella stessa posizione e, successivamente, a chi ha maggiore servizio o maggiore età. È un modello semplice, ma meno coerente con una logica di progressione fondata sul merito o sulla qualità della performance.

La **Provincia di Monza e Brianza** adotta una soluzione particolarmente peculiare. Il primo elemento considerato è il punteggio di valutazione più elevato negli anni, secondo una scansione progressiva: si guarda prima all'ultimo anno del triennio, poi al penultimo, poi al terzultimo e infine all'anno precedente rispetto al triennio considerato. Questo criterio attribuisce grande rilievo alla valutazione individuale e consente di risolvere la parità valorizzando l'andamento più recente della performance. Accanto a questo elemento, però, viene introdotto anche il criterio del pensionamento entro il biennio, seguito dalla maggiore età e dalla posizione economica inferiore. Il riferimento al pensionamento è l'aspetto più particolare e potenzialmente più delicato, perché introduce una priorità collegata alla prossimità dell'uscita dal servizio. Tale criterio può essere letto come una

scelta volta a consentire il riconoscimento della progressione prima del pensionamento, ma richiede attenzione perché si discosta dai criteri ordinari di merito, anzianità o perequazione.

La **Provincia di Asti** utilizza una regola semplice, fondata sull'anzianità complessiva presso l'ente e, in caso di ulteriore parità, sulla maggiore età. Si tratta di un criterio fortemente interno all'amministrazione, perché valorizza il servizio prestato presso lo stesso ente più che l'esperienza complessiva nella pubblica amministrazione. La semplicità è il principale punto di forza, ma l'impostazione risulta piuttosto limitata, poiché non considera né la valutazione individuale né altri elementi qualitativi.

Infine, **Roma Capitale** prevede come primo criterio la maggiore anzianità di servizio e, successivamente, la preferenza per il dipendente più giovane. Questa soluzione è interessante perché combina un criterio tradizionale con una scelta finale diversa da quella adottata da molti altri enti. Mentre numerose amministrazioni utilizzano la maggiore età come criterio residuale, Roma Capitale preferisce, in caso di ulteriore parità, il dipendente più giovane. Ne deriva un modello misto: da un lato viene valorizzata l'esperienza di servizio, dall'altro si introduce un criterio finale che può essere letto come orientato al ricambio generazionale o comunque a una diversa distribuzione delle opportunità.

Tavola 28 – Comparto Funzioni locali: criteri di precedenza in caso di parità

ENTE	CRITERI DI PRIORITÀ RILEVATI
CCIAA Chieti Pescara	Anzianità nella posizione economica; posizione economica più bassa; anzianità di servizio.
CCIAA Umbria	Anzianità di servizio; età maggiore; posizione economica inferiore.
CCIAA Caserta	Anzianità di servizio presso CCIAA Caserta; maggiore età
CCIAA Arezzo-Siena	Anzianità nell'area presso l'ente; media valutazione; età maggiore.
CCIAA Torino	Media valutazione più alta; minor numero PEO/differenziali all'interno dell'area contrattuale; anzianità in Camera; permanenza nel differenziale; età maggiore.
Provincia Campobasso	Anzianità nella posizione economica; anzianità di servizio; età maggiore.
Monza e Brianza	Punteggio valutazione più elevato negli anni (nell'ultimo anno del triennio, nel penultimo anno del triennio, nel terz'ultimo anno del triennio, nell'anno precedente del triennio preso in considerazione), pensionamento entro biennio, età maggiore, posizione economica inferiore
Provincia Asti	Anzianità complessiva presso ente; poi età maggiore.
Roma Capitale	Maggiore anzianità di servizio; poi dipendente più giovane.

Nel complesso, emerge come i criteri di precedenza siano ancora largamente dominati da logiche di anzianità e di permanenza nella posizione economica, soprattutto nei modelli adottati da CCIAA Umbria, CCIAA Caserta, Provincia di Campobasso e Provincia di Asti. Tuttavia, alcuni enti introducono elementi più innovativi. La CCIAA Torino valorizza in primo luogo la valutazione e combina merito e perequazione; la Provincia di Monza e Brianza attribuisce rilievo alla performance valutativa degli anni considerati, pur inserendo un criterio peculiare legato al pensionamento; Roma Capitale adotta una soluzione mista, con anzianità come criterio principale e minore età come criterio finale.

La lettura complessiva è quindi quella di un panorama disomogeneo. I modelli più tradizionali garantiscono semplicità, certezza applicativa e facilità di gestione, ma rischiano di ridurre il peso del merito. I modelli più articolati, invece, appaiono maggiormente coerenti con una concezione moderna delle progressioni economiche, perché integrano valutazione individuale, equità distributiva e attenzione alla storia professionale del dipendente. Tuttavia, proprio perché più complessi, richiedono formulazioni molto chiare, soprattutto quando introducono criteri particolari come il pensionamento entro il biennio o il numero di progressioni già conseguite.

In conclusione, la soluzione più equilibrata sembra essere quella che pone al primo posto un criterio valutativo, come la media delle valutazioni o il punteggio di performance, e utilizza poi criteri perequativi o di anzianità solo in via successiva. In questo modo si evita che la parità venga risolta esclusivamente sulla base del tempo trascorso in servizio, ma si mantiene comunque uno spazio per valorizzare chi è rimasto più a lungo nella stessa posizione o ha avuto minori occasioni di progressione.

3.3 Comparto Sanità

L'analisi mette a confronto le procedure di progressione economica adottate da due aziende sanitarie, Niguarda e ASST Pavia, evidenziando le modalità di accesso, i requisiti richiesti, la formazione delle graduatorie e i criteri utilizzati per l'attribuzione dei punteggi. Nel complesso, entrambe le discipline si fondano su una logica selettiva e comparativa: il differenziale economico non è riconosciuto automaticamente a tutto il personale in possesso dei requisiti, ma viene attribuito entro limiti determinati, sulla base di una graduatoria e in relazione alle risorse disponibili.

ASST Grande Ospedale Metropolitano Niguarda

Nel caso di **Niguarda**, la procedura prende avvio con la pubblicazione di un bando sulla intranet aziendale. I dipendenti interessati devono presentare domanda entro i termini stabiliti; le modalità concrete di presentazione sono oggetto di una specifica comunicazione, anch'essa diffusa tramite intranet. La gestione istruttoria è affidata alla struttura Risorse Umane, che verifica il possesso dei requisiti richiesti e procede all'assegnazione dei punteggi. Si tratta quindi di una procedura formalizzata, nella quale l'iniziativa del dipendente, attraverso la presentazione della domanda, rappresenta un passaggio necessario.

I requisiti previsti da Niguarda sono piuttosto articolati. È richiesto, anzitutto, che al 1° gennaio il dipendente non abbia beneficiato di progressioni economiche negli ultimi tre anni, né presso Niguarda né presso altri enti. È inoltre necessario essere titolari di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato. La disciplina prevede poi un meccanismo di applicazione in ordine di graduatoria, ma con una particolare riserva a favore di alcune

categorie di personale: da un lato, coloro che nei dieci anni precedenti non abbiano ottenuto alcuna progressione; dall'altro, coloro che nei venti anni precedenti abbiano conseguito non più di due progressioni. Questa previsione mira a riequilibrare le opportunità di avanzamento economico, valorizzando anche le situazioni di più lunga permanenza senza benefici economici.

La procedura di Niguarda prevede inoltre un limite quantitativo: il differenziale può essere attribuito entro il limite del 50% dei possibili beneficiari. Le graduatorie sono distinte per ciascuna area e ruolo di inquadramento. L'attribuzione avviene tenendo conto della percentuale di addensamento dei presenti nelle graduatorie per ogni area e ruolo, cioè della distribuzione del personale tra le diverse aree e i diversi ruoli. La graduatoria ha validità annuale, con la conseguenza che i suoi effetti sono circoscritti all'anno di riferimento e non si proiettano automaticamente negli anni successivi.

Quanto ai criteri di valutazione, il modello di Niguarda attribuisce il 50% del punteggio alla valutazione, il 40% all'esperienza professionale e il 10% agli eventi formativi dell'ultimo triennio, purché coerenti con il profilo professionale. La valutazione si basa sulla media delle ultime tre valutazioni individuali annuali oppure, se non disponibili, sulle ultime tre valutazioni reperibili in ordine cronologico. La griglia utilizzata è articolata per fasce ampie: una valutazione fino a 50 non attribuisce alcun punto; una valutazione da 60 a 84 dà diritto a 10 punti; una valutazione da 85 a 99 comporta 40 punti; il punteggio pieno di 100 consente di ottenere 50 punti. Questo sistema determina una forte valorizzazione delle valutazioni più elevate, ma al tempo stesso crea salti significativi tra una fascia e l'altra.

L'esperienza professionale, nel modello di Niguarda, è considerata in senso ampio. Rileva infatti l'esperienza maturata con o senza soluzione di continuità, anche a tempo determinato o parziale, presso aziende del comparto oppure presso enti appartenenti a comparti diversi, purché nel medesimo profilo o in un profilo corrispondente. Il punteggio è attribuito per fasce triennali: si parte da zero punti per un'esperienza fino a un anno e si arriva fino a 40 punti per un'esperienza superiore a ventuno anni. La formazione, infine, riguarda gli eventi formativi svolti nell'ultimo triennio e coerenti con il profilo professionale. L'assenza di eventi formativi non attribuisce punti; fino a trenta eventi sono riconosciuti 5 punti; da trentuno eventi in poi sono attribuiti 10 punti.

ASST di Pavia

La disciplina di **ASST Pavia** presenta anch'essa una struttura selettiva, ma con alcune differenze rispetto al modello di Niguarda. Anche qui è prevista la formazione di una graduatoria, predisposta dalla struttura del personale. La procedura prevede una pubblicazione provvisoria, di norma entro il 31 marzo di ciascun anno. Dopo tale pubblicazione, i dipendenti hanno a disposizione trenta giorni per chiedere chiarimenti, presentare integrazioni oppure richiedere l'esclusione dalla procedura. Solo dopo questa fase viene formata la graduatoria definitiva. Il procedimento appare quindi caratterizzato da una fase di interlocuzione successiva alla pubblicazione provvisoria, che consente ai dipendenti di verificare la propria posizione e intervenire prima della cristallizzazione degli esiti.

Anche ASST Pavia richiede un requisito temporale di tre anni e la titolarità di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Le progressioni sono riconosciute soltanto a una quota limitata di dipendenti, confermando la natura selettiva dell'istituto. La graduatoria viene costruita riservando a ciascuna area e ruolo una quota di risorse proporzionale alla percentuale di addensamento del personale. In altri termini, la distribuzione delle risorse tiene conto del peso numerico di ciascuna area e ruolo rispetto al totale dei dipendenti coinvolti. Questo meccanismo mira a garantire una ripartizione equilibrata delle progressioni tra le diverse componenti professionali dell'azienda.

Il sistema di punteggio di ASST Pavia è più semplice rispetto a quello di Niguarda, poiché si basa soltanto su due criteri: 60% valutazione e 40% esperienza professionale. Non risultano criteri autonomi ulteriori, come la formazione o le capacità culturali e professionali. La valutazione assume quindi un peso ancora più marcato, pari al 60% del totale. Anche in questo caso si considera la media delle ultime tre valutazioni individuali annuali oppure, quando una valutazione non sia stata possibile per assenza dal servizio in una delle annualità, le ultime tre valutazioni disponibili in ordine cronologico. A differenza di Niguarda, ASST Pavia attribuisce un punto per ogni singolo punto di valutazione, adottando quindi un sistema più lineare e proporzionale, senza fasce ampie.

L'esperienza professionale è definita in termini analoghi a quelli previsti da Niguarda. È infatti considerata l'esperienza maturata con o senza soluzione di continuità, anche a tempo determinato o parziale, presso aziende del comparto o presso enti di diverso comparto, purché nel medesimo o corrispondente profilo. Essa viene espressa in giorni, mesi e anni alla data del 1° gennaio dell'anno di riferimento. Il punteggio è attribuito nella misura di un punto per ogni anno, rapportato al periodo effettivamente maturato dal candidato. Rispetto a Niguarda, dunque, il criterio dell'esperienza appare calcolato in modo più puntuale e progressivo, senza ricorrere a fasce triennali.

Analisi comparativa

Dal confronto tra i due modelli (***tavola 29***) emergono diversi elementi comuni. Entrambe le aziende richiedono tre anni senza progressione e un rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Entrambe adottano graduatorie distinte per area e ruolo e utilizzano il criterio dell'addensamento del personale per distribuire le opportunità di progressione tra le diverse componenti organizzative. Inoltre, in entrambi i casi l'esperienza professionale è valorizzata in modo ampio, comprendendo anche periodi svolti a tempo determinato o parziale e presso enti diversi, purché riconducibili al medesimo profilo o a profili corrispondenti.

Le differenze riguardano soprattutto la struttura della procedura e la composizione del punteggio. Niguarda prevede un bando con domanda del dipendente e attribuisce rilievo anche alla formazione dell'ultimo triennio, sia pure nella misura limitata del 10%. ASST Pavia, invece, sembra costruire la procedura intorno alla graduatoria predisposta dalla struttura del personale, con pubblicazione provvisoria e possibilità di intervento da parte del dipendente entro trenta giorni. Sul piano dei criteri, Pavia concentra tutto il punteggio su valutazione ed esperienza, mentre Niguarda aggiunge una componente formativa.

Un'altra differenza significativa riguarda il modo in cui viene calcolata la valutazione. Niguarda utilizza fasce di punteggio molto ampie, che producono salti rilevanti: ad esempio, una valutazione compresa tra 85 e 99 dà diritto a 40 punti, mentre solo il punteggio pari a 100 consente di ottenere 50 punti. ASST Pavia, invece, adotta un sistema proporzionale, attribuendo un punto per ogni punto di valutazione. Ciò rende il modello pavese più graduale e direttamente collegato al risultato valutativo ottenuto dal dipendente, anche se - in un contesto di valutazioni poco differenziate – potrebbe avere l'effetto di attenuare in modo molto significativo il "peso" realmente assunto dalla "valutazione", pur in presenza di una ponderazione formalmente molto elevata di tale fattore.

Anche l'esperienza è valorizzata in modo diverso. Niguarda utilizza fasce triennali, con un punteggio che cresce per scaglioni fino al massimo di 40 punti oltre i ventuno anni. ASST Pavia calcola invece l'esperienza in giorni, mesi e anni, attribuendo un punto per ogni anno e rapportando il punteggio al periodo effettivamente maturato. Il primo sistema è più sintetico e per fasce; il secondo appare più analitico e proporzionale. Va anche detto che il collegamento lineare e proporzionale con gli anni di esperienza maturata, in combinazione con una bassa differenziazione delle valutazioni e con il conseguente appiattimento dei punteggi su tale fattore, rende di fatto "gli anni di anzianità" il fattore realmente determinante sull'esito delle progressioni economiche, trasformando queste ultime in una sorta di "classi e scatti" non dichiarato.

In conclusione, l'analisi mostra due modelli accomunati dall'obiettivo dichiarato di valorizzare il merito e l'esperienza professionale all'interno delle aziende sanitarie, ma costruiti con soluzioni tecniche differenti. **Niguarda** adotta una procedura fondata su domanda, graduatorie annuali, riserve per il personale che non abbia beneficiato di progressioni per lunghi periodi e un sistema di punteggio articolato su valutazione, esperienza e formazione. **ASST Pavia**, invece, propone un modello più essenziale, centrato su valutazione ed esperienza, con una graduatoria provvisoria soggetta a chiarimenti e integrazioni prima della definizione finale. Entrambi i sistemi confermano comunque che la progressione economica è concepita come istituto "potenzialmente" selettivo, i cui esiti, in termini di effettiva selettività, dipendono però in misura rilevante dalla relazione che viene stabilita tra punteggi e criteri di selezione oltreché da quanto il sistema di valutazione riesce, in concreto, a differenziare.

Tavola 29 – Comparto Sanità: analisi comparativa delle procedure di progressione economica

AMMINISTRAZIONE	PROCEDURA E PLATEA	REQUISITI SPECIFICI	CRITERI E PUNTEGGI
NIGUARDA	Bando pubblicato su intranet; domanda entro i termini previsti. Le modalità di presentazione delle domande sono oggetto di apposita comunicazione e diffusione tramite intranet. La struttura Risorse Umane verifica i requisiti e assegna i punteggi.	Tre anni: al 1° gennaio nessuna progressione negli ultimi tre anni presso questo o altri enti. Rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Applicazione in ordine di graduatoria, con riserva per chi in dieci anni non abbia effettuato alcuna progressione e per chi in venti anni abbia conseguito fino a due progressioni. Limite del 50% dei possibili beneficiari. Graduatoria per ogni area e ruolo di inquadramento. Attribuzione in base alla percentuale di addensamento dei presenti nelle graduatorie per ogni area e ruolo. Vigenza annuale della graduatoria.	50% valutazione; 40% esperienza; 10% eventi formativi dell'ultimo triennio coerenti con il profilo. Valutazione: media delle ultime tre valutazioni individuali annuali o, comunque, delle ultime tre valutazioni disponibili in ordine cronologico. La griglia usa fasce ampie: fino a 50 = 0 punti; da 60 a 84 = 10 punti; da 85 a 99 = 40 punti; 100 = 50 punti. Esperienza professionale: maturata, con o senza soluzione di continuità, anche a tempo determinato e parziale, presso aziende del comparto o enti di diverso comparto nel medesimo o corrispondente profilo. Il punteggio è attribuito per fasce triennali, partendo da 0 punti fino a 1 anno e arrivando a 40 punti oltre 21 anni. Eventi formativi dell'ultimo triennio coerenti con il profilo professionale: nessun evento = 0 punti; fino a 30 eventi = 5 punti; da 31 eventi = 10 punti.

AMMINISTRAZIONE	PROCEDURA E PLATEA	REQUISITI SPECIFICI	CRITERI E PUNTEGGI
ASST PAVIA	Procedimento selettivo con formazione della graduatoria. La struttura del personale predispone la graduatoria degli aventi diritto. Pubblicazione provvisoria, di norma, entro il 31 marzo di ciascun anno; sono previsti 30 giorni per chiarimenti, integrazioni o richiesta di esclusione, cui segue la graduatoria definitiva.	Tre anni. Rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Progressioni riconosciute solo a una quota limitata di dipendenti. La graduatoria dei partecipanti e stilata riservando a ciascuna area e ruolo una quota di risorse direttamente proporzionale alla percentuale di addensamento del personale, ossia al rapporto tra numero di dipendenti dell'area/ruolo e numero complessivo.	60% valutazione; 40% esperienza professionale. Non risultano criteri residui autonomi. Valutazione: media delle ultime tre valutazioni individuali annuali o, comunque, delle ultime tre valutazioni disponibili in ordine cronologico, quando non sia stato possibile effettuare la valutazione per assenza dal servizio in una delle annualità. Attribuzione di 1 punto per ogni singolo punto di valutazione. Esperienza professionale: maturata, con o senza soluzione di continuità, anche a tempo determinato e parziale, presso aziende del comparto o enti di diverso comparto nel medesimo o corrispondente profilo. È espressa in giorni, mesi e anni alla data del 1° gennaio dell'anno di riferimento, con attribuzione di 1 punto per ogni anno, rapportato al periodo maturato dal candidato.

Riserva di risorse per il personale senza progressioni

L'analisi relativa al punteggio aggiuntivo per mancata progressione mette a confronto due soluzioni adottate dal Niguarda e dalla ASST di Pavia (***tavola 30***), con riferimento alla previsione del contratto di comparto che consente di destinare una quota di risorse ai dipendenti che, pur avendo maturato una lunga esperienza professionale, non hanno beneficiato di progressioni economiche oppure ne hanno beneficiato in misura molto limitata.

Il dato comune ai due casi è il richiamo alla logica della riserva di risorse prevista dal CCNL. Tale riserva mira a tutelare il personale che, nel corso di un periodo significativo della propria carriera, è rimasto sostanzialmente fermo dal punto di vista economico. La finalità è quindi perequativa: non si tratta semplicemente di premiare il merito individuale, ma di correggere situazioni di mancata o di ridotta progressione, evitando che lavoratori con molti anni di esperienza continuino a essere penalizzati rispetto a colleghi che hanno già beneficiato di avanzamenti economici.

Nel caso del **Niguarda**, la disciplina prevede che una riserva pari al 10% delle risorse sia destinata all'attribuzione delle progressioni al personale che rientra in due categorie. La

prima riguarda i dipendenti che abbiano maturato almeno 10 anni di esperienza professionale nella ex categoria o nella nuova area di inquadramento senza aver mai conseguito progressioni economiche. La seconda riguarda il personale che abbia maturato almeno 20 anni di esperienza professionale, sempre nella ex categoria o nella nuova area di inquadramento, e che durante tale periodo abbia conseguito fino a due progressioni economiche.

Questa impostazione presenta un elemento di forza evidente: individua in modo puntuale la platea dei destinatari, richiamando espressamente sia la ex categoria sia la nuova area di inquadramento. Tale precisazione è utile perché consente di collegare l'esperienza professionale al percorso di inquadramento del dipendente, evitando letture troppo ampie o non coerenti con la struttura contrattuale. Inoltre, la previsione distingue correttamente tra chi non ha mai ottenuto progressioni in almeno dieci anni e chi, in un arco temporale più lungo di venti anni, ne ha ottenute non più di due. In questo modo, il sistema intercetta sia le situazioni di totale mancata progressione sia quelle di progressione molto limitata.

La criticità principale del modello Niguarda riguarda però la formulazione della riserva come quota "pari" al 10% delle risorse, e non come quota "non superiore" al 10%. Questa differenza non è soltanto formale. Parlare di una quota pari al 10% può far apparire la riserva come obbligatoriamente fissata in quella misura esatta, mentre la formulazione contrattuale sembra orientata a individuare un limite massimo entro il quale l'ente può muoversi. Di conseguenza, la previsione potrebbe risultare eccessivamente rigida, perché non lascia spazio a una modulazione della quota in base alle risorse disponibili, alla platea degli aventi diritto e alle esigenze complessive della procedura.

Nel caso dell'**ASST Pavia**, la disciplina appare più prudente sul piano quantitativo, perché prevede che, nel limite massimo del 3% delle risorse complessivamente a disposizione, siano riconosciuti differenziali economici di professionalità a favore del personale che si trova in condizioni analoghe. Anche qui vengono considerate due categorie di destinatari: da un lato, il personale che abbia maturato almeno 10 anni di esperienza professionale senza aver mai conseguito progressioni economiche; dall'altro, il personale che abbia maturato almeno 20 anni di esperienza professionale e che, durante tale periodo, abbia conseguito non più di due progressioni economiche.

Il punto di forza di questa soluzione è la maggiore cautela finanziaria. L'espressione "nel limite massimo" indica chiaramente che la quota rappresenta un tetto e non un importo necessariamente da utilizzare in misura fissa. Questo rende la previsione più flessibile e più facilmente adattabile alla concreta disponibilità delle risorse. Tuttavia, rispetto al modello Niguarda, l'ASST Pavia presenta una possibile criticità descrittiva: nella

formulazione riportata non viene specificato che l'esperienza professionale debba essere maturata nella ex categoria o nella nuova area di inquadramento. L'assenza di questa precisazione può generare incertezza, perché il riferimento generico all'esperienza professionale potrebbe essere interpretato in senso più ampio, includendo periodi non immediatamente collegati all'area o alla categoria di appartenenza rilevante ai fini della progressione.

Un ulteriore elemento da considerare riguarda la diversa misura della riserva: 10% per Niguarda e 3% per ASST Pavia. Questa differenza segnala due approcci distinti. Niguarda sembra attribuire un peso più significativo alla tutela del personale rimasto a lungo privo di progressioni o con progressioni limitate; ASST Pavia, invece, adotta una soluzione più contenuta, probabilmente più prudente sotto il profilo della sostenibilità economica. Entrambe le impostazioni perseguono una finalità perequativa, ma lo fanno con intensità diversa.

Nel complesso, la riserva prevista dal CCNL viene recepita con l'obiettivo di garantire una quota di opportunità al personale con maggiore anzianità professionale e con una storia di limitata valorizzazione economica. La soluzione più completa, sotto il profilo della definizione della platea, appare quella di Niguarda, perché richiama espressamente la ex categoria e la nuova area di inquadramento. Tuttavia, essa presenta una criticità nella misura della riserva, formulata come quota fissa pari al 10%. La soluzione dell'ASST Pavia, invece, è più flessibile nella quantificazione, poiché parla di limite massimo del 3%, ma risulta meno precisa nell'individuazione dell'esperienza rilevante, non specificando il collegamento con la ex categoria o con la nuova area.

La riserva, in entrambi i casi, riprende la disposizione del CCNL che garantisce una quota di risorse ai sensi della relativa lettera dell'articolo di riferimento. Per risultare pienamente coerente con la disciplina contrattuale, la formulazione più equilibrata dovrebbe quindi combinare i punti di forza dei due modelli: da un lato, indicare che la quota opera entro un limite massimo e non come importo fisso obbligatorio; dall'altro, precisare che l'esperienza professionale rilevante deve essere maturata nella ex categoria o nella nuova area di inquadramento. In questo modo la previsione manterrebbe la propria funzione perequativa, ma con maggiore chiarezza applicativa e minori rischi di contestazione.

Tavola 30 – Comparto Sanità: riserva di risorse per il personale senza progressioni o con progressioni limitate

ENTE	REGOLA RILEVATA	BASE DI CALCOLO
NIGUARDA	Riserva pari (e non "non superiore") al 10% delle risorse sarà destinata all'attribuzione delle progressioni per il personale che abbia maturato almeno 10 anni di esperienza professionale nella ex categoria o nella nuova area di inquadramento senza aver mai conseguito progressioni economiche e al personale che abbia maturato almeno 20 anni di esperienza professionale nella ex categoria o nella nuova area di inquadramento e che durate tale periodo abbia conseguito fino a due progressioni economiche	
ASST PAVIA	Nel limite massimo del 3% delle risorse complessivamente a disposizione saranno riconosciuti DEF a favore del personale che abbia maturato almeno 10 anni di esperienza professionale senza aver mai conseguito progressioni economiche (non c'è la specificazione nella ex categoria o nella nuova area di inquadramento) e al personale che abbia maturato almeno 20 anni di esperienza professionale (anche qui non c'è nella ex categoria o nella nuova area di inquadramento) e che durate tale periodo abbia conseguito non più di due progressioni economiche.	

Criteri di precedenza in caso di parità

Le soluzioni adottate da Niguarda e ASST Pavia per risolvere le **situazioni in cui più dipendenti ottengano lo stesso punteggio** nell'ambito delle procedure di attribuzione dei differenziali economici di professionalità si connotano per una logica prevalentemente perequativa (***tavola 31***). Il primo elemento considerato è infatti il minor numero di progressioni già conseguite. Questa scelta è significativa, perché tende a favorire il personale che, nel corso della propria carriera, ha avuto minori occasioni di sviluppo economico. In presenza di parità di punteggio, quindi, non viene premiato immediatamente chi ha maggiore anzianità o maggiore età, ma chi risulta meno beneficiato dalle precedenti progressioni. Il criterio assume una funzione correttiva, volta a riequilibrare le opportunità tra dipendenti con percorsi economici differenti.

Il secondo criterio è rappresentato dagli anni di permanenza nel DEP, cioè nel differenziale economico di professionalità. Anche questo elemento risponde a una logica di compensazione: viene data priorità a chi si trova da più tempo nel medesimo differenziale, e quindi a chi ha atteso più a lungo una nuova progressione. Il criterio

consente di valorizzare la durata della permanenza nella posizione economica, evitando che, a parità di punteggio, vengano ulteriormente penalizzati i dipendenti rimasti più a lungo fermi nella stessa collocazione economica.

Il terzo criterio è l'anzianità aziendale. In questo caso, oltre alla logica perequativa, emerge un elemento di radicamento nell'ente. La precedenza viene infatti riconosciuta a chi ha maturato una maggiore anzianità all'interno dell'azienda, valorizzando la continuità del servizio prestato presso la stessa amministrazione. Nel caso di **Niguarda**, questo criterio rappresenta un'aggiunta significativa, perché introduce una considerazione ulteriore rispetto al solo numero di progressioni e alla permanenza nel differenziale: a parità delle altre condizioni, assume rilievo anche il legame professionale costruito nel tempo con l'azienda.

La disciplina dell'**ASST Pavia** riprende la medesima sequenza: minor numero di progressioni, anni nel DEP e anzianità aziendale. Tuttavia, introduce una precisazione rilevante per i casi di trasferimento. Quando il dipendente sia stato trasferito presso l'ASST per effetto di una disposizione di legge, ai fini dell'anzianità aziendale viene considerata la data di assunzione presso l'ente di provenienza. Questa previsione ha una funzione di tutela, perché evita che il personale trasferito per ragioni normative venga penalizzato rispetto ai dipendenti assunti direttamente presso l'ASST. In questo modo, l'anzianità maturata nell'ente di origine continua a essere riconosciuta e produce effetti anche nella nuova amministrazione.

Nel complesso, i due modelli appaiono molto simili e sono entrambi orientati a correggere situazioni di squilibrio nelle progressioni pregresse. La priorità attribuita al minor numero di progressioni già ottenute è il punto più qualificante, perché sposta l'attenzione dalla sola anzianità formale alla storia concreta del dipendente all'interno dei percorsi di sviluppo economico. Gli anni nel DEP rafforzano questa impostazione, valorizzando chi è rimasto più a lungo nella medesima posizione. L'anzianità aziendale, infine, opera come criterio residuale e consente di premiare il radicamento professionale nell'ente.

La soluzione di **ASST Pavia** disciplina espressamente anche l'ipotesi del trasferimento per legge, evitando possibili disparità di trattamento. La soluzione di **Niguarda**, invece, valorizza chiaramente il radicamento aziendale, ma dai contratti non emerge una specifica regolazione dei casi di mobilità o trasferimento. In entrambi i casi, comunque, il modello risulta coerente con una logica di equità interna: prima si guarda a chi ha avuto meno progressioni, poi a chi permane da più tempo nel differenziale, e solo infine all'anzianità maturata presso l'azienda.

Tavola 31 – Comparto Sanità: criteri di precedenza in caso di parità

ENTE	CRITERI DI PRIORITÀ RILEVATI
NIGUARDA	Minor numero di progressioni; anni nel DEP; anzianità aziendale.
ASST PAVIA	Minor numero di progressioni; anni nel DEP; anzianità aziendale (in caso di trasferimento presso ASST per legge si considera data di assunzione presso ente di provenienza).

3.4 Comparto Istruzione e Ricerca

Il comparto Istruzione e Ricerca è il più eterogeneo: il CCNL, dopo una parte comune, prevede quattro sezioni: Scuola, Università e Aziende ospedaliero universitarie, Istituzioni ed Enti di ricerca e sperimentazione e AFAM. Nella scuola, il personale ATA conosce sia posizioni stipendiali legate all'anzianità sia posizioni economiche attribuite con procedura selettiva e formazione, attivata dal MIM su un apposito fondo. Nelle università, nelle istituzioni AFAM e negli enti di ricerca, il personale tecnico-amministrativo e degli enti di ricerca è invece governato da progressioni economiche all'interno delle Aree e da fondi risorse decentrate distinti per aree.

Scuola

Come detto, per il personale ATA della scuola la disciplina distingue tra posizioni stipendiali all'interno delle aree e posizioni economiche.

Le posizioni stipendiali operano come incrementi stabili dello stipendio tabellare e maturano al termine dei periodi previsti, purché il dipendente abbia utilmente assolto gli obblighi di servizio. La progressione può tuttavia essere differita in presenza di sanzioni disciplinari definitive che abbiano comportato la sospensione dal servizio: il differimento è di due anni quando la sospensione supera i cinque giorni, mentre è di un anno quando la sospensione è pari o inferiore a cinque giorni.

Diversa è la funzione delle posizioni economiche, che sono rivolte alla valorizzazione professionale del personale a tempo indeterminato inquadrato nelle aree dei

Collaboratori, degli Operatori e degli Assistenti. In questo caso l'accesso avviene attraverso una procedura selettiva, attivata dal MIM in relazione alle risorse disponibili nel fondo dedicato. Per partecipare è necessario aver maturato almeno cinque anni di anzianità nell'area di appartenenza all'inizio dell'anno scolastico in cui viene bandita la selezione.

L'aspetto più caratterizzante della disciplina è rappresentato dalla centralità del corso di formazione. La graduatoria, infatti, è costruita sulla base della valutazione ottenuta al termine del corso e, solo in caso di parità di punteggio, tiene conto dell'anzianità di servizio. Qualora le risorse disponibili per la formazione non siano sufficienti a coprire tutti i potenziali candidati, l'accesso al corso può essere preceduto da un test a risposta multipla. In tal caso, il numero degli ammessi deve essere almeno pari al 130% dei posti disponibili. La graduatoria così formata ha validità triennale.

Nel complesso, il modello previsto per il personale ATA presenta alcuni profili peculiari. Anzitutto, il requisito dei cinque anni di anzianità nell'area risulta più elevato rispetto al modello triennale diffuso in altri comparti. Inoltre, la formazione non assume un ruolo meramente accessorio o integrativo, ma costituisce il vero snodo della selezione. Anche la validità triennale della graduatoria rappresenta un elemento significativo, perché si discosta dalla tendenza alla vigenza annuale delle graduatorie. Infine, il mantenimento ad personam della posizione economica in caso di progressione tra aree impone una gestione particolarmente attenta del relativo riassorbimento.

Università

Posto quanto sopra, l'analisi del comparto Istruzione e ricerca si focalizza sulle discipline adottate da alcune università, con particolare riferimento alle modalità procedurali, alla platea dei destinatari, ai requisiti di accesso, alla decorrenza degli effetti economici e ai criteri di attribuzione dei punteggi. Gli atenei considerati sono **l'Università di Bologna, l'Università degli Studi di Perugia** e **l'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"**. Dal confronto emerge un quadro non omogeneo: UNIBO e UNIPG presentano discipline strutturate e analitiche, mentre per l'Università Vanvitelli le informazioni disponibili risultano più limitate e non consentono di ricostruire integralmente il sistema selettivo.

Criteri e procedure

L'**Università di Bologna** disciplina la procedura secondo principi espressamente richiamati di imparzialità, trasparenza, tempestività, economicità e celerità. La procedura, quindi, non è concepita soltanto come un adempimento interno di gestione del personale, ma come un meccanismo selettivo che deve garantire correttezza, conoscibilità e rapidità dell'azione amministrativa. Un elemento particolarmente rilevante è rappresentato dal fatto che **non è prevista la presentazione di una domanda da parte del personale**. La partecipazione non dipende, dunque, dall'iniziativa individuale del dipendente, ma è l'Amministrazione a determinare annualmente sia i beneficiari sia il numero effettivo dei differenziali attribuibili.

Questa scelta distingue il modello bolognese da altri sistemi fondati su istanza di parte. L'amministrazione procede direttamente all'individuazione della platea e alla formazione delle graduatorie, sulla base dei dati disponibili. Tuttavia, il dipendente conserva uno spazio di scelta successivo, poiché è prevista la possibilità **di rinunciare dopo la formazione della graduatoria**. In caso di rinuncia, si procede allo scorrimento, ma soltanto nei limiti delle risorse destinate alla procedura. Ciò significa che la rinuncia di un beneficiario può consentire l'attribuzione del differenziale a un altro dipendente collocato utilmente in graduatoria, purché vi sia ancora capienza finanziaria.

Quanto alla platea, l'Università di Bologna prevede una distinzione interna. Per le aree degli **Operatori**, dei **Collaboratori** e dei **Funzionari** viene formata una **graduatoria con platea unica**; per l'area delle **Elevate Professionalità**, invece, è prevista una **platea separata**. La scelta di separare le Elevate Professionalità appare coerente con la diversa collocazione di tale area nel sistema classificatorio e con la necessità di evitare una comparazione diretta con personale appartenente ad aree caratterizzate da profili, responsabilità e trattamenti economici differenti.

Sul piano dei requisiti, UNIBO prevede un termine più rigoroso rispetto alla soglia triennale che ricorre in molte altre amministrazioni. Il termine richiesto è infatti elevato a **quattro anni**. Il servizio a tempo determinato è considerato utile, ma soltanto se svolto **senza soluzione di continuità** nella stessa area o categoria. In caso di mobilità, viene valorizzato anche il servizio prestato presso l'ente di provenienza, così da non penalizzare il dipendente che abbia maturato esperienza in altra amministrazione prima del trasferimento.

La disciplina precisa anche le situazioni che incidono sul requisito del servizio. Non è considerato in servizio, al 1° gennaio dell'anno di riferimento, il personale che si trovi in aspettativa per periodo di prova presso altra pubblica amministrazione, per attività

lavorativa in altri ruoli, per lavoro autonomo oppure per attività presso altri soggetti pubblici o privati. Sono inoltre esclusi dal computo dell'effettivo servizio i periodi di aspettativa non retribuita, salvo diversa previsione normativa. La decorrenza della progressione è fissata al **1° gennaio dell'anno di sottoscrizione definitiva del contratto integrativo**.

Il sistema di punteggio UNIBO è particolarmente complesso e articolato. Esso non si limita ai criteri tradizionali della valutazione, dell'esperienza e della formazione, ma introduce anche elementi correttivi volti a considerare la storia economica e professionale del dipendente. Il punteggio complessivo è composto da più voci: **42 punti** sono attribuiti alla media delle ultime tre valutazioni individuali disponibili; **18 punti** all'anzianità maturata nell'Ateneo; **25 punti** ai giorni trascorsi dall'ultima progressione economica; **15 punti** alla quota retributiva dovuta a progressioni economiche già effettuate. A queste componenti si aggiunge una possibile **decurtazione di 10 punti** per il mancato svolgimento o aggiornamento della formazione obbligatoria.

La voce relativa alle **valutazioni individuali** ha un peso significativo, ma non assorbe l'intero sistema. Sono considerate le valutazioni disponibili acquisite a vario titolo a partire dal 2017, incluse quelle relative alle progressioni economiche, alle valutazioni di sviluppo lavoratori (VSL) ed alla valutazione delle performance di ateneo (VPA). I contratti specificano, inoltre, che la valutazione d'ufficio acquisita per il personale oggetto di tutela (maternità e altro) è parificata a 3. Il punteggio è attribuito per fasce: una media pari o superiore a 4 consente di ottenere il massimo, cioè 42 punti; una media pari o superiore a 3 e inferiore a 4 attribuisce 40 punti; una media pari o superiore a 2,75 e inferiore a 3 attribuisce 20 punti; una media inferiore a 2,75 non attribuisce alcun punto. Se non sono disponibili almeno tre valutazioni, il punteggio assegnato è pari a zero. Questo aspetto è particolarmente rilevante, perché rende la disponibilità di almeno tre valutazioni un presupposto sostanziale per ottenere punteggio su una voce molto importante.

L'anzianità nell'Ateneo è calcolata nella categoria o area di appartenenza. Può essere computato anche il servizio a tempo determinato, purché prestato senza soluzione di continuità. Il calcolo viene effettuato in giorni e al netto delle assenze che interrompono l'anzianità utile ai fini della progressione economica. Il punteggio non è assegnato in misura fissa per anno, ma in modo proporzionale rispetto all'anzianità massima presente nella platea di riferimento. In questo modo, il dipendente con l'anzianità più elevata costituisce il parametro di riferimento e gli altri ottengono un punteggio proporzionato alla rispettiva posizione.

Un criterio ulteriore riguarda i **giorni trascorsi dall'ultima progressione economica**. Questa voce mira a valorizzare il tempo durante il quale il dipendente è rimasto senza

nuovi avanzamenti economici. Per chi non ha mai beneficiato di una progressione, il periodo decorre dalla data di assunzione a tempo indeterminato nella categoria o area ricoperta al 1° gennaio dell'anno di riferimento. Anche qui il punteggio è proporzionale al numero massimo di giorni presente nella platea di riferimento. La logica è quindi comparativa: non si attribuisce un punteggio assoluto, ma si misura la posizione del singolo rispetto agli altri appartenenti alla medesima platea.

Di particolare interesse è la voce relativa alla **quota retributiva da progressioni economiche pregresse**. Il punteggio viene attribuito in modo inversamente proporzionale all'ammontare del differenziale stipendiale già goduto nell'area professionale di inquadramento. In termini sostanziali, il sistema tende a favorire chi ha già beneficiato meno delle progressioni precedenti e a ridurre il punteggio di chi ha già ottenuto maggiori vantaggi economici. Si tratta di un correttivo redistributivo, volto a riequilibrare le opportunità e a tenere conto non solo del merito attuale, ma anche della storia economica del dipendente. Per il 2024 è inoltre prevista una disciplina transitoria.

Infine, UNIBO introduce una **decurtazione di 10 punti** per il mancato svolgimento o aggiornamento della formazione obbligatoria prevista dalla legge. Rientrano in questa formazione, tra l'altro, sicurezza, privacy e anticorruzione. La formazione obbligatoria, dunque, non opera come criterio positivo autonomo, ma come condizione la cui inosservanza determina una penalizzazione sul punteggio complessivo. Questo meccanismo attribuisce rilievo alla regolarità dell'adempimento formativo, senza trasformare la formazione obbligatoria in un fattore premiale.

Diversa è l'impostazione **dell'Università degli Studi di Perugia**. In questo caso la procedura si svolge **su domanda dei dipendenti**. La partecipazione richiede quindi un'attivazione dell'interessato, che deve presentare la propria candidatura e dichiarare i titoli posseduti. Le domande sono valutate da una **Commissione**, con il supporto degli uffici del personale. Un elemento importante riguarda la completezza delle dichiarazioni: i titoli dichiarati in modo incompleto non vengono valutati. Ne deriva che il dipendente ha l'onere di indicare correttamente e compiutamente gli elementi utili alla valutazione.

Gli uffici del personale svolgono un ruolo istruttorio di supporto alla Commissione. Per ciascun dipendente in possesso dei requisiti, essi indicano l'esperienza di servizio maturata al 31 dicembre dell'anno precedente, la decorrenza dell'ultima progressione economica oppure, per chi non abbia mai beneficiato di progressione, la data di assunzione, e la media delle ultime tre valutazioni individuali nell'area. La procedura è quindi costruita su una combinazione tra dati amministrativi già presenti nei fascicoli del personale e dichiarazioni rese dal dipendente.

Le risorse sono suddivise per **aree e settori professionali** in proporzione al personale appartenente a ciascuna area o settore. Le progressioni vengono attribuite nelle singole graduatorie fino alla concorrenza delle risorse disponibili e nel rispetto del limite del **50% degli aventi diritto**. Questo limite conferma la natura selettiva dell'istituto: anche tra coloro che possiedono i requisiti, non tutti possono necessariamente ottenere il beneficio. Eventuali economie sono redistribuite secondo criteri interni tra le categorie o aree con il maggior numero di partecipanti.

I requisiti di accesso previsti da UNIPG sono meno severi rispetto a quelli di UNIBO sotto il profilo temporale, poiché è richiesto un periodo di **tre anni di servizio effettivo**. Rileva anche il servizio a tempo indeterminato prestato presso altre pubbliche amministrazioni, a condizione che vi sia continuità e che il dipendente non abbia ottenuto progressioni nel triennio. Il lavoro a tempo parziale è equiparato al lavoro a tempo pieno, evitando così penalizzazioni legate alla riduzione dell'orario. È inoltre considerato il tempo determinato prestato presso UNIPG nella stessa area e settore. La decorrenza della progressione è fissata al **1° gennaio dell'anno di riferimento della procedura.**

Il sistema di punteggio di UNIPG è più lineare rispetto a quello bolognese e si articola in tre criteri principali: **50 punti** per le valutazioni individuali, **40 punti** per l'esperienza professionale e **10 punti** per le capacità professionali. La valutazione individuale rappresenta quindi il criterio più rilevante. Essa è calcolata sulla media delle ultime tre valutazioni annuali nell'area di appartenenza, conseguite presso l'unità operativa o le unità operative in cui il dipendente ha prestato servizio. La media è intesa come valutazione complessiva della performance organizzativa e individuale. È inoltre previsto che le valutazioni, per essere prese in considerazione ai fini della media, debbano corrispondere ad almeno il **70% del punteggio massimo.**

Il punteggio relativo alle valutazioni è attribuito per fasce. Una media compresa tra 70 e 80 dà diritto a 10 punti; una media da 80,01 a 90 attribuisce 30 punti; una media da 90,01 a 100 consente di ottenere il massimo, pari a 50 punti. Il sistema premia quindi in modo significativo le valutazioni più alte, con passaggi netti tra una fascia e l'altra. Anche in questo caso, tuttavia, l'effetto reale della valutazione sul punteggio finale dipende in modo significativo da quanto differenzia il sistema di valutazione. È evidente, infatti, che nel caso in cui la quota di personale con punteggio compreso tra 90 e 100 risulti molto elevata o prossima al 100% l'impatto concreto del "fattore valutazione" sarebbe, di fatto, fortemente depotenziato o annullato.

L'esperienza professionale è valutata nella posizione economica o nel livello stipendiale in godimento al 31 dicembre dell'anno precedente alla procedura. Rileva il servizio a tempo indeterminato prestato presso l'Ateneo o presso altre pubbliche amministrazioni

nella posizione economica goduta al 31 dicembre. Il punteggio cresce in modo progressivo: 3 anni attribuiscono 5 punti; oltre 3 e fino a 4 anni attribuiscono 10 punti; oltre 4 e fino a 5 anni attribuiscono 20 punti; oltre 5 e fino a 6 anni attribuiscono 30 punti; oltre 6 anni consentono di ottenere il massimo di 40 punti. Rispetto a UNIBO, il criterio è meno proporzionale e più strutturato per scaglioni temporali. Il fatto di riconoscere il massimo oltre i 6 anni sembrerebbe peraltro coerente con l'idea di una curva dell'apprendimento e delle competenze collegate all'esperienza che cresce molto nei primi anni di lavoro e poi si stabilizza da un certo momento in poi.

Le **capacità professionali acquisite** valgono fino a 10 punti e sono considerate se maturate attraverso percorsi formativi o attività lavorative svolte dall'ultima progressione economica. Per chi non ha mai beneficiato di una progressione, il riferimento temporale è la data di assunzione. Il sistema distingue tra varie tipologie di elementi valutabili. I corsi di formazione con esame finale valgono 2,5 punti ciascuno; i corsi di formazione senza esame finale valgono 1 punto ciascuno; le attività lavorative previste dai contratti collettivi richiamati valgono 3,5 punti su base annua o per frazione superiore a sei mesi; le attività lavorative formalmente attribuite con provvedimento dei competenti organi o responsabili valgono 1 punto ciascuna. Questo criterio consente di attribuire rilievo non soltanto alla formazione, ma anche all'arricchimento professionale derivante dallo svolgimento di attività lavorative specifiche e formalmente riconosciute. Ovviamente, va verificato in concreto quanto la valutazione post-formazione sia efficace nel verificare l'arricchimento professionale e l'effettivo sviluppo delle competenze, discostandosi dalle prassi - spesso riscontrate - di prove effettuate in modo rituale e burocratico.

Per **l'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"**, emerge una disciplina meno completa. Nei documenti è indicato un **accantonamento di risorse**, ma l'accordo relativo all'area delle Elevate Professionalità non sembra disciplinare compiutamente le progressioni economiche. È inoltre previsto che le risorse non utilizzate siano destinate alla **performance organizzativa**. Il requisito individuato è pari a **tre anni di servizio nella posizione economica immediatamente inferiore**. La decorrenza è fissata al **1° gennaio dell'anno di sottoscrizione definitiva del contratto integrativo**. Per gli altri aspetti vi è un rinvio al **CCNL 2019-2021**. Tuttavia, nel materiale riportato non emergono criteri applicativi completi, sicché non è possibile descrivere in modo dettagliato la ponderazione dei punteggi, le modalità di formazione delle graduatorie o gli eventuali criteri selettivi concretamente utilizzati.

Il confronto tra i tre atenei (***tavola 32***) consente di evidenziare alcune differenze di fondo. **UNIBO** adotta un modello amministrato direttamente dall'Ateneo, senza domanda del

dipendente, con una graduatoria costruita su criteri molteplici e con una forte attenzione alla posizione relativa del singolo nella platea. Il sistema non considera solo la valutazione e l'anzianità, ma anche il tempo trascorso dall'ultima progressione e il beneficio economico già ottenuto tramite progressioni pregresse. In questo modo, la procedura assume anche una funzione di riequilibrio interno.

UNIPG, invece, si fonda su un modello più tradizionale e partecipativo, basato sulla domanda del dipendente e sulla valutazione da parte di una Commissione. I criteri sono più lineari: valutazione, esperienza e capacità professionali. La valutazione pesa 50 punti, l'esperienza 40 e le capacità professionali 10. La procedura è inoltre organizzata per aree e settori professionali, con risorse ripartite proporzionalmente e con il limite del 50% degli aventi diritto.

L'Università **Vanvitelli** appare, sulla base delle informazioni riportate, in una posizione diversa: non emerge una disciplina completa delle PEO, ma soltanto alcuni elementi essenziali, come l'accantonamento delle risorse, il requisito triennale, la decorrenza dal 1° gennaio dell'anno di sottoscrizione definitiva del contratto integrativo e il rinvio al CCNL. Per questo motivo il confronto con UNIBO e UNIPG è possibile solo in parte.

Ripartizione delle risorse tra le aree

Dal quadro esaminato emerge che le progressioni economiche nelle università possono essere disciplinate secondo modelli molto diversi, sia per struttura procedurale sia per modalità di individuazione dei beneficiari e di distribuzione delle risorse. Il confronto tra **UNIBO**, **UNIPG** e **Vanvitelli** mette in luce tre profili centrali: l'ambito soggettivo di applicazione, cioè le aree di personale effettivamente coinvolte; il criterio di ripartizione delle risorse destinate ai differenziali stipendiali; e il trattamento dell'Area EP o, più in generale, del personale apicale.

L'Università di Bologna adotta una soluzione caratterizzata da un elevato grado di flessibilità. L'importo da destinare ai nuovi differenziali stipendiali e il numero presunto di differenziali attribuibili per ciascuna area vengono infatti definiti annualmente in sede di contrattazione integrativa. Questa impostazione valorizza il ruolo della contrattazione integrativa e consente all'amministrazione e alle parti sindacali di calibrare ogni anno la procedura sulla base delle risorse effettivamente disponibili e della platea dei potenziali beneficiari. Il punto di forza del modello è quindi la sua adattabilità: il sistema non viene irrigidito in una previsione predeterminata, ma resta governabile in relazione alle condizioni economiche e organizzative del momento. Ciò permette di evitare

automatismi e di mantenere un controllo diretto sulla sostenibilità finanziaria delle progressioni. La criticità, però, è rappresentata dalla minore prevedibilità per il personale, poiché il numero dei differenziali e l'ammontare delle risorse non sono stabiliti in via anticipata e pluriennale, ma dipendono dalla contrattazione annuale.

La soluzione **dell'Università di Perugia** appare invece più strutturata e organica. Essa include espressamente le aree degli **Operatori**, dei **Collaboratori**, dei **Funzionari** e degli **EP**, prevedendo una ripartizione delle risorse per area e per settori professionali in proporzione al personale appartenente a ciascuna area. Per il 2024 viene inoltre fatto riferimento alle categorie e alle aree del precedente sistema di inquadramento, scelta comprensibile in una fase transitoria ma bisognosa di una formulazione chiara per evitare incertezze applicative. Il principale punto di forza del modello è il criterio proporzionale, che rende la distribuzione delle risorse più trasparente, verificabile e coerente con la consistenza delle diverse aree professionali. In questo modo si riduce il rischio che una sola area assorba una quota eccessiva delle disponibilità e si garantisce una più equilibrata distribuzione delle opportunità di progressione. Un ulteriore elemento positivo è l'inclusione dell'Area EP, che rende il modello più completo rispetto agli altri.

La soluzione **Vanvitelli** si presenta, invece, come più semplice e prudente. Essa riguarda le aree degli **Operatori**, dei **Collaboratori** e dei **Funzionari**, mentre l'accordo relativo all'Area EP non disciplina espressamente le progressioni economiche orizzontali. Il modello ha il pregio della chiarezza nella delimitazione delle aree considerate e può essere utile qualora l'intenzione sia quella di circoscrivere la procedura alle aree non EP, evitando estensioni non pienamente governate. Tuttavia, proprio questa impostazione restrittiva costituisce anche il suo limite principale: l'Area EP risulta esclusa o comunque non regolata in modo espresso, con la conseguenza che la disciplina appare meno completa e meno adatta a costruire un sistema unitario valido per tutto il personale potenzialmente interessato.

Nel complesso, le progressioni economiche restano configurate come istituti "potenzialmente" selettivi, collegati alla valutazione della performance, all'esperienza maturata, alla posizione economica del dipendente e alla disponibilità delle risorse contrattuali. Le tre soluzioni, però, rispondono a logiche diverse. **UNIBO** privilegia la flessibilità e la centralità della contrattazione annuale, offrendo un modello solido sul piano della gestione finanziaria, ma meno prevedibile. **UNIPG** propone la disciplina più completa, perché combina inclusione di più aree professionali, criterio proporzionale di riparto e attenzione all'Area EP. **Vanvitelli**, infine, rappresenta il modello più restrittivo,

utile se si vuole limitare l'ambito applicativo a Operatori, Collaboratori e Funzionari, ma meno soddisfacente se l'obiettivo è una regolazione organica e inclusiva.

Tavola 32 – Comparto Istruzione e Ricerca, Università: analisi comparativa delle procedure di progressione economica

AMMINISTRAZIONE	PROCEDURA E PLATEA	REQUISITI SPECIFICI	CRITERI E PUNTEGGI
UNIBO	Procedura improntata ai principi di imparzialità, trasparenza, tempestività, economicità e celerità. Non è prevista domanda del personale: l'Amministrazione determina annualmente beneficiari e numero effettivo dei differenziali. È prevista rinuncia dopo la graduatoria, con scorrimento nei limiti delle risorse destinate. Graduatoria con platea unica per le aree Operatori, Collaboratori e Funzionari; platea separata per l'area delle Elevate Professionalità.	Termine elevato a quattro anni. È considerato il servizio a tempo determinato, purché senza soluzione di continuità nella stessa area/categoria. In caso di mobilità rileva anche il servizio presso l'ente di provenienza. Non è considerato in servizio, al 1° gennaio dell'anno di riferimento, il personale in aspettativa per periodo di prova presso altra PA, per attività lavorativa in altri ruoli, per lavoro autonomo o per attività presso altri soggetti pubblici o privati. Sono esclusi dal computo dell'effettivo servizio i periodi di aspettativa non retribuita, salvo diversa previsione normativa. Decorrenza dal 1° gennaio dell'anno di sottoscrizione definitiva del contratto integrativo.	**Punteggi complessivi** • Media delle ultime tre valutazioni individuali disponibili: 42 punti. • Anzianità nell'Ateneo: 18 punti. • Giorni dall'ultima PEO: 25 punti. • Quota retributiva dovuta a PEO già effettuate: 15 punti. • Decurtazione di 10 punti per mancato conseguimento della formazione obbligatoria. **Valutazioni individuali** Sono considerate le valutazioni disponibili acquisite a vario titolo dal 2017, incluse PEO, VSL e VPA. La valutazione d'ufficio acquisita per personale oggetto di tutela è parificata a 3. • Media pari o superiore a 4: 42 punti. • Media pari o superiore a 3 e inferiore a 4: 40 punti. • Media pari o superiore a 2,75 e inferiore a 3: 20 punti. • Media inferiore a 2,75: 0 punti. • Se non sono disponibili almeno tre valutazioni: 0 punti. **Anzianità nell'Ateneo** Calcolata nella categoria/area, anche a tempo determinato senza soluzione di continuità, in giorni e al netto delle assenze interruttive dell'anzianità ai fini PEO. Il punteggio è riconosciuto proporzionalmente all'anzianità massima nella platea di riferimento. **Giorni dall'ultima PEO** In assenza di PEO, decorrono dalla data di assunzione a tempo indeterminato nella categoria/area ricoperta al 1° gennaio dell'anno di riferimento. Il punteggio è proporzionale al numero massimo di giorni nella platea di riferimento. **Quota retributiva da PEO pregresse** Il punteggio è attribuito in modo inversamente proporzionale all'ammontare del differenziale stipendiale già goduto nell'area professionale di inquadramento. Per il 2024 è prevista una disciplina transitoria. **Decurtazione** Il punteggio complessivo è ridotto di 10 punti per mancato svolgimento o aggiornamento della formazione obbligatoria per legge, inclusi sicurezza, privacy e anticorruzione.

AMMINISTRAZIONE	PROCEDURA E PLATEA	REQUISITI SPECIFICI	CRITERI E PUNTEGGI
UNIPG	Procedura su domanda dei dipendenti, con valutazione delle domande da parte di una Commissione. Non sono valutati i titoli dichiarati in modo incompleto. Gli uffici del personale supportano la Commissione indicando, per ciascun dipendente in possesso dei requisiti, esperienza di servizio al 31 dicembre dell'anno precedente, decorrenza dell'ultima progressione o data di assunzione, e media delle ultime tre valutazioni individuali nell'area. Risorse suddivise per aree e settori professionali in proporzione al personale appartenente a ciascuna area/settore. Progressioni attribuite nelle singole graduatorie fino a concorrenza delle risorse destinate, nel rispetto del limite del 50% degli aventi diritto. Economie redistribuite secondo criteri interni tra categorie/aree con maggior numero di partecipanti.	Tre anni di servizio effettivo. Rileva il servizio a tempo indeterminato presso altre PA se vi è continuità e assenza di progressione nel triennio. Il part-time ed equiparato al full-time. È considerato anche il tempo determinato presso UNIPG nella stessa area e settore. Decorrenza dal 1° gennaio dell'anno di riferimento della procedura.	**Punteggi complessivi** • Valutazioni individuali: 50 punti. • Esperienza professionale: 40 punti. • Capacità professionali: 10 punti. **Valutazioni individuali** Media delle ultime tre valutazioni individuali annuali nell'area di appartenenza, conseguite presso l'unita operativa o le unità operative in cui il dipendente ha prestato servizio. La media è intesa come valutazione complessiva della performance organizzativa e individuale. Le valutazioni devono corrispondere ad almeno il 70% della performance complessiva. • Da 70 a 80: 10 punti. • Da 80,01 a 90: 30 punti. • Da 90,01 a 100: 50 punti. **Esperienza professionale** Valutata nella posizione economica/livello stipendiale in godimento al 31 dicembre dell'anno precedente alla procedura. Rileva il servizio a tempo indeterminato presso l'Ateneo o altre PA nella posizione economica goduta al 31 dicembre. • 3 anni: 5 punti. • Oltre 3 e fino a 4 anni: 10 punti. • Oltre 4 e fino a 5 anni: 20 punti. • Oltre 5 e fino a 6 anni: 30 punti. • Oltre 6 anni: 40 punti. **Capacità professionali acquisite** Valutate se maturate mediante percorsi formativi e/o attività lavorative dall'ultima progressione economica, o dalla data di assunzione per chi non ha mai beneficiato di progressione. • Corso di formazione con esame finale: 2,5 punti ciascuno. • Corsi di formazione senza esame finale: 1 punto ciascuno. • Attività lavorative previste dai CCNL richiamati: 3,5 punti su base annua o per frazione superiore a sei mesi. Attività lavorative formalmente attribuite con provvedimento dei competenti organi/responsabili: 1 punto ciascuna.
VANVITELLI	Nei documenti è indicato un accantonamento di risorse. L'accordo relativo all'area EP non sembra disciplinare compiutamente le PEO. Le risorse non utilizzate sono destinate alla performance organizzativa.	Tre anni di servizio nella posizione economica immediatamente inferiore. Decorrenza dal 1° gennaio dell'anno di sottoscrizione definitiva del contratto integrativo. Rinvio al CCNL 2019-2021 per gli altri aspetti.	Non emergono criteri applicativi completi nel materiale riportato.

Punteggio aggiuntivo per mancata progressione

Con riguardo al punteggio aggiuntivo per mancata progressione (***tavola 33***), nel caso di **UNIBO** la regola rilevata prevede il riconoscimento di un punteggio aggiuntivo del **3%** soltanto a favore del personale che non abbia conseguito progressioni economiche da **più di 15 anni**. Si tratta quindi di una soglia temporale particolarmente elevata e più restrittiva rispetto al parametro dei sei anni che ricorre in altri modelli. La scelta appare orientata a concentrare il beneficio sui casi più marcati di mancata progressione, cioè su quei dipendenti che sono rimasti fermi per un periodo molto lungo nella propria posizione economica.

In coerenza con il CCNL, la base di calcolo adottata da UNIBO non riguarda il punteggio complessivo, ma solo alcuni parametri, con esclusione della valutazione. Questo significa che il punteggio aggiuntivo non incide sull'intero risultato conseguito dal candidato, ma viene calcolato su una parte limitata degli elementi valutativi. La ratio dell'esclusione della valutazione è quella di mantenere separata la funzione perequativa del beneficio dalla componente meritocratica della procedura. In altri termini, il correttivo per mancata progressione non viene applicato alla performance, ma solo ad alcuni elementi legati al percorso professionale del dipendente.

Il punto di forza di questa impostazione è la prudenza: il beneficio viene riconosciuto solo in presenza di una lunga assenza di progressioni, riducendo il rischio che il punteggio aggiuntivo alteri in modo eccessivo la graduatoria. Tuttavia, proprio questi elementi potrebbero rappresentare delle criticità. La soglia dei **15 anni** appare molto più selettiva rispetto a quella dei **6 anni** e potrebbe ridurre significativamente la portata perequativa dell'istituto. Se la finalità del punteggio aggiuntivo è riequilibrare le situazioni di mancata valorizzazione economica, limitare il beneficio solo a chi non progredisce da oltre quindici anni rischia di lasciare fuori una parte consistente del personale comunque penalizzato da un lungo periodo senza progressioni. Per questo motivo, l'area di attenzione riguarda la coerenza della scelta con la funzione perequativa dell'istituto. È anche possibile – ma non vi sono elementi per affermarlo con certezza – che si sia scelta una soglia molto elevata perché il sistema, nel suo ordinario funzionamento, "non lascia indietro nessuno" e la perequazione si consegue "naturalmente" con i criteri valutativi previsti.

La soluzione di **UNIPG** appare invece più aderente al modello ordinario. Essa prevede il riconoscimento del **3%** per il personale che non abbia beneficiato di progressioni da **oltre sei anni**. La soglia temporale è quindi meno restrittiva e consente di intercettare una platea più ampia di dipendenti rimasti fermi nella propria posizione economica per un periodo significativo. In questo senso, il modello UNIPG sembra rispondere in modo più diretto alla finalità compensativa del punteggio aggiuntivo.

Quanto alla base di calcolo, anche UNIPG, conformandosi pienamente alla norma nazionale, riferisce il beneficio **all'esperienza** e alle **capacità professionali**, escludendo la valutazione. Il correttivo per mancata progressione, infatti, non serve a premiare una migliore performance rispetto agli altri candidati, ma a compensare una situazione oggettiva di mancato sviluppo economico. Applicarlo a elementi come l'esperienza e le capacità professionali consente quindi di mantenere distinta la dimensione perequativa da quella strettamente meritocratica.

Nel confronto tra i due modelli, la differenza principale riguarda la soglia temporale di accesso al beneficio. **UNIBO** adotta una soluzione più restrittiva, riservando il 3% a chi non ha ottenuto progressioni da oltre quindici anni; **UNIPG**, invece, utilizza la soglia dei sei anni, che appare maggiormente coerente con una logica di riequilibrio più ampia.

Nel complesso, la soluzione **UNIPG** risulta più lineare e più coerente con la finalità perequativa dell'istituto, perché riconosce il beneficio dopo un periodo significativo ma non eccessivamente lungo di mancata progressione e lo collega a elementi professionali diversi dalla valutazione. La soluzione **UNIBO**, invece, è più prudente e selettiva, ma proprio per questo richiede una verifica più attenta: la soglia dei quindici anni potrebbe risultare troppo elevata e ridurre l'efficacia del meccanismo compensativo.

Tavola 33 – Comparto Istruzione e Ricerca, Università: punteggio aggiuntivo per mancata progressione

ENTE	REGOLA RILEVATA	BASE DI CALCOLO
UNIBO	3% per chi non ha progressioni da più di 15 anni.	Solo alcuni parametri, esclusa valutazione.
UNIPG	3% per oltre 6 anni.	Esperienza + capacità professionali.

Criteri di precedenza in caso di parità

Con riguardo ai criteri di precedenza in caso di parità (***tavola 34***), le soluzioni dettate da **UNIBO** e **UNIPG**, pur muovendosi entrambe in una logica di regolazione residuale della graduatoria, rispondono a impostazioni diverse: UNIBO valorizza soprattutto il radicamento del dipendente all'interno dell'Ateneo, mentre UNIPG adotta un criterio più

marcatamente perequativo, volto a favorire chi ha avuto minori occasioni di avanzamento economico.

Nel caso di **UNIBO**, il primo criterio di precedenza è la **maggiore anzianità in Ateneo**. Ai fini del calcolo rileva il servizio prestato sia a tempo indeterminato sia a tempo determinato, con esclusione delle assenze che interrompono l'anzianità di servizio. Si tratta di una scelta significativa, perché non viene considerata soltanto l'anzianità nel livello stipendiale o nell'area, ma il rapporto complessivo maturato con l'Università di Bologna. Il criterio tende quindi a valorizzare la continuità del percorso professionale all'interno dell'amministrazione e il radicamento del dipendente nell'organizzazione universitaria.

In caso di ulteriore parità, UNIBO utilizza come criterio successivo la **minore anzianità anagrafica**, cioè la preferenza per il candidato più giovane. Questo elemento distingue il modello da molte altre discipline che, al contrario, utilizzano la maggiore età come criterio finale. La scelta può essere letta come una forma di bilanciamento: dopo aver premiato il legame più lungo con l'Ateneo, la preferenza finale viene accordata al dipendente anagraficamente più giovane, introducendo un elemento che può favorire una diversa distribuzione delle opportunità lungo il percorso professionale. Nel complesso, quindi, il modello UNIBO combina due logiche: da un lato la valorizzazione dell'anzianità interna, dall'altro una preferenza conclusiva per l'età minore.

La soluzione adottata da **UNIPG** segue invece una logica più chiaramente perequativa. Il primo criterio è la **maggiore anzianità nel livello stipendiale**, che consente di favorire chi permane da più tempo nella medesima posizione economica. Questo criterio è direttamente collegato alla finalità delle progressioni economiche, perché interviene a vantaggio di chi ha atteso più a lungo un avanzamento nel proprio livello stipendiale.

Il secondo criterio previsto da UNIPG è il **minor numero di progressioni economiche conseguite nell'area**. Anche questo elemento rafforza la funzione perequativa della disciplina: a parità di punteggio, viene data precedenza a chi ha beneficiato meno degli avanzamenti economici precedenti. Non si guarda, quindi, soltanto alla durata della permanenza nel livello, ma anche alla storia complessiva delle progressioni ottenute all'interno dell'area di appartenenza. In questo modo il sistema cerca di evitare che chi ha già avuto più occasioni di sviluppo economico continui a essere favorito rispetto a chi è rimasto più indietro.

Solo in caso di ulteriore parità interviene il criterio della **maggiore età**. In questo modello, dunque, l'età anagrafica ha una funzione meramente residuale e viene utilizzata soltanto dopo aver applicato criteri più strettamente collegati alla posizione economica e al percorso di progressione del dipendente. Rispetto a UNIBO, UNIPG adotta quindi una

soluzione più tradizionale sul piano anagrafico, ma più mirata sotto il profilo della compensazione delle mancate opportunità di avanzamento.

Tavola 34 – Comparto Istruzione e Ricerca, Università: criteri di precedenza in caso di parità

ENTE	CRITERI DI PRIORITÀ RILEVATI
UNIBO	Maggiore anzianità in Ateneo (sia a tempo indeterminato che determinato con esclusione delle assenze interruttive dell'anzianità di servizio); poi minore anzianità anagrafica.
UNIPG	Maggiore anzianità nel livello stipendiale; meno progressioni economiche nell'area; maggiore età.

Nel confronto complessivo, i due modelli appaiono entrambi coerenti, ma ispirati a finalità diverse. **UNIBO** privilegia il radicamento nell'Ateneo, considerando l'intera anzianità maturata presso l'amministrazione, anche a tempo determinato, e introduce come criterio finale la preferenza per il dipendente più giovane. **UNIPG**, invece, costruisce una sequenza più direttamente collegata alla logica delle progressioni economiche: prima la permanenza nel livello stipendiale, poi il minor numero di progressioni conseguite e infine la maggiore età.

La soluzione UNIPG appare più aderente a una finalità perequativa, perché tende a favorire chi è rimasto più a lungo fermo nella medesima posizione o ha avuto meno avanzamenti economici. La soluzione UNIBO, invece, è più legata alla valorizzazione della continuità del servizio presso l'Ateneo e può risultare particolarmente adatta quando l'obiettivo è riconoscere il rapporto stabile e duraturo con l'amministrazione. In sintesi, UNIBO combina appartenenza organizzativa e preferenza per l'età minore, mentre UNIPG punta soprattutto a riequilibrare le posizioni tra dipendenti che hanno avuto percorsi economici differenti.

3.5 Considerazioni di sintesi

Criteri e procedure

L'analisi orizzontale delle diverse soluzioni mostra che le procedure di progressione economica, pur appartenendo a comparti differenti — **Funzioni centrali, Funzioni locali, Sanità e Università** — presentano una struttura comune: sono tutte procedure selettive, collegate alla disponibilità di risorse stabili, fondate su criteri comparativi e finalizzate ad attribuire il beneficio solo a una parte del personale avente titolo. La progressione economica, quindi, non viene configurata come automatismo generalizzato, ma come istituto che richiede una graduatoria, una valutazione dei requisiti e una selezione nei limiti delle risorse disponibili. Questa impostazione emerge in modo trasversale nei contratti delle Funzioni centrali, degli enti locali, delle aziende sanitarie e delle università esaminate.

La lettura dei differenziali richiede di mantenere distinta la valorizzazione stabile della professionalità dalla remunerazione della performance riferita a un determinato periodo. Sul piano interpretativo, il medesimo dato valutativo può dunque assumere significati diversi a seconda che sia impiegato per un premio annuale o per riconoscere uno sviluppo professionale consolidato.

Questa distinzione permette di evitare che l'analisi identifichi la qualità delle progressioni con la sola capacità di differenziare i punteggi di performance. Il problema consiste anche nel comprendere se esperienza, formazione e attività svolte siano indicatori attendibili della crescita professionale. L'anzianità offre un dato verificabile, ma richiede una lettura coerente con il percorso lavorativo; la formazione acquista rilievo quando documenta apprendimenti pertinenti e utilizzabili. La valutazione del modello dovrebbe pertanto considerare la capacità dei diversi criteri di rappresentare aspetti complementari della professionalità, anziché attribuire a uno di essi una superiorità astratta.

Posto quanto sopra un primo elemento di confronto riguarda le **modalità di accesso alla procedura**. Le soluzioni si distribuiscono lungo un asse che va dalla partecipazione automatica alla domanda individuale. Nelle **Funzioni centrali** prevalgono modelli procedurali organizzati per bando, comunicazione o inserimento nella platea, con differenze significative tra amministrazioni: l'Agenzia delle Entrate, in una prima fase, prevedeva l'inserimento automatico del personale di ruolo salvo espressa rinuncia, mentre il **Ministero dell'economia e delle finanze** valorizza la comunicazione generalizzata tramite intranet e sito istituzionale. Nelle **Funzioni locali**, alcune Camere di

commercio — come Chieti-Pescara, Umbria e Caserta — utilizzano meccanismi semplificati fondati sul silenzio-assenso, mentre altri enti, come Roma Capitale, richiedono una domanda informatizzata. Nel comparto **Sanità**, Niguarda prevede una procedura su domanda, mentre ASST Pavia sembra costruire il procedimento intorno a una graduatoria provvisoria predisposta dall'amministrazione, sulla quale il dipendente può intervenire con chiarimenti, integrazioni o richiesta di esclusione. Nel settore **Università** del comparto Istruzione e ricerca, UNIBO rappresenta il modello più amministrato, perché non richiede domanda e procede direttamente alla formazione delle graduatorie, mentre UNIPG adotta una procedura su domanda con intervento di una Commissione.

Questa diversità evidenzia due logiche opposte. Da un lato, i modelli automatici o con silenzio-assenso riducono gli oneri per il personale e consentono all'amministrazione di utilizzare dati già disponibili, ma richiedono banche dati affidabili e aggiornate. Dall'altro, le procedure su domanda rafforzano la partecipazione del dipendente e consentono l'integrazione dei titoli, ma aumentano il rischio di errori dichiarativi, omissioni o contenzioso sulla completezza della documentazione. La soluzione più equilibrata sembra essere quella che combina automatismo amministrativo e garanzie partecipative: inclusione d'ufficio degli aventi titolo, comunicazione preventiva del punteggio o della posizione, possibilità di integrazione documentale e fase di riesame prima della graduatoria definitiva.

Un secondo profilo riguarda i **requisiti temporali di accesso**. Anche qui il quadro è disomogeneo. Nelle **Funzioni centrali**, alcuni enti riducono il requisito a due anni, come Difesa, Ministero dell'economia e delle finanze e MAECI, mentre Avvocatura dello Stato e Parco del Gargano mantengono il termine di tre anni. L'Agenzia delle Entrate mostra una disciplina più mobile, con una prima fase biennale e successivi riferimenti riconducibili a una scansione triennale. Nelle **Funzioni locali**, si alternano requisiti di due o tre anni: Umbria, Caserta, Arezzo-Siena, Campobasso e Asti adottano soglie più contenute, mentre Chieti-Pescara, Torino, Monza e Brianza e Roma Capitale si collocano su un requisito triennale. Nel comparto **Sanità**, sia Niguarda sia ASST Pavia richiedono tre anni senza progressione. Nel settore **Università** del comparto Istruzione e ricerca, UNIPG e Vanvitelli utilizzano il termine triennale, mentre UNIBO introduce una soglia più rigorosa, pari a quattro anni.

La scelta del requisito temporale incide direttamente sull'ampiezza della platea. Un requisito biennale rende la procedura più inclusiva e consente una rotazione più frequente delle opportunità; un requisito triennale appare più prudente e maggiormente coerente con l'idea di progressione selettiva; un requisito quadriennale, come quello di

UNIBO, restringe ulteriormente la platea e rafforza la sostenibilità finanziaria, ma può ridurre le aspettative di avanzamento. In termini comparativi, il requisito triennale sembra rappresentare il punto di equilibrio più ricorrente, mentre il biennio appare una scelta più favorevole al personale e il quadriennio una scelta più selettiva.

Il terzo elemento trasversale riguarda la **struttura delle graduatorie e la ripartizione delle risorse**. La soluzione più coerente con i nuovi assetti contrattuali appare quella della ripartizione per **area**. Questo modello è particolarmente evidente nelle Funzioni centrali. Anche nel comparto Sanità le graduatorie sono articolate per area e ruolo, con ripartizione proporzionale in base all'addensamento del personale. Nel settore **Università** del comparto Istruzione e ricerca, UNIPG adotta una ripartizione per aree e settori professionali, mentre UNIBO distingue tra platea unica per Operatori, Collaboratori e Funzionari e platea separata per l'Area EP.

Rispetto a questo modello generale, alcune soluzioni introducono criteri più specifici. Il Ministero dell'economia e delle finanze prevede, accanto ai contingenti per area, una riserva territoriale per il personale in servizio presso gli uffici della Provincia autonoma di Bolzano. Il MAECI utilizza un'impostazione molto ampia e inclusiva, con un numero elevato di passaggi. Nelle Funzioni locali, la CCIAA Torino introduce correttivi organizzativi, consentendo che la graduatoria possa diventare unica per area contrattuale quando la suddivisione per area organizzativa impedirebbe una reale possibilità di progressione (consentendo anche l'utilizzabilità di eventuali somme residue in deroga al criterio strettamente proporzionale, seguendo l'ordine della graduatoria), mentre la Provincia di Asti sperimenta una ripartizione per profilo professionale.

La lettura orizzontale mostra quindi che il modello più solido è quello che parte dalla **ripartizione per area**. Le riserve territoriali o funzionali, invece, possono essere ammesse solo se motivate, contenute e non tali da alterare il principio di pari opportunità tra gli aventi diritto.

Quanto ai **criteri di valutazione**, emerge una costante: tutti i modelli valorizzano, in misura diversa, **performance**, **esperienza professionale** e, in alcuni casi, **titoli, capacità culturali o formazione**. La valutazione della performance è generalmente il criterio principale. Nelle Funzioni centrali pesa spesso 40 punti su 100, come nel Ministero dell'economia e delle finanze, nella Difesa, nel MAECI, nell'Avvocatura e nel Parco del Gargano. Nelle Funzioni locali il peso è ancora più variabile: si va dagli 80 punti della Provincia di Campobasso ai 70 punti di Chieti-Pescara e Caserta, dai 60 punti di Umbria, Torino e Monza e Brianza ai 50 punti di Asti. Nella Sanità, ASST Pavia attribuisce alla valutazione il 60%, mentre Niguarda il 50%. Nelle Università, UNIPG attribuisce 50 punti

alla valutazione, mentre UNIBO le assegna 42 punti all'interno di un sistema più complesso.

Questa centralità della valutazione conferma la natura "potenzialmente" selettiva delle progressioni. Tuttavia, i modelli differiscono molto nel modo in cui la performance viene trasformata in punteggio. Alcuni sistemi sono proporzionali e lineari, come ASST Pavia, che attribuisce un punto per ogni punto di valutazione. Altri utilizzano fasce, come Niguarda, UNIBO e UNIPG, producendo salti più marcati tra un livello e l'altro. Altri ancora adottano formule matematiche proporzionali, come la CCIAA Caserta, oppure ponderazioni temporali, come Monza e Brianza, che attribuisce maggiore peso alla valutazione più recente. Il modello proporzionale è più graduale e meno distorsivo; quello per fasce è più semplice, ma può determinare effetti rigidi, soprattutto quando lo scarto tra una fascia e l'altra è molto ampio. Può inoltre fortemente depotenziare il ruolo della componente valutativa, se la fascia più elevata di punteggio intercetta quote molto ampie o, comunque, maggioritarie di personale.

L'esperienza professionale rappresenta il secondo criterio ricorrente. Anche in questo caso, però, le soluzioni divergono. Alcuni enti la valorizzano in modo ampio, considerando anche il servizio a tempo determinato, a tempo parziale, in altre amministrazioni o in profili equivalenti. Ciò avviene, ad esempio, nel Ministero dell'economia e delle finanze, nel MAECI, nella Camera di commercio dell'Umbria, nella Provincia di Asti, in Niguarda e in ASST Pavia. Altri enti distinguono tra esperienza maturata presso l'amministrazione e esperienza presso altri enti, attribuendo maggiore valore alla prima, come accade nella CCIAA Torino, dove il servizio presso altri enti è valutato al 50%. UNIBO valorizza l'anzianità maturata nell'Ateneo e i giorni trascorsi dall'ultima progressione, con una forte componente comparativa interna. UNIPG, invece, utilizza scaglioni temporali collegati alla permanenza nella posizione economica o nel livello stipendiale.

La differenza principale è tra modelli che considerano l'esperienza come semplice anzianità e modelli che la utilizzano come strumento di riequilibrio. I primi premiano il tempo di servizio; i secondi guardano anche alla storia economica del dipendente, cioè al tempo trascorso dall'ultima progressione o al numero di progressioni già conseguite. In questa seconda prospettiva si collocano in modo particolare UNIBO, Niguarda, ASST Pavia e alcuni enti locali che introducono criteri perequativi.

La **formazione e le capacità culturali o professionali** hanno, nella maggior parte dei casi, un peso secondario. Nelle Funzioni centrali i titoli possono avere un peso significativo, soprattutto nel Ministero dell'economia e delle finanze, nel MAECI e nella Difesa, dove arrivano a 30 punti o al 30% del totale. Nell'Avvocatura e nel Parco del Gargano il peso è più contenuto. Nelle Funzioni locali, la formazione vale di regola 10 punti o meno, e in

alcuni enti non costituisce una voce autonoma. Nella Sanità, Niguarda attribuisce il 10% agli eventi formativi, mentre ASST Pavia non prevede una componente autonoma. Nelle Università, UNIPG attribuisce 10 punti alle capacità professionali, mentre UNIBO non utilizza la formazione obbligatoria come fattore premiale, ma come possibile penalizzazione di 10 punti in caso di mancato aggiornamento.

Da questo punto di vista, si possono distinguere tre approcci: il primo considera titoli e formazione come componente significativa del profilo professionale; il secondo li considera elemento integrativo e residuale; il terzo, come UNIBO, li usa in chiave di adempimento minimo, penalizzando chi non rispetta gli obblighi formativi. La soluzione più equilibrata sembra essere quella che attribuisce alla formazione un peso contenuto ma effettivo, evitando sia di marginalizzarla del tutto sia di renderla sproporzionata rispetto alla performance e all'esperienza.

Un ulteriore profilo riguarda le **garanzie procedimentali**. Qui le differenze sono molto marcate. Alcuni modelli si limitano alla formazione e pubblicazione della graduatoria; altri prevedono strumenti di riesame, osservazioni o integrazioni. La Provincia di Asti presenta una delle discipline più garantiste, con graduatoria provvisoria, osservazioni, ricorso e commissione di garanzia. Monza e Brianza prevede la possibilità di riesame dopo la pubblicazione della graduatoria. Campobasso richiama il sistema valutativo dell'ente. ASST Pavia prevede una graduatoria provvisoria e trenta giorni per chiarimenti, integrazioni o richiesta di esclusione. UNIPG affida la valutazione a una Commissione, mentre UNIBO compensa l'assenza di domanda con la possibilità di rinuncia e scorrimento. In termini orizzontali, le procedure più solide sono quelle che prevedono una fase intermedia tra istruttoria e graduatoria definitiva, perché riducono il rischio di errori e rafforzano la trasparenza.

Quanto alle **cause di esclusione**, il quadro mostra una progressiva attenzione alla coerenza con i CCNL. Alcune amministrazioni richiamano espressamente le sanzioni disciplinari, come MAECI, Avvocatura, Parco del Gargano, Arezzo-Siena, Torino e altri enti locali. L'Agenzia delle Entrate introduce ipotesi legate anche a procedimenti penali e sospensioni cautelari. Alcuni enti distinguono tra esclusione e penalizzazione: Campobasso, ad esempio, non esclude automaticamente per sanzioni superiori alla multa, ma trasforma la sanzione in una penalizzazione temporale. Le soluzioni più prudenti sono quelle che riprendono in modo fedele la formulazione del contratto nazionale, evitando clausole eccessivamente estensive o formulate in modo atecnico.

Nel confronto complessivo, si possono individuare alcuni **modelli ricorrenti**.

Il primo è il **modello selettivo-performance**, nel quale la valutazione individuale assume un peso molto elevato. Vi rientrano, tra gli altri, Campobasso, Chieti-Pescara, Caserta,

ASST Pavia e, in parte, le amministrazioni centrali. È un modello coerente con la natura meritocratica delle progressioni, ma richiede sistemi valutativi affidabili, omogenei, comparabili e in grado di produrre differenze nei punteggi in base agli apporti lavorativi ed al livello delle competenze dimostrate.

Il secondo è il **modello equilibrato**, che distribuisce il punteggio tra valutazione ed esperienza, lasciando uno spazio contenuto a titoli o formazione. Vi rientrano, ad esempio, Niguarda, UNIPG, Asti, Monza e Brianza, Ministero dell'economia e delle finanze, Difesa e MAECI. È probabilmente il modello più stabile, perché evita un'eccessiva dipendenza dalla valutazione. Corre, però, il rischio di irrigidire e burocratizzare il sistema dando eccessivo peso ad elementi formali, solo debolmente correlati al lavoro svolto ed alla capacità dimostrate.

Il terzo è il **modello perequativo-redistributivo**, che tiene conto della storia economica del dipendente, del tempo trascorso dall'ultima progressione, del numero di progressioni già ottenute o della quota retributiva già goduta. UNIBO è il caso più sofisticato, ma elementi analoghi si trovano anche in Niguarda, ASST Pavia e in alcune soluzioni degli enti locali. È un modello utile per correggere squilibri pregressi, ma deve essere formulato con grande chiarezza per non trasformare la progressione in un meccanismo compensativo del tutto sganciato dal merito.

Il quarto è il **modello procedurale-garantista**, nel quale il tratto qualificante non è solo la ponderazione dei criteri, ma la presenza di fasi di comunicazione, integrazione, riesame e ricorso. Provincia di Asti, ASST Pavia, Monza e Brianza e UNIPG sono esempi significativi. Questo modello rafforza la trasparenza e riduce il contenzioso, ma richiede tempi e capacità amministrativa maggiori.

Il quinto è il **modello programmatorio-finanziario**, nel quale la disciplina è costruita attorno alla disponibilità delle risorse stabili e alla definizione annuale dei contingenti. È particolarmente evidente nelle Funzioni centrali, nelle Funzioni locali e in UNIBO. Il suo punto di forza è la sostenibilità; la criticità è – invece - la minore prevedibilità per il personale.

In conclusione, nessuna delle soluzioni esaminate è di per sé integralmente replicabile in ogni contesto. Il modello più difendibile sembra essere una formula mista, costruita su alcuni elementi comuni: definizione annuale delle risorse in contrattazione integrativa; ripartizione dei differenziali per area; peso significativo ma non esclusivo della valutazione; valorizzazione dell'esperienza professionale in modo non meramente anzianitario; spazio contenuto per formazione e capacità professionali; criteri perequativi chiari per evitare squilibri; fase procedimentale di verifica o riesame prima della graduatoria definitiva.

La soluzione più equilibrata, quindi, non è quella che massimizza un solo criterio, ma quella che tiene insieme **merito, esperienza, sostenibilità finanziaria, proporzionalità tra aree e garanzie procedimentali**. In questa prospettiva, risultano particolarmente utili i modelli che combinano una forte base valutativa con correttivi perequativi e regole chiare di riparto delle risorse: un sistema troppo centrato sull'anzianità rischia di indebolire la selettività; un sistema troppo centrato sulla sola performance rischia di non considerare le disuguaglianze pregresse; un sistema troppo flessibile rischia di ridurre la prevedibilità. La soluzione preferibile è quindi un modello integrato, trasparente e proporzionato, capace di adattarsi alla struttura dell'ente senza perdere coerenza con la cornice del contratto nazionale.

Punteggio aggiuntivo per mancata progressione

Dall'analisi orizzontale delle diverse soluzioni emerge che il **punteggio aggiuntivo per mancata progressione** viene utilizzato, nei vari comparti esaminati, come strumento di riequilibrio a favore del personale che non ha beneficiato di progressioni economiche per un periodo significativo. La finalità comune è quindi chiaramente **perequativa**: evitare che l'assenza di avanzamenti economici pregressi continui a produrre effetti penalizzanti nelle successive procedure selettive. Tuttavia, pur muovendo da questa finalità comune, gli enti declinano l'istituto in modo molto diverso, soprattutto sotto quattro profili: la **soglia temporale** richiesta per accedere al beneficio, la **misura del punteggio o della riserva**, la **base di calcolo** e il **grado di coerenza con la disciplina del contratto nazionale**.

Il primo elemento comune, soprattutto nei contratti integrativi di Ministero dell'economia e delle finanze, Agenzia delle Entrate, Avvocatura dello Stato, CCIAA Umbria, CCIAA Caserta, Provincia di Campobasso e UNIPG, è il riferimento al parametro del 3% per mancata progressione da oltre sei anni. Questo appare il modello ordinario e più ricorrente. La soglia dei sei anni consente infatti di intercettare una situazione di mancata progressione già significativa, senza restringere eccessivamente la platea dei potenziali beneficiari. In questa prospettiva, il 3% opera come correttivo contenuto, proporzionato e tendenzialmente compatibile con la funzione perequativa dell'istituto.

Il confronto tra i correttivi per mancata progressione deve assumere come parametro la specifica previsione del CCNL applicabile. Nel contratto Funzioni centrali 2019–2021, l'art. 14, comma 2, lett. f), riferisce il limite del 3% alla somma dei punteggi relativi all'esperienza e agli ulteriori criteri professionali, escludendo la performance. La medesima struttura ricorre, per le Università, nell'art. 86, comma 2, lett. f), del CCNL

Istruzione e Ricerca 2019–2021. Il CCNL Funzioni locali, all'art. 14, comma 2, lett. f), richiama invece il punteggio ottenuto attraverso i criteri della lett. d).

Così nelle funzioni locali si prevede l'applicazione del **3% al punteggio complessivamente ottenuto**. È il caso, in particolare, della **CCIAA Umbria**, della **CCIAA Caserta** e, con una formulazione più flessibile, della **Provincia di Campobasso**. In questi modelli il punteggio aggiuntivo resta proporzionale alla valutazione complessiva e non altera in modo artificiale la graduatoria. La Provincia di Campobasso introduce un elemento ulteriore di elasticità, prevedendo un punteggio aggiuntivo complessivamente non superiore al 3%, eventualmente differenziabile in base agli anni trascorsi dall'ultima progressione. Questa soluzione consente di graduare il beneficio, ma richiede criteri applicativi molto chiari per evitare disparità di trattamento.

Le amministrazioni del comparto Funzioni centrali e le Università, in conformità a quanto previsto dal CCNL, mantengono formalmente il riferimento percentuale, ma restringono o modificano la base di calcolo. È il caso del **Ministero dell'economia e delle finanze**, della **CCIAA Torino**, **dell'Avvocatura dello Stato**, di **UNIBO** e di **UNIPG**. Il Ministero dell'economia e delle finanze applica il beneficio solo all'esperienza e alle capacità culturali; l'Avvocatura dello Stato lo collega all'esperienza e alle capacità culturali e professionali; UNIPG lo riferisce a esperienza e capacità professionali, escludendo la valutazione; UNIBO lo applica solo ad alcuni parametri, anch'essi con esclusione della valutazione; Torino, invece, prevede un ulteriore 3% dell'esperienza a partire dai sette anni in su, calcolato una sola volta.

Peraltro, non è possibile ricavare dalla sola diversità delle basi di calcolo un giudizio di maggiore o minore coerenza delle scelte integrative. Occorre verificare separatamente fonte applicabile, platea, soglia temporale, percentuale e base del beneficio. Anche il giudizio sui punteggi fissi richiede di accertare se la loro concreta applicazione rispetti il limite previsto, evitando di assimilare la semplicità della formula alla sua conformità o difformità.

Un secondo profilo di differenziazione riguarda la **soglia temporale**. La maggior parte degli enti utilizza il parametro degli **oltre sei anni**, che appare il più coerente con una funzione perequativa ampia. Alcune soluzioni, però, si discostano da questo schema. **UNIBO** riconosce il 3% soltanto a chi non ha conseguito progressioni da **più di quindici anni**. Si tratta di una scelta molto più restrittiva, che concentra il beneficio sui casi più gravi di mancata progressione. Il punto di forza è la prudenza: la misura viene riservata a situazioni particolarmente marcate e quindi riduce il rischio di un impatto eccessivo sulla graduatoria. La criticità, però, è evidente: una soglia così elevata può ridurre sensibilmente l'efficacia perequativa dell'istituto, lasciando fuori dipendenti che, pur non

avendo atteso quindici anni, hanno comunque subito una significativa mancata valorizzazione economica.

Diverso è il caso del comparto sanitario, rappresentato da **Niguarda** e **ASST Pavia**, dove – in modo conforme alla regola stabilita nel CCNL - il meccanismo non viene costruito come semplice punteggio aggiuntivo, ma come **riserva di risorse** a favore di personale con lunga esperienza professionale e poche o nessuna progressione. Qui il modello cambia: non si guarda soltanto al punteggio individuale nella graduatoria, ma si riserva una quota delle risorse disponibili a categorie di personale considerate meritevoli di tutela. Niguarda prevede una riserva pari al **10%** delle risorse per chi abbia almeno dieci anni di esperienza nella ex categoria o nella nuova area senza progressioni, oppure almeno venti anni di esperienza con non più di due progressioni. ASST Pavia adotta una soluzione analoga quanto alla platea, ma molto più prudente nella misura, parlando di limite massimo del **3%** delle risorse complessivamente disponibili.

Il confronto tra Niguarda e ASST Pavia mostra bene due diverse modalità di gestione della stessa finalità. **Niguarda** è più completa nella definizione della platea, perché precisa che l'esperienza deve essere maturata nella ex categoria o nella nuova area di inquadramento. Questo consente di delimitare meglio il periodo rilevante e di evitare interpretazioni troppo ampie. Tuttavia, presenta una criticità nella formulazione della quota, definita come "pari" al 10% e non come "non superiore" al 10%. Tale scelta può rendere la riserva eccessivamente rigida, trasformandola in una misura fissa anziché in un tetto modulabile. **ASST Pavia**, al contrario, è più prudente nella quantificazione, perché utilizza l'espressione "nel limite massimo", ma risulta meno precisa nell'individuazione dell'esperienza rilevante, non richiamando espressamente la ex categoria o la nuova area di inquadramento. La soluzione più equilibrata, in questo ambito, sarebbe quindi quella che combina i due elementi: quota formulata come limite massimo e platea definita con riferimento puntuale all'area o categoria rilevante.

Le criticità più significative emergono nei casi in cui il meccanismo del 3% viene alterato o affiancato da strumenti ulteriori. Il **Ministero dell'economia e delle finanze** presenta un profilo problematico perché introduce uno scostamento dal parametro contrattuale. La **Provincia di Monza e Brianza** sostituisce la logica percentuale con un sistema di **punti fissi**, attribuendo 1 punto per sei anni, 2 punti per sette anni e 3 punti per otto o più anni. Questa soluzione è semplice e facilmente applicabile, ma si discosta dalla proporzionalità del 3%: un bonus fisso può incidere in modo diverso a seconda del punteggio complessivo del candidato e può quindi risultare più o meno favorevole in modo non uniforme. Ancora più delicata è la soluzione della **Provincia di Asti**, che aggiunge al 3% un bonus fisso di **15 punti** per chi abbia partecipato alla progressione dell'anno precedente ma sia rimasto

escluso. Questo bonus appare particolarmente critico perché introduce un vantaggio autonomo, molto rilevante e non necessariamente proporzionato al punteggio ottenuto, con il rischio di alterare in modo eccessivo la graduatoria.

Anche **l'Avvocatura dello Stato** presenta un'area di attenzione specifica, legata al mancato coordinamento tra percentuale e punteggio fisso. L'utilizzo contemporaneo, o non chiaramente coordinato, di una misura percentuale e di un valore fisso può generare incertezza applicativa. Il problema non è soltanto tecnico, ma sostanziale: la percentuale mantiene un rapporto proporzionale con il punteggio del candidato, mentre il punteggio fisso opera come incremento uguale per tutti i beneficiari, con effetti potenzialmente molto diversi sulla graduatoria.

In una lettura trasversale, si possono quindi distinguere quattro modelli principali, la cui diversità dipende anche dalla diversa formulazione delle regole nazionali.

Il primo è il **modello percentuale puro**, che applica il 3% al punteggio complessivamente ottenuto. È il modello che si collega, più direttamente, all'esito della procedura e riduce il rischio di effetti distorsivi. Vi rientrano soprattutto enti del comparto Funzioni locali, dove la regola nazionale assume come base di calcolo tutto il punteggio conseguito, ivi compresa la componente collegata alla valutazione (CCIAA Umbria, CCIAA Caserta e, con maggiore flessibilità, Provincia di Campobasso).

Il secondo è il **modello percentuale selettivo o parziale**, che mantiene il 3% ma lo applica solo ad alcuni parametri, come esperienza, capacità culturali o capacità professionali, spesso escludendo la valutazione. Questo modello è stato riscontrato soprattutto nei comparti dove le regole nazionali escludono espressamente la componente valutativa dalla base di calcolo del punteggio aggiuntivo.

Il terzo è il **modello a punti fissi o bonus autonomi**, rappresentato da Monza e Brianza e, in modo più problematico, da Asti. È il modello più delicato, perché abbandona o affianca la logica percentuale con incrementi predeterminati. La semplicità applicativa non elimina il rischio di effetti sproporzionati sulla graduatoria.

Il quarto è il **modello a riserva di risorse**, proprio del comparto sanitario, nel quale il CCNL prevede che la tutela del personale senza progressioni o con poche progressioni sia realizzata destinando una quota delle risorse disponibili a una determinata platea. Questo modello ha una forte valenza perequativa, ma deve essere costruito con attenzione sia quanto alla misura della riserva sia quanto alla definizione dei destinatari.

Nel complesso, la soluzione più solida sembra essere quella che conserva tre elementi: **soglia temporale ragionevole**, preferibilmente oltre sei anni; **limite massimo non troppo elevato**; **calcolo** su una base chiaramente definita coerente con il CCNL. Tale modello

consente di compensare la mancata progressione senza trasformare il correttivo in un premio autonomo o in un fattore eccessivamente distorsivo.

La linea di maggiore cautela dovrebbe quindi evitare tre rischi: l'innalzamento della percentuale oltre il parametro previsto, la sostituzione della percentuale con punti fissi non proporzionali e l'introduzione di bonus ulteriori molto rilevanti. Allo stesso modo, nei modelli a riserva del comparto Sanità, sarebbe preferibile formulare la quota come **limite massimo** e non come importo fisso obbligatorio.

In conclusione, l'analisi orizzontale mostra che il punteggio aggiuntivo per mancata progressione è uno strumento utile e coerente con esigenze di equità interna, ma solo se resta proporzionato, trasparente e ben coordinato con il contratto nazionale.

Criteri di precedenza in caso di parità

L'analisi dei **criteri di precedenza in caso di parità** utilizzati dai vari contratti mostra un quadro molto articolato, nel quale convivono modelli tradizionali, ancora fortemente legati all'anzianità, e soluzioni più evolute, orientate alla valutazione, al merito, alla perequazione e, in alcuni casi, anche a finalità di riequilibrio organizzativo o generazionale.

Il dato generale è che i criteri di precedenza intervengono in una fase residuale della procedura, cioè quando più candidati ottengono lo stesso punteggio. Proprio per questo motivo, pur non incidendo direttamente sulla costruzione del punteggio principale, essi possono avere un effetto rilevante sull'esito finale della graduatoria. La scelta dell'ordine dei criteri non è quindi neutra: stabilire se debba prevalere la valutazione, l'anzianità, il minor numero di progressioni pregresse, la permanenza nella posizione economica o l'età significa orientare la procedura verso una determinata finalità.

In una prima area si collocano i modelli più tradizionali, nei quali la parità viene risolta soprattutto valorizzando il tempo trascorso in servizio, nella posizione economica o all'interno dell'ente. Rientrano in questa logica, ad esempio, la **CCIAA Umbria**, la **CCIAA Caserta**, la **Provincia di Campobasso** e la **Provincia di Asti**. In questi casi, il criterio principale è rappresentato dall'anzianità di servizio, dall'anzianità nella posizione economica o dall'anzianità maturata presso lo stesso ente. Si tratta di soluzioni semplici, facilmente applicabili e poco esposte a margini interpretativi. Il loro punto di forza è la certezza: l'amministrazione può applicare criteri oggettivi e immediatamente verificabili. La criticità, però, è che tali modelli attribuiscono scarso rilievo alla valutazione individuale, al merito e alla qualità della prestazione. La precedenza finisce così per dipendere quasi

esclusivamente dal tempo, con il rischio di riprodurre una logica di avanzamento sostanzialmente legata all'anzianità.

Una variante di questo modello è rappresentata dagli enti che valorizzano non solo l'anzianità, ma anche il **radicamento interno** nell'amministrazione. È il caso, ad esempio, della **CCIAA Caserta**, che considera l'anzianità di servizio presso la stessa Camera di Commercio, della **Provincia di Asti**, che guarda all'anzianità complessiva presso l'ente, e di **UNIBO**, che assume come primo criterio la maggiore anzianità in Ateneo, comprensiva anche del servizio a tempo determinato, con esclusione delle assenze interruttive dell'anzianità. In questi modelli non viene premiata soltanto la durata del servizio in senso astratto, ma il legame professionale maturato con una specifica amministrazione. Il punto di forza è la valorizzazione della continuità organizzativa; la criticità è che l'esperienza maturata altrove può risultare meno considerata, anche quando professionalmente significativa.

Accanto ai modelli tradizionali, emerge un secondo gruppo di soluzioni più chiaramente **meritocratiche o valutative**. In questi casi, il criterio di precedenza non è più l'anzianità, ma la valutazione individuale o la media delle valutazioni. Questa evoluzione è particolarmente evidente nei contratti integrativi di **Ministero dell'economia e delle finanze, MAECI, Agenzia delle Entrate**, **Avvocatura dello Stato**, **CCIAA Torino** e **Provincia di Monza e Brianza**.

Nel caso del **Ministero dell'economia e delle finanze**, si osserva un passaggio da un modello misto, che combinava esperienza presso il Ministero, media delle valutazioni, titolo di studio ed esperienza complessiva nella pubblica amministrazione, a una soluzione più selettiva, centrata soprattutto sulla media della valutazione e sul titolo di studio. Anche il **MAECI** mostra un'evoluzione analoga: nel primo contratto l'anzianità nella fascia precedeva il merito, mentre nel contratto successivo il merito viene anticipato al primo posto. **L'Agenzia delle Entrate** presenta forse il percorso più netto: si passa da criteri fondati su esperienza nella fascia, esperienza nell'area, esperienza complessiva ed età, a una sequenza nella quale la valutazione individuale diventa il criterio prioritario. Anche **l'Avvocatura dello Stato** evolve da un criterio basato sull'esperienza complessiva verso una maggiore valorizzazione di premialità, merito, valutazione ed esperienza.

Questi modelli segnalano una tendenza importante: la parità non viene più risolta soltanto guardando a chi ha prestato servizio più a lungo, ma anche a chi ha conseguito risultati migliori o presenta un profilo più qualificato. Il punto di forza è la maggiore coerenza con una concezione selettiva delle progressioni economiche, fondata sulla qualità della prestazione e sul contributo professionale. La criticità, tuttavia, sta nella necessità di disporre di sistemi di valutazione solidi, omogenei e comparabili. Se le

valutazioni non sono costruite in modo affidabile, il loro utilizzo come criterio di precedenza può generare contestazioni o accentuare differenze applicative tra strutture.

Un terzo gruppo di soluzioni è caratterizzato da una logica **perequativa**, cioè dalla volontà di favorire, in caso di parità, chi ha beneficiato meno delle precedenti progressioni o chi è rimasto più a lungo fermo nella stessa posizione economica. Questa impostazione emerge con particolare evidenza nella **CCIAA Chieti Pescara**, nella **CCIAA Torino**, in **Niguarda**, **nell'ASST Pavia** e in **UNIPG**.

La **CCIAA Chieti Pescara** attribuisce rilievo all'anzianità nella posizione economica e alla posizione economica più bassa nell'area professionale. La finalità è chiaramente riequilibratrice: favorire chi si trova da più tempo nella stessa posizione e chi occupa una collocazione economica meno avanzata. La **CCIAA Torino** adotta un modello ancora più articolato, perché colloca al primo posto la media della valutazione, ma subito dopo considera il minor numero di PEO o differenziali già conseguiti nell'area contrattuale. In questo modo combina merito e perequazione: prima si guarda alla qualità della prestazione, poi alla storia economica del dipendente.

La stessa logica perequativa è molto evidente nei modelli del comparto sanitario. **Niguarda e ASST Pavia** prevedono, in caso di parità, una sequenza fondata sul minor numero di progressioni già conseguite, sugli anni di permanenza nel DEP e sull'anzianità aziendale. La precedenza viene quindi attribuita prima a chi ha avuto meno avanzamenti, poi a chi è rimasto più a lungo nello stesso differenziale economico e infine a chi ha maggiore radicamento nell'azienda. L'**ASST Pavia** aggiunge una precisazione importante per i casi di trasferimento per legge, stabilendo che si considera la data di assunzione presso l'ente di provenienza. Questa previsione evita che il personale trasferito per ragioni normative sia penalizzato nel calcolo dell'anzianità aziendale.

Anche **UNIPG** segue una logica simile: il primo criterio è la maggiore anzianità nel livello stipendiale, seguito dal minor numero di progressioni economiche conseguite nell'area e, solo in via residuale, dalla maggiore età. Il modello è particolarmente coerente con la funzione delle progressioni economiche, perché guarda alla posizione effettiva del dipendente nel proprio percorso di sviluppo stipendiale. Rispetto a UNIBO, che valorizza soprattutto il radicamento nell'Ateneo, UNIPG appare più direttamente orientata a compensare chi ha avuto minori occasioni di avanzamento.

Un quarto elemento trasversale riguarda il ruolo dell'**età anagrafica**. In molti modelli l'età compare come criterio residuale, ma non sempre nella stessa direzione. Numerosi enti utilizzano la **maggiore età** come criterio finale, come avviene, ad esempio, in MAECI, CCIAA Umbria, CCIAA Caserta, CCIAA Arezzo-Siena, CCIAA Torino, Provincia di Campobasso, Provincia di Asti, Monza e Brianza e UNIPG. In questi casi, l'età opera come

criterio di chiusura, spesso dopo anzianità, valutazione o elementi perequativi. Diversa è invece la scelta di **Roma Capitale** e **UNIBO**, che in caso di ulteriore parità preferiscono il dipendente più giovane. Questa soluzione introduce una logica differente: dopo aver valorizzato l'anzianità di servizio o il radicamento interno, la preferenza per la minore età può essere letta come uno strumento di riequilibrio generazionale o di diversa distribuzione delle opportunità.

Un profilo peculiare è rappresentato dalla **Provincia di Monza e Brianza**, che utilizza come primo criterio il punteggio di valutazione più elevato negli anni del triennio, secondo una scansione progressiva che guarda prima all'anno più recente e poi agli anni precedenti. Questa impostazione attribuisce un peso significativo alla performance recente e consente di risolvere la parità valorizzando l'andamento valutativo nel tempo. Tuttavia, lo stesso modello introduce anche il criterio del pensionamento entro il biennio, che appare più delicato. Da un lato, tale criterio può essere letto come una forma di attenzione verso chi è prossimo all'uscita dal servizio; dall'altro, esso si discosta dai criteri ordinari di merito, anzianità o perequazione e richiede quindi una motivazione particolarmente solida.

Un'ulteriore specificità si rinviene nell'**Avvocatura dello Stato**, dove, in caso di ulteriore parità, compaiono criteri di preferenza collegati al genere. Questa scelta introduce una finalità non solo selettiva o perequativa in senso economico, ma anche orientata all'equilibrio di genere. È un elemento innovativo, perché affianca alla valutazione del percorso professionale una logica di riequilibrio nella composizione del personale beneficiario delle progressioni. Anche in questo caso, però, la clausola deve essere formulata con precisione, per evitare incertezze applicative.

In una lettura complessiva, le soluzioni possono essere ricondotte a quattro modelli principali.

Il primo è il **modello legato all'anzianità**, nel quale la parità viene risolta sulla base dell'anzianità di servizio, dell'anzianità nella posizione economica, della permanenza nell'area o dell'età. È il modello più semplice e tradizionale, ma anche quello meno coerente con una progressione economica fondata sulla qualità della prestazione.

Il secondo è il **modello meritocratico-valutativo**, che pone in testa la media delle valutazioni, il merito o il punteggio di performance. È il modello più coerente con una lettura selettiva delle progressioni, ma richiede sistemi valutativi affidabili e comparabili.

Il terzo è il **modello perequativo**, che favorisce chi ha avuto meno progressioni, chi permane da più tempo nel livello o chi si trova in una posizione economica più bassa. È

un modello particolarmente coerente con la funzione di riequilibrio delle progressioni, soprattutto quando è utilizzato dopo un criterio valutativo.

Il quarto è il **modello misto**, che combina più finalità: valutazione, anzianità, titoli, radicamento interno, equilibrio di genere, minore età o prossimità al pensionamento. È il modello più flessibile, ma anche quello che richiede maggiore chiarezza nella sequenza dei criteri, perché l'ordine di applicazione può incidere in modo decisivo sull'esito finale.

La tendenza più convincente sembra essere quella che colloca al primo posto un criterio **valutativo o meritocratico**, come la media delle valutazioni o il punteggio di performance, e utilizza poi criteri **perequativi** per correggere situazioni di squilibrio, come il minor numero di progressioni conseguite o la maggiore permanenza nel livello stipendiale. Solo in una fase successiva dovrebbero intervenire l'anzianità, il radicamento nell'ente o l'età, come criteri di chiusura.

In questa prospettiva, i modelli più equilibrati sono quelli che non risolvono la parità esclusivamente sulla base del tempo trascorso in servizio, ma cercano di combinare la qualità della prestazione con l'esigenza di non penalizzare chi ha avuto meno occasioni di sviluppo economico. Da questo punto di vista, risultano particolarmente interessanti le soluzioni della **CCIAA Torino**, di **UNIPG**, di **Niguarda** e **dell'ASST Pavia**, perché integrano, in misura diversa, elementi valutativi e perequativi. Anche l'evoluzione di **Ministero dell'economia e delle finanze, MAECI, Agenzia delle Entrate e Avvocatura dello Stato conferma** un progressivo spostamento verso criteri più qualitativi e meno meramente legati all'anzianità.

In conclusione, l'analisi orizzontale mostra che i criteri di precedenza in caso di parità non sono un elemento marginale della disciplina, ma rappresentano uno snodo importante per comprendere la filosofia complessiva della procedura. Un sistema fondato solo sull'anzianità è semplice ma poco selettivo; un sistema fondato solo sulla valutazione è più meritocratico ma può risultare rigido se non considera le disuguaglianze pregresse; un sistema misto, che metta in sequenza valutazione, perequazione e criteri residuali oggettivi, appare invece la soluzione più equilibrata, trasparente e difendibile.

Valutazioni conclusive

In definitiva, la comparazione mette in luce un equilibrio delicato tra uniformità nazionale e autonomia integrativa. La disciplina nazionale definisce vincoli chiari, ma gli accordi locali traducono tali vincoli in modelli diversi. Le differenze non sono di per sé negative: possono rispondere a esigenze organizzative reali. Diventano problematiche quando

alterano la struttura selettiva dell'istituto o introducono condizioni non coerenti con il CCNL.

Il modello ordinario che emerge dall'analisi è quello di una **progressione economica "potenzialmente" selettiva**, non configurabile come automatismo generalizzato. La PEO richiede infatti una graduatoria o, comunque, una procedura valutativa attraverso la quale vengono comparati i dipendenti in possesso dei requisiti. Anche quando alcune amministrazioni prevedono forme di partecipazione automatica o meccanismi di silenzio-assenso, l'automatismo riguarda soltanto l'inclusione nella platea dei potenziali partecipanti, non il diritto alla progressione. L'attribuzione finale resta sempre subordinata alla posizione utile in graduatoria e alla disponibilità delle risorse.

La transizione ai nuovi sistemi di classificazione rende critico il riferimento alla corretta unità di comparazione. I CCNL più recenti ragionano prevalentemente per area; alcuni accordi, soprattutto nelle prime applicazioni, basate sui precedenti sistemi di classificazione, utilizzano ancora fascia retributiva, posizione economica o profilo. Questa scelta può essere giustificata da esigenze transitorie, ma deve essere espressamente raccordata al nuovo ordinamento per evitare disallineamenti.

Sotto il profilo procedurale si è visto come si possano individuare tre modelli principali. Il primo è quello fondato sulla **domanda del dipendente**, come avviene, ad esempio, in Niguarda, UNIPG e Roma Capitale. Questa soluzione offre maggiore certezza documentale, perché consente al lavoratore di dichiarare o integrare gli elementi utili alla valutazione, ma può comportare oneri procedurali più elevati e rischi di esclusione per errori formali o incompletezze nella domanda. Il secondo modello è quello dell'**inclusione automatica**, eventualmente accompagnata dalla possibilità di rinuncia o di richiesta di esclusione. Rientrano in questa logica alcune esperienze dell'Agenzia delle Entrate, di ASST Pavia e delle Camere di commercio, come Chieti-Pescara. Il vantaggio principale è l'ampia inclusione del personale avente titolo, senza che la partecipazione dipenda dall'iniziativa individuale. Tuttavia, questo modello richiede dati amministrativi completi, aggiornati e affidabili, perché l'intera procedura si fonda sulle informazioni già disponibili presso l'amministrazione. Il terzo modello non richiede una vera e propria domanda, ma consente al dipendente di **verificare il punteggio, aggiornare il fascicolo o correggere la propria posizione**, come avviene in esperienze quali CCIAA Torino o Provincia di Monza e Brianza. Si tratta di una soluzione intermedia, perché combina l'efficienza dell'iniziativa d'ufficio con una fase di controllo da parte dell'interessato.

Nel complesso, il modello più equilibrato sembra essere quello che garantisce ampia inclusione, ma al tempo stesso assicura comunicazioni tracciabili, dati verificabili e un termine effettivo per rinunciare, integrare la documentazione o contestare eventuali

errori. In questo modo si evita che la procedura diventi eccessivamente formalistica, senza però sacrificare trasparenza e garanzie partecipative.

Nell'indicato quadro selettivo, la **valutazione individuale** rappresenta il perno del sistema. Nei comparti analizzati, la valutazione individuale assume sempre un peso significativo e, in formale conformità con i contratti di comparto, non scende al di sotto del **40% del punteggio complessivo**. In alcuni enti il suo rilievo è ancora più marcato, arrivando al **60%, al 70% o persino all'80%.** Questo conferma che la progressione economica è costruita come istituto potenzialmente selettivo, fondato non solo sulla permanenza in servizio, ma anche sulla qualità della prestazione resa dal dipendente.

L'effettiva selettività dipende però da quanto realmente differenziano i sistemi di valutazione. A questo riguardo, emerge infatti che il profilo più problematico riguarda proprio il possibile **appiattimento delle valutazioni individuali**. In molti casi, infatti, l'attribuzione di punteggi identici all'interno di range valutativi molto ampi finisce per ridurre la reale capacità selettiva della valutazione. Il rischio è che differenze anche significative nella performance vengano neutralizzate dalla griglia di conversione, con effetti poco coerenti rispetto alla centralità formalmente riconosciuta al merito.

Le principali questioni operative riguardano il trattamento delle annualità mancanti, delle assenze prolungate, della mobilità, del comando, del distacco, delle valutazioni rese da altre amministrazioni e, più in generale, dei sistemi valutativi non omogenei. Le soluzioni più solide sono quelle che prevedono l'acquisizione della valutazione presso l'ente di provenienza e la sua riparametrazione alla griglia dell'ente che gestisce la procedura. Questa impostazione appare preferibile rispetto all'attribuzione automatica di un punteggio pari a zero - che rischia di penalizzare il dipendente per ragioni non necessariamente collegate alla qualità della prestazione - ovvero di punteggi ancorati a medie calcolate sulla generalità dei dipendenti valutati, i quali riconoscono il punteggio indipendentemente dalla effettiva applicazione di una procedura valutativa.

Alcuni accordi attribuiscono un peso diverso alle annualità considerate, valorizzando maggiormente gli anni più recenti. Tale scelta può essere coerente con l'esigenza di attualizzare la professionalità del dipendente e di dare rilievo alla performance più vicina alla procedura selettiva, ma deve essere formulata in modo chiaro e preventivo. Più delicata è invece l'introduzione di valutazioni ad hoc predisposte solo per la PEO o riferite a un'unica annualità: in questi casi ci si allontana dalla regola della media triennale e si rischia di indebolire la trasparenza complessiva del sistema.

Un cenno meritano anche quei contratti integrativi – soprattutto del settore Università – dove l'attribuzione del punteggio sulla valutazione è la risultante, variamente ponderata, di diversi sistemi e procedure valutative: la valutazione *ad hoc* per la progressione; la

valutazione individuale conseguita dal dipendente; la valutazione della struttura dove il dipendente è inserito. È una impostazione che introduce un forte elemento di complessità amministrativa e procedurale, oltre ad accentuare il rischio potenziale di giudizi valutativi in conflitto tra loro o non del tutto armonizzati.

Accanto alla valutazione, **l'esperienza professionale** rappresenta l'altro criterio ricorrente nelle procedure di progressione economica. Nei testi analizzati, tuttavia, essa viene spesso ricondotta a elementi quantitativi, come l'anzianità di servizio, la permanenza nella posizione economica, nel profilo o nell'area di appartenenza. Questa impostazione ha il vantaggio di semplificare la gestione della procedura, perché si fonda su dati oggettivi, documentabili e facilmente verificabili.

Al tempo stesso, però, una lettura meramente quantitativa dell'esperienza rischia di ridurre la capacità selettiva dello strumento. L'anzianità, infatti, non coincide sempre con una reale crescita professionale. Per questo, un modello più equilibrato dovrebbe distinguere tra anzianità pura, esperienza maturata in un profilo coerente, servizio prestato presso altre amministrazioni e svolgimento di incarichi o attività particolarmente significative. In questo modo l'esperienza non verrebbe valorizzata solo come tempo trascorso in servizio, ma anche come effettivo arricchimento del percorso professionale. Di un certo interesse sono anche i modelli nei quali non vi è un collegamento strettamente lineare e proporzionale tra punteggio attribuito ed anni di anzianità: si tratta, in particolare, dei casi in cui, oltre un certo livello di anzianità, non vi è più una crescita del punteggio. La ratio di questi modelli è che l'arricchimento professionale basato sull'anzianità è apprezzabile nei primi anni, ma dopo una certa soglia si stabilizza o, comunque, ha una crescita molto più contenuta. In ogni caso, si tratta di un correttivo che punta ad eliminare la distorsione determinata da un peso eccessivo dell'anzianità, particolarmente opportuno nei casi in cui la valutazione differenzia poco.

Un ulteriore profilo rilevante riguarda la gestione della **mobilità**. Molti testi riconoscono l'esperienza maturata presso altre pubbliche amministrazioni, talvolta subordinandola alla continuità del rapporto e talvolta attribuendole un peso diverso rispetto al servizio svolto presso l'ente che bandisce la procedura. Una differenziazione può essere ragionevole se giustificata da specifiche esigenze organizzative, ma deve essere formulata con attenzione, così da evitare penalizzazioni non motivate nei confronti del personale proveniente da altre amministrazioni.

La **formazione** e i **titoli culturali o professionali** assumono un peso molto variabile nelle discipline analizzate. In alcuni accordi costituiscono un criterio autonomo e significativo, idoneo a valorizzare percorsi di qualificazione coerenti con il profilo ricoperto; in altri casi

hanno un'incidenza marginale, risultano assenti oppure vengono assorbiti all'interno dell'esperienza professionale.

Il quadro non è quindi uniforme. Nelle **Funzioni Centrali** si riscontra generalmente una maggiore articolazione dei titoli valutabili, che possono comprendere titoli di studio, master, diplomi di specializzazione, abilitazioni, incarichi e percorsi formativi. Nelle **Funzioni Locali**, invece, le formule sono spesso più sintetiche e fanno riferimento, ad esempio, al numero di ore di formazione, al possesso di attestati o a percorsi coerenti con il profilo professionale. Anche il peso attribuito a questo criterio varia sensibilmente: in alcuni casi è assente, mentre in altri può valere il 10%, il 20% o persino il 30% del punteggio complessivo.

Il rischio principale è rappresentato dalla **genericità** della previsione. Attribuire punteggio a qualunque attestato o corso, senza specificare la coerenza con il profilo, la durata minima, il soggetto certificatore e il periodo di riferimento, può ridurre la capacità selettiva del criterio. Al contrario, una disciplina eccessivamente dettagliata rischia di appesantire la procedura e di produrre disparità tra profili professionali diversi.

Il punto di equilibrio sembra quindi consistere in una regolazione chiara, ma non eccessivamente rigida: la formazione dovrebbe essere collegata al profilo e all'area di appartenenza, con criteri documentali verificabili e con un peso proporzionato rispetto alla valutazione individuale e all'esperienza professionale.

Un punto particolarmente delicato riguarda la disciplina dei **procedimenti e delle sanzioni disciplinari**. La soluzione più coerente con la logica contrattuale sembra essere quella che distingue tra esclusione per sanzioni superiori alla multa e ammissione con riserva in presenza di procedimento disciplinare pendente. L'assenza di provvedimenti disciplinari superiori alla multa nei due anni precedenti costituisce infatti un requisito ricorrente in conformità con quanto previsto dai contratti di comparto. Quando invece il procedimento disciplinare è ancora pendente, molti testi, anch'essi in conformità con le disposizioni del contratto nazionale e con i principi ordinamentali, prevedono l'ammissione con riserva e la sospensione della liquidazione del beneficio fino alla definizione del procedimento. Appaiono da censurare le soluzioni che trasformano la sanzione in una mera penalizzazione o che introducono ulteriori cause di esclusione non espressamente previste dal contratto nazionale.

Il **punteggio aggiuntivo per assenza di progressioni da oltre sei anni** è previsto come facoltà, con limite massimo. Nei comparti Funzioni Centrali, Università e Funzioni Locali il limite ricorrente è il 3%, con basi di calcolo differenziate. La Sanità usa invece una logica di quota di risorse per priorità, fino al 10%, legata a personale con lunga esperienza e nessuna o poche progressioni (secondo quanto previsto dal CCNL).

Le criticità emergono quando il bonus viene elevato oltre il massimo indicato, convertito in punteggio fisso non proporzionato o affiancato da ulteriori premi non previsti, come punteggi per chi sia rimasto escluso da procedure precedenti. Tali previsioni possono alterare l'ordine selettivo e vanno attentamente motivate o evitate.

I **criteri di parità** sono uno dei punti più sensibili. La regola nazionale ammette criteri ulteriori nel rispetto del principio di non discriminazione. L'anzianità, la valutazione più elevata e il minor numero di progressioni sono criteri generalmente coerenti con la finalità dell'istituto. Più delicati sono i criteri anagrafici, il pensionamento prossimo o criteri non collegati alla professionalità, che richiedono particolare cautela.

Quanto agli effetti delle graduatorie, la regola più diffusa è quella della **validità annuale**. La graduatoria, infatti, è normalmente costruita sulla base delle risorse disponibili, della platea dei partecipanti e delle valutazioni riferite a una specifica annualità; per questo vale soltanto per la singola procedura e non può essere automaticamente utilizzata negli anni successivi.

Questa impostazione evita che una graduatoria formata in un determinato contesto economico e organizzativo produca effetti oltre l'anno di riferimento, quando potrebbero essere cambiati sia le risorse disponibili sia i dipendenti aventi titolo. Fanno eccezione modelli specifici, come quello delle **posizioni economiche del personale ATA della scuola**, in cui la graduatoria ha validità triennale e risponde a una logica più programmatoria.

Alcuni accordi prevedono inoltre lo **scorrimento della graduatoria** in caso di rinuncia del beneficiario, ma sempre entro i limiti delle risorse disponibili per l'anno e nell'ambito della medesima procedura.

Nel complesso, i contratti integrativi mostrano un elevato grado di differenziazione. Questa flessibilità consente alle amministrazioni di adattare la disciplina alle proprie esigenze organizzative, alla composizione del personale e alle risorse disponibili. Tuttavia, la stessa varietà di soluzioni aumenta il rischio di disomogeneità applicative e di contenzioso, soprattutto quando i criteri non sono formulati in modo chiaro o si discostano dalla cornice del contratto nazionale.

4. Welfare

Anche per il *welfare* occorre richiamare il quadro normativo di riferimento. In merito assumono un rilievo importante le intese (o, meglio, i patti) sottoscritti tra Governo e Parti sociali.

Il d.lgs. n. 165/2001 non reca una disciplina espressa del *welfare* integrativo. Di maggior rilievo sono, come anticipato, i patti sottoscritti tra Governo e Parti sociali.

Già **l'intesa Governo-Parti sociali del 30 novembre 2016** impegnava il Governo "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 restando le previsioni della legge di bilancio 2016 – del salario legato alla produttività e a sostenere lo sviluppo della previdenza complementare". In seguito, il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e della coesione sociale sottoscritto il 10 marzo 2021 afferma la "necessità di implementare gli istituti di welfare contrattuale, anche con riguardo al sostegno alla genitorialità con misure che integrino e implementino le prestazioni pubbliche, le forme di previdenza complementare e i sistemi di premialità diretti al miglioramento dei servizi, estendendo anche ai comparti del pubblico impiego le agevolazioni fiscali previste per i settori privati a tali fini".

Da una **visione d'insieme dei contratti collettivi nazionali di comparto relativi al triennio 2019-2021** – cui si affiancano alcune disposizioni di legge, per lo più speciali e asistematiche, in quanto relative a misure connesse a situazioni eccezionali e delimitate nel tempo – emerge come essi, in linea di continuità con quelli della precedente tornata contrattuale 2016-2018, ricomprendano il *welfare* integrativo tra le materie suscettibili di disciplina in sede di contrattazione di secondo livello. In particolare, i predetti contratti demandano al livello integrativo la definizione dei criteri generali per l'attivazione dei piani di *welfare* integrativo, dedicano alla materia una specifica disposizione contrattuale, individuano le tipologie di interventi di *welfare* che le singole Amministrazioni possono prevedere a favore del personale e disciplinano, altresì, i profili di finanziamento del *welfare* integrativo, sia mediante l'individuazione di apposite fonti di copertura, sia — a decorrere proprio dalla tornata contrattuale 2019-2021 — attraverso il ricorso al Fondo risorse decentrate.

Con riferimento alle misure concretamente attivabili, l'individuazione operata dai contratti collettivi nazionali di comparto relativi al triennio 2019-2021 si pone in sostanziale continuità con quanto già previsto nella tornata contrattuale 2016-2018, registrandosi un'elevata uniformità delle previsioni tra i diversi comparti. In termini

generali, tali misure sono qualificate come "benefici di natura assistenziale e sociale" e comprendono, in particolare, interventi di sostegno al reddito del nucleo familiare, mediante l'erogazione di sussidi e rimborsi; iniziative di supporto all'istruzione e di promozione del merito dei figli; contributi per attività culturali, ricreative e con finalità sociali; concessione di prestiti a favore dei dipendenti che incontrino difficoltà di accesso ai canali ordinari del credito bancario ovvero che debbano far fronte a spese indifferibili; nonché la stipula di polizze sanitarie integrative rispetto alle prestazioni garantite dal Servizio sanitario nazionale.

Unicamente il CCNL del comparto Sanità introduce ulteriori profili di specificazione. In particolare, esso prevede che le polizze sanitarie integrative delle prestazioni erogate dal Servizio sanitario nazionale possano estendersi alla copertura di "particolari eventi avversi (es. ictus, infarto, ecc.)", aggiuntivi rispetto alle coperture assicurative per la responsabilità civile già previste dal contratto di comparto, che pone in capo all'amministrazione l'obbligo di attivare una copertura assicurativa per la responsabilità civile in favore di tutto il personale del comparto. Inoltre, è espressamente contemplata, quale ulteriore misura di *welfare*, la contribuzione alle spese sostenute per l'attivazione di convenzioni con asili nido, laddove tali servizi non siano presenti all'interno dell'azienda.

In ogni caso, le disposizioni contrattuali precisano espressamente che l'elencazione delle misure di *welfare* integrativo non ha carattere tassativo, restando ferma la possibilità di prevedere ulteriori interventi in sede di contrattazione integrativa.

Con riferimento allo sviluppo del *welfare* integrativo, i limiti posti dal d.lgs. n. 165/2001 alla contrattazione integrativa, in ordine alla quantificazione e alla destinazione delle risorse, ne costituiscono un vincolo oggettivo di particolare rilievo. Nell'ambito della contrattazione collettiva, tali vincoli ordinamentali hanno condotto all'opzione di finanziare gli interventi di *welfare* integrativo prioritariamente mediante l'utilizzo delle risorse già previste, per le medesime finalità, da precedenti disposizioni legislative o da contratti collettivi nazionali, eventualmente integrate da risorse afferenti al Fondo risorse decentrate.

In taluni casi, i contratti collettivi di comparto prevedono altresì specifiche forme di finanziamento aggiuntivo, quali, ad esempio, le somme derivanti da sanzioni disciplinari di natura pecuniaria nel comparto Sanità ovvero, nel comparto Funzioni Locali, una quota delle sanzioni amministrative riscosse per violazioni del Codice della strada, ai sensi dell'art. 208, commi 4, lett. c), e 5, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285.

Il collegamento tra risorse preesistenti e contrattazione in materia di trattamenti accessori si è tuttavia rivelato, almeno in una fase iniziale, un fattore limitativo rispetto

allo sviluppo del *welfare* integrativo. In particolare, il CCNL del comparto Funzioni Locali per il triennio 2016-2018, nel prevedere una specifica disciplina in materia, subordinava il relativo finanziamento ai "limiti delle disponibilità già stanziate dagli enti, ai sensi delle vigenti disposizioni, anche per finalità assistenziali nell'ambito di strumenti a carattere mutualistico, anche già utilizzati dagli enti stessi". Conseguentemente, l'ARAN ha ritenuto che tale previsione non fosse applicabile alle amministrazioni che non avessero già attivato, in precedenza, misure di *welfare*.

Nella successiva tornata contrattuale 2019-2021, tale disposizione è stata sostituita da una previsione che consente di sostenere gli oneri del *welfare* integrativo anche mediante l'utilizzo di una quota del Fondo risorse decentrate, nei limiti definiti in sede di contrattazione integrativa e nel rispetto dei vincoli di destinazione. Si tratta, tuttavia, di una soluzione solo parzialmente satisfattiva, in quanto condizionata, da un lato, dall'entità delle risorse già destinate al *welfare* integrativo e, dall'altro, dal permanere dei vincoli ordinamentali che incidono sulla destinazione delle risorse stesse.

Ancorché la tornata contrattuale 2019-2021 abbia contribuito a rendere maggiormente trasparente il fenomeno del *welfare* integrativo, riconducendolo entro un quadro di razionalizzazione e di normalizzazione, sia sotto il profilo della gestione del personale da parte delle amministrazioni, sia sotto quello delle relazioni sindacali, senza dubbio il ricorso al Fondo risorse decentrate quale fonte di finanziamento, anche solo parziale, delle misure di *welfare* integrativo ne determina una posizione di evidente subordinazione, se non addirittura di marginalità, rispetto agli altri istituti di trattamento economico accessorio. In tale prospettiva, l'attivazione di tali misure risulta, a monte, condizionata dalla scelta discrezionale operata dal contratto collettivo nazionale di comparto e, a valle, dalla volontà espressa in sede di contrattazione integrativa, dovendosi in ogni caso garantire il rispetto dei vincoli di disponibilità finanziaria e della destinazione prioritaria delle risorse del Fondo agli altri trattamenti accessori previsti dall'ordinamento contrattuale.

Alla luce di tale premessa, dall'analisi delle previsioni dei contratti integrativi emerge un quadro variegato: in taluni casi si rinvengono disposizioni di natura meramente programmatoria e non precettiva e si registrano differenziazioni anche per quanto concerne la platea dei soggetti beneficiari, la tipologia dei contributi e il finanziamento delle misure.

In linea generale, come emergerà anche in seguito, mentre la flessibilità oraria è ormai consolidata in tutti gli enti come strumento di *welfare* "a costo zero", le misure più strutturate (come sussidi o contributi economici) restano sulla carta in attesa di finanziamenti certi, rendendo il *welfare* aziendale un capitolo ancora in via di definizione.

Il *welfare*, per usare una metafora, negli enti esaminati, è come una scatola predisposta per un regalo: l'involucro (le regole e i criteri) è già stato preparato con cura nei contratti, ma la scatola è spesso ancora vuota in attesa che arrivi il contenuto (le risorse finanziarie) necessario a dare attuazione alle misure.

Tutti i contratti di comparto disciplinano il welfare integrativo in un apposito articolo, rinviando alla contrattazione integrativa — con l'eccezione degli istituti scolastici — la definizione dei criteri generali per l'attivazione dei relativi piani.

Le previsioni dei contratti nazionali risentono del c.d. effetto fotocopia.

L'**art. 55 del CCNL Funzioni centrali 2019-2021** prevede:

"1. Le amministrazioni disciplinano, in sede di contrattazione integrativa di cui all'art. 7, comma 6, 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".

Il medesimo articolo aggiunge che "2. Gli oneri per la concessione dei benefici di cui al presente articolo sono sostenuti mediante utilizzo delle disponibilità già previste, per le medesime finalità, da precedenti norme di legge o di contratto collettivo nazionale, tra cui l'art. 27, comma 2 del CCNL Enti pubblici non economici del 14/2/2001, nonché, per la parte non coperta da tali risorse, mediante utilizzo di quota parte del Fondo di cui all'art. 49 del presente contratto.

3. L'erogazione delle prestazioni di cui al comma 1, lett. e) potrà avvenire mediante successiva istituzione di - ovvero adesione a - un fondo di assistenza sanitaria integrativa del servizio sanitario nazionale. Il finanziamento a carico delle amministrazioni, che non dovrà determinare ulteriori o maggiori oneri, troverà copertura nelle risorse di cui al comma 2".

L'**art. 82 del CCNL Funzioni locali 2019-2021** ha contenuto analogo, salvo che non reca alla lettera a) la specificazione "(sussidi e rimborsi)" e che, per il finanziamento, prevede:

"2. *Gli oneri per la concessione dei benefici di cui al presente articolo sono sostenuti mediante utilizzo delle disponibilità già previste, per le medesime finalità, da precedenti norme, nonché mediante utilizzo di quota parte del Fondo di cui all'art.79, nel limite definito in sede di contrattazione integrativa. Tra le risorse del Fondo sono prioritariamente utilizzate, anche in*

deroga al limite di cui al precedente periodo, quelle di cui all'art. 67, comma 3, lett. b) del CCNL del comparto Funzioni locali sottoscritto il 21.05.2018.

3. Nelle Camere di commercio l'erogazione delle prestazioni di cui al comma 1, lett. e) può avvenire mediante successiva istituzione di - ovvero adesione a - un fondo di assistenza sanitaria integrativa del servizio sanitario nazionale. In tal caso, il finanziamento a carico degli enti, che non potrà determinare ulteriori o maggiori oneri, trova comunque copertura nelle risorse di cui al comma 2.

4. Ai fini della stipula delle polizze di cui al comma 1 lett. e) o, comunque, per una migliore gestione degli interventi previsti in attuazione del presente articolo, le amministrazioni possono associarsi in convenzione ovvero aderire ad una convenzione già esistente, nel rispetto della normativa vigente".

L'**art. 89 del CCNL Sanità 2019-2021** integra la lettera e) aggiungendo dopo "servizio sanitario nazionale" "anche a copertura di particolari eventi avversi (es. ictus, infarto, ecc.) aggiuntivi a quanto già indicato dall'art. 86 (Coperture assicurative per la responsabilità civile)" ed aggiunge una lettera f) "contribuzione delle spese per l'attivazione di convenzioni per asili nido ove non presenti in azienda." e prevede che "Gli oneri per la concessione dei benefici di cui al comma 1 sono sostenuti mediante utilizzo di quota parte del Fondo di cui all'art. 103 (Fondo premialità e condizioni di lavoro).".

Nel **comparto Istruzione e Ricerca, per l'Università**, **l'art. 110** ricalca la previsione del CCNL Funzioni locali, aggiungendo per il finanziamento che "*2. Gli oneri per la concessione dei benefici di cui al presente articolo sono sostenuti mediante l'utilizzo delle disponibilità già previste, per le medesime finalità, da precedenti norme di legge o di contratto collettivo nazionale, nonché, per la parte non coperta da tali risorse, mediante l'utilizzo di quota parte dei Fondi di cui all'art. 119 (Fondo risorse decentrate personale delle Aree Operatori, Collaboratori, Funzionari: costituzione) e all'art. 121 (Fondo risorse decentrate personale dell'Area EP: costituzione)*" e che "*3. È confermata la disciplina dell'indennità di ateneo di cui all'art. 85 del CCNL 16/10/2008*"; per gli Enti di ricerca alla formulazione del CCNL Funzioni centrali si aggiunge che "*Gli oneri per la concessione dei benefici di cui al presente articolo sono sostenuti mediante utilizzo delle disponibilità già previste, per le medesime finalità, da precedenti norme di legge o di contratto collettivo nazionale, nonché, per la parte non coperta da tali risorse, mediante eventuale utilizzo di quota parte delle risorse per i trattamenti accessori del personale*" mentre per l'AFAM si limita a rinviare alla contrattazione integrativa a livello di istituzione la definizione dei "*criteri generali per l'attivazione di piani di welfare integrativo*".

4.1 Comparto Funzioni centrali

Passando all'analisi dei contratti nel comparto Funzioni centrali, gli enti che disciplinano la materia sono il Ministero della Difesa, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Parco del Gargano.

Ministero della Difesa

Il contratto del Ministero della Difesa prevede tra le misure principali sussidi, borse di studio, elevazione culturale, alta formazione, contributo individuale per attività culturali/ricreative/sociali (rimborsi delle quote di iscrizione a corsi di laurea presso Atenei pubblici e privati e contributi a parziale rimborso delle spese sostenute per il conseguimento di titoli di studio finalizzati all'accrescimento personale e professionale); l'assegnazione avviene sulla base di criteri generali contenuti nell'allegato all'accordo, che distingue tra sussidi, elevazione culturale, borse di studio e alta formazione.

L'**accesso ai sussidi** è subordinato alla presenza di un comprovato, grave e contingente stato di bisogno, derivante da eventi straordinari che abbiano comportato spese rilevanti per il dipendente o per i familiari aventi diritto. La richiesta deve essere valida, motivata, documentata e tempestiva e il sussidio deve essere finalizzato a ristorare, anche solo parzialmente, le spese sostenute in conseguenza dell'evento che ha determinato il disagio economico. Possono accedere al beneficio il personale civile in servizio o in quiescenza, il coniuge convivente o convivente *more uxorio*, i figli fiscalmente a carico anche se non conviventi e i familiari superstiti del personale civile deceduto, purché titolari di pensione di reversibilità. Lo stato di bisogno è riconosciuto solo se l'ISEE non supera i 30.000 euro e se la spesa sostenuta raggiunge almeno l'importo minimo previsto per il relativo scaglione ISEE. Le domande prive di tali requisiti non sono prese in considerazione. Il sussidio non può avere carattere generico, periodico o risarcitorio, né può essere motivato dalla sola insufficienza del trattamento economico percepito. Inoltre, non è cumulabile con altri interventi economici erogati, per le stesse finalità, da enti o organismi pubblici o privati, mutualistici, assicurativi o scolastici. L'importo riconoscibile è determinato applicando alla spesa sostenuta la percentuale di rimborso prevista da una tabella redatta in relazione allo scaglione di ISEE, con un limite massimo pari al 65% della spesa e, in ogni caso, non superiore a 5.000 euro.

Ciascun richiedente può ottenere al massimo tre interventi nel quinquennio, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili. I sussidi possono essere richiesti per spese

riconducibili a specifiche situazioni di bisogno, tra cui interventi chirurgici, anche di natura estetica se conseguenti a grave incidente, malattie che abbiano comportato spese sensibili e indispensabili, cure e interventi odontoiatrici o ortodontici, acquisto di apparecchiature di ausilio visivo, acustico o ortopedico, applicazione di protesi non aventi finalità estetica, cure per la fertilità di coppia e tecniche di procreazione medicalmente assistita.

Sono inoltre ammissibili le spese connesse all'adozione di minori, le spese funebri, comprese quelle sostenute per il decesso di genitori e suoceri, nonché quelle derivanti da rapina o furto nell'abitazione, calamità naturali, incendi ed eventi particolari. Possono infine essere valutati altri motivi di carattere residuale, purché coerenti con la finalità assistenziale dell'intervento. Per alcune tipologie sono previsti ulteriori requisiti documentali: ad esempio, per le prestazioni sanitarie può essere richiesta la prescrizione medica che attesti la natura funzionale e non estetica della prestazione; per rapina e furto è necessaria la denuncia alle autorità competenti; per calamità naturali o incendi occorre un verbale dell'autorità competente o dei Vigili del Fuoco.

Per il **riconoscimento delle borse di studio** la Direzione Generale per il Personale Civile emana annualmente un bando a favore dei figli del personale civile, in servizio o in quiescenza, nonché degli orfani del medesimo personale. Possono partecipare alla procedura concorsuale i figli fiscalmente a carico, a condizione che l'ISEE del nucleo familiare non superi 35.000 euro. Per le scuole, le borse sono riconosciute in base a specifiche categorie di merito. Per i Conservatori di musica, le borse sono riconosciute agli studenti ammessi alle classi successive alla prima oppure a coloro che abbiano conseguito il diploma presso il Conservatorio. È inoltre prevista una riserva a favore degli studenti diversamente abili: 10% delle borse per le scuole e 20% per i Conservatori.

I **contributi per elevazione culturale** sono concessi dalla Direzione Generale per il Personale Civile come rimborso parziale delle spese sostenute dal personale civile in servizio che consegua titoli di studio finalizzati all'accrescimento del proprio livello culturale e professionale (sono finanziabili: diploma di scuola secondaria di secondo grado, laurea triennale, laurea magistrale biennale, laurea magistrale a ciclo unico, dottorato di ricerca, diploma di specializzazione post lauream e master universitario di secondo livello). Possono presentare domanda esclusivamente i dipendenti civili del Ministero della Difesa in servizio. Sono esclusi coloro che beneficiano di borse di studio a carico del bilancio dello Stato o di altri enti pubblici. Il contributo è riconosciuto per titoli conseguiti presso scuole o università statali, parificate e legalmente riconosciute. I titoli ottenuti presso atenei telematici sono ammessi solo se l'università è riconosciuta dal

MUR. L'importo del contributo varia in base al titolo conseguito, al netto delle spese di bollo, da un minimo di 200 euro a un massimo di 600 euro.

Il **rimborso per alta formazione** è riconosciuto ai dipendenti civili della Difesa in servizio, anche se in posizione di comando o distacco, iscritti a corsi di laurea presso Atenei pubblici o privati, comprese le Università telematiche legalmente riconosciute dal MUR. Il beneficio riguarda le spese di iscrizione a corsi di laurea coerenti con le attribuzioni istituzionali dell'Amministrazione della Difesa e con il profilo professionale o le mansioni svolte dal dipendente. L'Amministrazione si riserva, in ogni caso, di valutare l'attinenza del corso rispetto alle esigenze istituzionali e professionali.

Per accedere al rimborso, il dipendente deve aver conseguito, nell'anno accademico di riferimento, almeno 30 crediti formativi. Il beneficio è riconoscibile entro la durata legale del corso di laurea: sono quindi esclusi gli anni fuori corso. Il rimborso copre, nei limiti delle risorse disponibili, l'intera quota di iscrizione. Per i corsi presso Università private, incluse quelle telematiche in modalità e-learning legalmente riconosciute, l'importo rimborsabile è fissato in 800 euro. Qualora le domande ammissibili siano superiori alle risorse disponibili, si applicano criteri di priorità: precedenza ai dipendenti che abbiano discusso la tesi o concluso gli esami e siano in fase di elaborazione della tesi; a seguire, agli iscritti agli anni più avanzati del corso; poi a chi abbia conseguito il maggior numero di crediti rispetto a quelli previsti dal piano di studi; infine, a parità di condizioni, ai dipendenti con minor reddito complessivo del nucleo familiare.

È inoltre previsto, per ciascun dipendente civile, un contributo individuale destinato ad attività culturali, ricreative o sociali. L'importo è determinato in base alle risorse disponibili e ripartito proporzionalmente sul totale dei dipendenti, secondo una quota teorica pro capite, al fine di evitare differenze ingiustificate tra i diversi Enti dell'Amministrazione.

Ministero dell'economia e delle finanze

Il contratto del Ministero dell'economia e delle finanze prevede la ripartizione delle risorse disponibili tra quattro iniziative: 40% per la mobilità del personale tramite trasporto pubblico; 35% per contributi e borse di studio connessi alle attività prescolastiche, scolastiche, accademiche e formative dei figli fiscalmente a carico; 20% per l'iscrizione a centri estivi, ludoteche e sporting camp; 5% per spese di assistenza domiciliare. Per tutte le iniziative è prevista la redazione di una graduatoria distinta, formata in ordine crescente di ISEE del nucleo familiare del richiedente. Le domande prive di attestazione

ISEE in corso di validità non sono accolte. Hanno priorità in graduatoria i dipendenti nel cui nucleo familiare siano presenti uno o più minori disabili gravi.

Il **contributo per la mobilità** è riconosciuto per le spese sostenute nell'anno precedente dal dipendente, o in alternativa da un figlio fiscalmente a carico, per l'acquisto di titoli di viaggio del trasporto pubblico. È erogato previa documentazione, per un importo non inferiore a 50 euro e non superiore a 500 euro.

Il **contributo per istruzione e formazione dei figli** riguarda le spese relative all'anno educativo precedente, dal 1° agosto al 31 luglio, per scuole di ogni ordine e grado, corsi universitari o post-universitari, borse di studio e corsi di lingua. I contributi e rimborsi sono cumulabili fino a 250 euro per dipendente; per le borse di studio l'importo può arrivare fino a 1.500 euro.

Il **contributo per centri estivi, ludoteche e sporting camp** è riconosciuto per le spese sostenute da giugno a settembre dell'anno di riferimento, per ciascun figlio fiscalmente a carico di età compresa tra 3 e 14 anni non compiuti. L'importo, previa documentazione, va da 50 euro a 600 euro.

Il **contributo per assistenza domiciliare** riguarda le spese sostenute nell'anno precedente per genitori disabili o non autosufficienti, figli minori di 14 anni non compiuti oppure figli disabili indipendentemente dall'età. La spesa complessiva, anche riferita al cumulo di più servizi assistenziali, deve essere almeno pari a 1.500 euro; il contributo è riconoscibile fino a 800 euro.

Qualora le risorse destinate alle singole iniziative non siano sufficienti a soddisfare tutte le domande, l'importo spettante è riproporzionato in base alla fascia ISEE.

Parco del Gargano

Per quanto concerne il Parco del Gargano le risorse sono destinate al **rimborso delle spese sostenute di varie tipologie**: *matrimonio e nascita figli; affidamento e adozione figli; visite mediche specialistiche in genere, nonché interventi di odontoiatria e ortodonzia, oculistica, acustica e relativi supporti (apparecchiature dentali e acustiche, occhiali e lenti da vista, etc.) per il dipendente, il coniuge e i figli conviventi cui il successivo contratto integrativo aggiunge gli altri componenti facenti parte del nucleo famigliare; prestazioni specialistiche e ambulatoriali in ambito del SSN (tickets, visite, esami strumentali, analisi di laboratorio, etc.) per il dipendente, il coniuge, i figli conviventi e i componenti il nucleo familiare (per ottenere l'erogazione del contributo per tali eventi il dipendente è tenuto a produrre, in originale, idonea documentazione fiscale rilasciata dalla struttura sanitaria presso cui ha eseguito la*

prestazione); l'acquisto di dispositivi medici per i componenti del proprio nucleo familiare; iscrizione e fruizione del servizio mensa per la frequenza di asili nido e di scuole di ogni ordine e grado; acquisto di libri di testo per scuole di ogni ordine e grado per il dipendente, il coniuge e i figli conviventi; tasse relative all'iscrizione a corsi universitari e all'acquisto di testi universitari, nonché spese per l'iscrizione a corsi di formazione e per il conseguimento del Diploma di specializzazione post-universitaria, dell'abilitazione professionale, a master, per l'accrescimento professionale del dipendente e del proprio nucleo famigliare; benessere, salute ed attività ricreative (attività sportive, palestre, piscine, cure termali, corsi di musica etc.); abbonamento per l'utilizzo dei mezzi pubblici di trasporto sostenute dal dipendente, dal coniuge e dai figli conviventi.

Il CCDI successivo aggiunge spese per iscrizioni ad ordini professionali ed albi esclusivamente per il personale dipendente.

Il contributo è calcolato ripartendo il fondo disponibile tra le istanze pervenute, entro il limite massimo individuale di 2.174,34 euro. È riconosciuto nei limiti della spesa effettivamente documentata: se la spesa è inferiore al massimale, viene rimborsato l'importo documentato; se è superiore, si applica il massimale. Se entrambi i genitori sono dipendenti dell'Ente, il beneficio può essere erogato a uno solo di essi. L'istanza, corredata dalla documentazione fiscale, deve essere presentata secondo le modalità e i termini comunicati dall'Ente, entro il termine previsto, pena la decadenza.

Differenze tra i contratti analizzati

I tre contratti esprimono modelli differenti.

Il **Ministero della Difesa** adotta un modello ordinato per categorie di beneficio con un generale riferimento a percentuali ed ISEE; il **Ministero dell'economia e delle finanze** un modello anch'esso definito per categorie di beneficio, ma più selettivo e graduato (per tutte le iniziative è prevista una graduatoria secondo l'ISEE del nucleo familiare; le domande prive di ISEE non sono accolte. Sono inoltre previste soglie economiche differenziate); il **Parco del Gargano** un modello ampio e a rimborso (includendo anche spese sanitarie, dispositivi medici, libri, università, corsi di formazione, attività sportive, cure termali e abbonamenti ai mezzi pubblici). Il contributo massimo concedibile è determinato in rapporto al fondo disponibile e alle istanze pervenute, con un tetto massimo pro-capite).

In generale, i punti di forza paiono ravvisabili nella tipizzazione delle misure, nella presenza di criteri oggettivi, primo fra tutti l'ISEE, nell'attenzione a istruzione, sanità e

famiglia e nella possibilità di contributi individuali; i profili di criticità risiedono nel rischio di eccessiva proceduralizzazione, nel subordinare le misure alla capienza delle risorse (ma detta criticità deve essere vista nell'ambito del più ampio discorso delle ristrettezze di risorse), nel minor spazio assegnato a strumenti innovativi come voucher o piattaforme benefit.

Resta invece sospeso il giudizio sulle differenze significative tra enti, che possono rappresentare anche un utile elemento di confronto e di innovazione, mentre è sicuramente negativa l'assenza di misure da parte di alcuni enti.

4.2 Comparto Funzioni locali

Negli enti del comparto Funzioni locali vi è una significativa disomogeneità, con alcuni enti che rinviano l'attivazione dell'istituto.

Così, nel contratto integrativo della **CCIAA Umbria** si concorda di dare avvio all'attivazione del welfare integrativo, ma si rinvia ad un accordo successivo dopo aver individuato nelle iniziative di sostegno al reddito della famiglia e nel supporto all'istruzione e promozione del merito dei figli gli ambiti di intervento.

Analogamente, il contratto della **Provincia di Asti**, dopo aver affermato che il welfare integrativo si configura come uno strumento complementare alla retribuzione, capace di integrare una parte della componente variabile attraverso un sistema di *flexible benefit* e servizi offerti al dipendente, ove i benefit assumono il ruolo di "terzo pilastro" del trattamento economico, accanto allo stipendio base e ai tradizionali strumenti di incentivazione, opera un rinvio annuale ("l'attivazione delle misure di welfare può essere valutata annualmente, nel rispetto dell'art. 82 del CCNL 2019-2021, su iniziativa della Parte pubblica, delle Organizzazioni sindacali o della RSU").

Anche il contratto della **Provincia di Campobasso** opera un rinvio annuale al fine di verificare le condizioni applicative e le risorse disponibili.

Del pari, il contratto della **CCIAA di Arezzo-Siena** rinvia alla contrattazione integrativa la definizione delle risorse destinate all'attuazione dei piani di welfare.

I contratti della **CCIAA di Chieti-Pescara e di Caserta** individuano quale finalità degli strumenti di welfare il sostegno al benessere organizzativo e il miglioramento delle

condizioni di contesto all'interno delle quali si svolge la prestazione di lavoro, differenziando però gli ambiti di intervento.

La **CCIAA di Chieti-Pescara** li individua: nella promozione del merito dei figli (per tale finalità la graduatoria è riferita sia ai figli del personale delle aree che ai figli dei dirigenti, per questi ultimi con risorse a carico dello specifico fondo della dirigenza); nei contributi per motivi sanitari; nei contributi per l'acquisto di attrezzature informatiche; nei contributi a favore di attività con finalità sociali, culturali e ricreative; nei contributi per assistenza agli anziani; nei contributi per pratiche sportive; nei contributi per la cura e l'assistenza sanitaria degli animali da compagnia e d'affezione e, con formula di chiusura, per ogni altra iniziativa avente la medesima finalità.

La **CCIAA di Caserta** nelle iniziative di sostegno al reddito della famiglia; nel supporto all'istruzione e promozione del merito dei figli; nelle anticipazioni, sovvenzioni e prestiti a favore dei dipendenti in difficoltà ad accedere ai canali ordinari del credito bancario o che si trovano nella necessità di affrontare spese non differibili e nel sostegno agli oneri delle prestazioni sanitarie, per le parti non coperte dal fondo di assistenza sanitaria integrativa.

La CCIAA di Caserta prevede che il welfare sia finanziato con risorse già destinate a tali finalità, integrate dalle economie non utilizzate nell'anno precedente e che per il 2023 lo stanziamento complessivo è di 25.375,08 euro, con una quota individuale di 280 euro, modulata secondo inquadramento e carico familiare. Sono inoltre previsti 9.750 euro per voucher/buoni spesa o carburante e 5.500 euro per premi legati al merito scolastico dei figli, assegnati tramite bando. Le somme non spese confluiscono nello stanziamento dell'anno successivo.

Il contratto integrativo della **CCIAA di Torino**, nell'indicare i benefici di natura assistenziale e sociale, richiama quanto previsto dal contratto di comparto prevedendo di diversificare il più possibile le iniziative di welfare, così da consentire al maggior numero di dipendenti di accedere ai benefici. I piani possono comprendere contributi per spese di istruzione, attività culturali o ricreative, acquisto della casa, assistenza a familiari anziani o non autosufficienti e spese mediche; possono inoltre consistere nella concessione di beni e servizi, erogazioni in natura o voucher nominativi, cartacei o elettronici.

Sono beneficiari i dipendenti a tempo indeterminato in servizio al 31 dicembre dell'anno di riferimento, anche part-time, nonché i dipendenti assunti o cessati in corso d'anno in misura proporzionale alla presenza. Sono inclusi anche i dipendenti comandati presso l'ente, purché non fruiscano di analoghi benefici dall'amministrazione di appartenenza. Tra le iniziative è previsto anche un pacchetto formativo accessibile a tutti i dipendenti, su richiesta, per corsi, seminari o convegni di interesse dell'ente, gratuiti e della durata

massima di una giornata annua, anche frazionabile a ore. I dipendenti potranno scegliere tra le proposte dell'Amministrazione o presentarne di proprie, soggette a valutazione.

Infine, il contratto della **Provincia di Monza e Brianza** indica tra le misure iniziative di sostegno al reddito della famiglia; di supporto all'istruzione e promozione del merito dei figli; contributi a favore di attività culturali, ricreative e con finalità sociale; anticipazioni, sovvenzioni e 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; polizze sanitarie integrative delle prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale; proprio con riguardo a queste ultime viene prestata una specifica attenzione alle polizze sanitarie integrative attestata dall'impegno delle parti di tener conto dell'esito di apposita indagine conoscitiva dell'interesse ad attivare polizze sanitarie integrative delle prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale, ferma restando l'adesione volontaria ad esse.

I contratti esprimono modelli differenti. Quello più evoluto, ma non ancora operativo, è il contratto della Provincia di Asti; quello della Provincia di Monza e Brianza si segnala per la centralità dell'aspetto sanitario-assicurativo; innovativi ed ampi appaiono quelli delle CCIAA di Chieti-Pescara, Caserta e soprattutto Torino.

In generale, i punti di forza sono riconducibili all'elevata adattabilità alle esigenze territoriali e alla possibilità di diversificare le misure in ragione della platea di potenziali beneficiari, nonché alla presenza di strumenti innovativi quali voucher, beni, servizi, *flexible benefit*, con attenzione a sanità, istruzione, sport, anziani, animali da compagnia.

4.3 Comparto Sanità

Nel comparto Sanità occorre innanzitutto rimarcare come il contratto di comparto (il già richiamato art. 89) assuma una connotazione più marcatamente organizzativa e sociale, perché collega i benefici non solo alla dimensione assistenziale, ma anche al miglioramento del clima aziendale, della produttività, della conciliazione e della qualità della vita lavorativa.

Il contratto del **Niguarda** propone una visione ampia, con il coinvolgimento di OPI e CUG: il welfare è visto come insieme di benefit e servizi di natura assistenziale e sociale, finalizzati a migliorare la vita privata e lavorativa e a produrre effetti positivi sul clima aziendale e sulla produttività, quali risultati di efficaci leve motivazionali. Le aree

individuate comprendono sostegno al reddito della famiglia (sussidi, rimborsi, prestiti), maternità e cura dei figli, tempo libero, assistenza sanitaria e conciliazione dei tempi mediante flessibilità oraria. Un esplicito riferimento è rivolto all'importanza di pubblicizzare tali iniziative.

Il contratto dell'**ASST di Pavia** rinvia ad uno specifico tavolo, con una specifica attenzione a destinare risorse all'attivazione di asili nido ove non presenti in azienda.

Risulta chiaramente come nel caso di ASST Pavia ci si trovi di fronte ad un modello ancora programmatorio, mentre Niguarda definisce un modello evoluto. Le criticità risiedono nel ritardo dell'attuazione e, analogamente agli altri enti, nella dipendenza dal fondo risorse accessorie. I punti di forza, desumibili dal contratto del Niguarda, riguardano il collegamento forte tra welfare, clima aziendale e benessere organizzativo e il coinvolgimento del CUG e dell'OPI, la previsione specifica di asili nido e polizze sanitarie rafforzate, nonché l'attenzione alla conciliazione dei tempi.

4.4 Comparto Istruzione e Ricerca

Il comparto Istruzione e ricerca è il più articolato ed i modelli delle università risultano i più avanzati, tra questi in particolare quello dell'**Università di Bologna**, il quale supera una logica puramente assistenziale e costruisce un sistema integrato di welfare: famiglia, cura, istruzione, mobilità, sanità e sussidi.

Il contratto dell'Università di Bologna prevede molteplici misure: per nidi, centri estivi, baby-sitting, mense scolastiche con un contributo per figli fiscalmente a carico o presenti nello stato di famiglia per un massimo di 1.400 euro; contributo per i centri diurni, una misura per genitori, nonni e figli fragili fiscalmente a carico per un massimo di 1.400 euro; esenzione delle tasse universitarie per i figli con esonero totale per un figlio iscritto a corsi di laurea UNIBO (l'esonero riguarda un figlio per nucleo famigliare); per il trasporto pubblico quale sostegno alla mobilità sostenibile con un costo a carico del dipendente pari a 70 euro per ogni abbonamento; polizza sanitaria, con copertura generalizzata per il personale contrattualizzato; sussidi al personale con il riconoscimento di benefici per particolari tipologie di eventi (decesso, premio di natalità, perdita di lavoro di un componente del nucleo famigliare, spese di degenza e/o assistenza di un componente del nucleo famigliare, spese per trasloco dovuto a sfratto esecutivo, spese odontoiatriche

e sanitarie dei componenti del nucleo famigliare per un elenco tassativo di spese, spese per psicoterapia del dipendente, spese per attività motorie del dipendente effettuate sulla base di prescrizione medica, spese documentate del canone di locazione per abitazione principale del dipendente) per i dipendenti con ISEE fino a 60.000 euro e con differenziazioni in due fasce di ISEE (anche ai fini del sussidio riconoscibile per ciascuna tipologia di spesa). Sono, altresì, definiti i criteri per l'attribuzione del sussidio ed i termini e le modalità per la presentazione delle domande.

L'**Università di Perugia** ha sottoscritto un Protocollo per il rimborso delle utenze domestiche, con diversi stanziamenti per il personale delle aree operatori, collaboratori e funzionari e per il personale degli EP (dato 100 lo stanziamento per operatori, collaboratori e funzionari quello per gli EP è inferiore al 3%). Il rimborso riguarda le utenze domestiche di acqua, energia elettrica e gas naturale relative all'abitazione di residenza o domicilio del dipendente. Possono richiederlo i dipendenti rientranti nelle aree individuate, presentando ISEE valido e fatture riferite ai consumi dell'anno 2024. Sono ammesse le utenze intestate al dipendente, al coniuge o familiare convivente, al convivente ai sensi della legge n. 76/2016 oppure al locatore, se il contratto di affitto prevede il riaddebito analitico delle utenze. Non è ammesso il rimborso per più di una abitazione e la stessa fattura può essere presentata da un solo richiedente. La mancata presentazione dell'ISEE equivale a ISEE superiore a 40.000 euro e preclude il rimborso. Nell'istanza deve essere indicata anche l'eventuale presenza di figli a carico. Il rimborso è riconosciuto in misura decrescente in base alla fascia ISEE: dal 100% per ISEE fino a 15.000 euro al 10% per ISEE tra 35.000,01 e 40.000 euro. Il limite ordinario è di 300 euro, elevato a 600 euro in presenza di figli a carico. In caso di economie, i massimali possono essere aumentati fino a 500 euro oppure 1.000 euro per i dipendenti con figli a carico, sempre secondo le percentuali previste per ciascuna fascia ISEE. Se invece le risorse non sono sufficienti, gli importi vengono riproporzionati tra gli aventi diritto.

Il contratto dell'**Università Vanvitelli** prevede l'attribuzione di un credito welfare individuale, liberamente utilizzabile dal personale beneficiario per accedere ai servizi disponibili tramite piattaforma, anche mediante voucher o buoni acquisto elettronici spendibili presso esercizi convenzionati. Il beneficio è destinato al personale tecnico-amministrativo e CEL a tempo indeterminato, in servizio nel 2024, con trattamento economico a carico del bilancio universitario e reddito CU non superiore a 50.000 euro. L'importo annuale è pari a 400 euro per il personale tecnico-amministrativo utilizzato dall'Università e a 150 euro per quello impiegato in via esclusiva presso l'Azienda Ospedaliera Universitaria Luigi Vanvitelli. In caso di part-time, aspettativa, assunzione o cessazione in corso d'anno, l'importo è riproporzionato. Il credito deve essere utilizzato entro un anno dall'erogazione; le somme non fruite non possono essere monetizzate,

convertite in altra forma né riportate all'anno successivo. Eventuali risorse residue sono destinate al personale con figli fiscalmente a carico, secondo quote parametrate al reddito CU, con maggiore incidenza per le fasce reddituali più basse. Il valore CU è accertato d'ufficio, mentre per i neoassunti si considera la retribuzione tabellare annua lorda. La presenza di figli fiscalmente a carico deve essere dichiarata dal dipendente e ricorre nei limiti reddituali previsti: 2.840,51 euro, elevati a 4.000 euro per i figli fino a 24 anni. Sul piano fiscale, il contributo non concorre alla formazione del reddito entro i limiti di legge, pari a 1.000 euro per la generalità dei dipendenti e 2.000 euro per quelli con figli fiscalmente a carico. Resta in capo al lavoratore la responsabilità per eventuali utilizzi impropri o fraudolenti del credito.

Come già evidenziato, il modello dell'Università di Bologna è il più strutturato e avanzato, quello dell'Università di Perugia è connotato da una valenza emergenziale di sostegno del reddito, quello dell'Università Vanvitelli rappresenta un modello di welfare digitale.

Per il settore AFAM, il riferimento è al caso del **Conservatorio Pollini** ove si evidenzia un'evoluzione significativa: da una formula meno vincolante, secondo cui l'istituzione "potrà promuovere" azioni, si passa a una formula più impegnativa, "si impegna a promuovere", in particolare per azioni a favore dei pendolari. Si tratta, con tutta evidenza, di una previsione che guarda al futuro.

Considerando il comparto nel suo complesso, un elemento di criticità è senza dubbio costituito dalla differenza tra università ed altri enti, cui si aggiunge, nell'ambito delle Università, una complessità gestionale che appare elevata, unitamente alla necessità di coordinare benefit, ISEE, non cumulabilità e risorse. È senza dubbio positiva la presenza di modelli molto avanzati (UNIBO), unitamente alla presenza di un welfare strutturato e pensato su base pluriennale, con l'utilizzo di strumenti digitali e di piattaforme welfare ed un'attenzione a largo spettro a figli, fragilità, mobilità, sanità e sussidi anche se la distinzione tra welfare e sussidi andrebbe meglio strutturata. Nell'ambito dell'AFAM sono presenti segnali evolutivi, ma ancora limitati.

4.5 Considerazioni di sintesi

Volendo riassumere le caratteristiche dei contratti integrativi dei vari comparti emerge quanto segue (***tavole 35 e 36***).

Le **Funzioni Centrali** presentano un welfare tendenzialmente ordinato, selettivo e documentale. Il modello del Ministero dell'economia e delle finanze è fortemente orientato all'equità redistributiva, mediante ISEE e graduatorie; il Parco del Gargano adotta un catalogo ampio di rimborsi; la Difesa struttura le misure in categorie tradizionali come sussidi, borse di studio, elevazione culturale e alta formazione. Emerge un modello solido, ma prevalentemente assistenziale.

Le **Funzioni Locali** sono il comparto più variabile. Alcuni enti si limitano a rinviare la disciplina; altri, come Torino e Caserta, costruiscono strumenti evoluti. Torino valorizza voucher, beni, servizi e pacchetti formativi; Caserta collega il welfare a stanziamenti specifici e a quote pro-capite. Si tratta, in sintesi, di un modello flessibile e sperimentale, ma disomogeneo.

La **Sanità** collega il welfare alla qualità della vita lavorativa, al clima aziendale, alla produttività e alla conciliazione. La specificità più rilevante è l'inserimento di misure per asili nido e polizze sanitarie rafforzate. Il caso Niguarda è più avanzato perché definisce una visione ampia di welfare, mentre ASST Pavia rinvia a un tavolo specifico. Si tratta di un modello ad alto potenziale organizzativo, ma ancora in fase di attuazione.

Il comparto **Istruzione e Ricerca** è il più differenziato al proprio interno. L'Università, soprattutto con UNIBO, mostra il modello più maturo: misure plurime, soglie ISEE, massimali, polizza sanitaria, mobilità sostenibile, esenzioni universitarie e sussidi. L'AFAM mostra segnali evolutivi, ma ancora limitati. Si tratta, dunque, di un modello molto avanzato nelle Università, meno sviluppato in AFAM.

In un'analisi orizzontale di tutti i comparti, il punto più critico attiene al **finanziamento degli strumenti di welfare** per i quali si possono utilizzare risorse già previste (da norme o contratti precedenti) unitamente ad una quota del fondo risorse decentrate. Tuttavia, poiché il fondo risorse decentrate è destinato al finanziamento del trattamento accessorio del personale, sussiste il rischio potenziale che le parti negoziali privilegino una destinazione pressoché integrale delle risorse disponibili alle altre voci che concorrono alla sua composizione.

Per quanto riguarda i **criteri di accesso ai benefici**, l'ISEE è centrale per il Ministero dell'economia e delle finanze e per UNIBO, mentre nelle altre amministrazioni non è sempre presente o, comunque, centrale. La documentazione fiscale è molto rilevante per il Parco del Gargano e per UNIBO, non negli altri enti, con significativa variabilità per quelli delle Funzioni locali. Le graduatorie, fondate sull'ISEE, sono centrali nel Ministero dell'economia e delle finanze. Le priorità sociali sono diversificate: nelle funzioni centrali peculiare attenzione ai minori con disabilità grave nel contratto del Ministero dell'economia e delle finanze, significativa eterogeneità negli enti del comparto Funzioni

locali, attenzione a maternità, figli, asili nido, conciliazione nella sanità e a figli, fragilità familiari, ISEE nel comparto Istruzione e Ricerca, segnatamente nell'Università di Bologna. Il possibile beneficio generalizzato è limitato negli enti del comparto Funzioni centrali, è possibile con voucher o quota pro-capite negli enti del comparto Funzioni locali, ed è presente negli enti della Sanità e in UNIBO, rispettivamente con la sanità integrativa e con la polizza sanitaria (benefici nella sostanza assimilabili).

Pur nelle differenze che caratterizzano le soluzioni adottate dai diversi enti, e fermo, per tutti, il ruolo regolatorio attribuito alla contrattazione integrativa, nonché il vincolo rappresentato dalle disponibilità finanziarie, **tra i modelli contrattuali sono presenti anche indubbie convergenze**: la finalità sociale data dal collegamento del welfare a bisogni familiari, sanitari, educativi e sociali, la centralità del nucleo familiare, con ricorrenti misure riferite a figli, istruzione, asili nido, assistenza e sostegno al reddito, il riferimento alla sanità integrativa, presente in molteplici contratti ancorché con diversa intensità e, infine, la formalizzazione di misure che richiedono documentazione, istanze o procedure dedicate.

Appare evidente come la presenza di numerosi benefici non assicura di per sé la corrispondenza ai bisogni del personale o l'accessibilità ai destinatari più fragili. Procedure complesse, necessità di anticipare le spese, disponibilità diseguale dei servizi sul territorio e difficoltà nell'utilizzo delle piattaforme possono ridurre l'accesso anche in presenza di stanziamenti adeguati.

L'equità può essere perseguita attraverso combinazioni diverse di prestazioni comuni e interventi mirati. L'ISEE costituisce uno degli strumenti per considerare la condizione economica, ma non esaurisce la lettura dei bisogni, che può richiedere attenzione ai carichi di cura, alla disabilità e alle condizioni personali. Analogamente, una piattaforma digitale rappresenta una modalità di erogazione, la cui utilità dipende dai servizi disponibili, dall'assistenza agli utenti e dai costi di gestione. Sarebbe dunque opportuno valutare i modelli attraverso il rapporto tra domande, accessi e bisogni soddisfatti, evitando che la sola varietà degli strumenti o la loro veste tecnologica divengano indicatori autosufficienti di maturità.

La scelta di destinare risorse al welfare presenta una dimensione distributiva che merita di essere esplicitata. Quando le risorse siano impiegabili, nei limiti delle rispettive fonti, per finalità alternative, il beneficio di una misura va considerato insieme alle opportunità alle quali si rinuncia e alla platea interessata. La programmazione dovrebbe distinguere finanziamenti continuativi e disponibilità occasionali, così da rendere comprensibile la stabilità delle prestazioni offerte ed evitare aspettative non sostenibili negli esercizi successivi.

Il welfare possiede inoltre una finalità sociale che non richiede di essere giustificata esclusivamente attraverso incrementi immediati di produttività. Il sostegno alla cura, alla salute e alla conciliazione costituisce un risultato rilevante per la qualità del lavoro. Gli eventuali effetti su motivazione, permanenza nell'ente e continuità dei servizi rappresentano ulteriori ipotesi da verificare. Il monitoraggio dovrebbe perciò considerare sia la risposta ai bisogni sia gli effetti organizzativi, evitando di attribuire automaticamente alle misure adottate variazioni delle assenze o delle prestazioni che possono dipendere da molteplici fattori.

In ogni caso, in linea generale i contratti analizzati mostrano il passaggio da un welfare pubblico prevalentemente assistenziale a un welfare più integrato, selettivo, organizzativo e personalizzabile. La tendenza più avanzata è quella che combina tre elementi: criteri equitativi di accesso, ampiezza delle misure e programmazione stabile delle risorse. Le **tavole 35 e 36** sintetizzano, rispettivamente, i modelli di welfare integrativo emersi nei diversi comparti e gli elementi trasversali dell'analisi.

Tavola 35 – Welfare integrativo: sintesi per comparto e modello emergente

COMPARTO	RIFERIMENTO CONTRATTUALE / ENTI CONSIDERATI	MISURE PRINCIPALI	MODELLO EMERGENTE	PUNTI DI FORZA	CRITICITÀ
FUNZIONI CENTRALI	Ministero della Difesa, Ministero dell'economia e delle finanze, Parco del Gargano	Sussidi, borse di studio, elevazione culturale, alta formazione e mobilità come favoreggiamento/agevolazione; assistenza domiciliare; rimborsi sanitari; istruzione; attività culturali e ricreative	Modello unitario, selettivo e documentale, prevalentemente assistenziale.	Tipizzazione misure, uso dell'ISEE; attenzione a famiglia, istruzione e sanità, presenza di contributi individuali	Elevata procedimentalizzazione, dipendenza dalle risorse disponibili; minore spazio a strumenti innovativi come voucher o piattaforme welfare
FUNZIONI LOCALI	CCIAA Umbria, Chieti-Pescara, Caserta, Arezzo-Siena e Torino; Province di Asti, Campobasso e Monza e Brianza	Sostegno al reddito familiare; istruzione e merito dei figli; spese sanitarie; attività culturali e ricreative; assistenza anziani; sportelli informativi e counselling; voucher, beni e servizi; pacchetti formativi	Modello flessibile, sperimentale e disomogeneo.	Elevata adattabilità territoriale; pluralità di misure; apertura a voucher, flexible benefit, beni e servizi	Forte variabilità tra enti; alcuni contratti rinviano a successivi accordi; rischio di frammentazione
SANITÀ	Niguarda; ASST Pavia	Sostegno al reddito; natalità e cura dei figli; tempo libero; assistenza sanitaria; residenzialità estiva; beni; polizza sanitaria integrativa	Modello a forte valenza organizzativa e sociale.	Collegamento tra welfare, clima aziendale, produttività, conciliazione e cura; uso di valori aziendali; coinvolgimento di CUG e OPI	Attuazione non sempre completa; dipendenza dal fondo interno disponibile; presenza di modelli ancora programmativi
ISTRUZIONE E RICERCA - UNIVERSITÀ	Università di Bologna, Università di Perugia, Università Vanvitelli	Nidi, centri estivi, baby-sitting; mense scolastiche; centri studio; estensione tutele universitarie; mobilità sostenibile; azioni premiali; servizi educativi; trasporti; attività welfare digitale	Modello più avanzato e strutturato soprattutto nelle Università	Ampiezza delle misure; uso di soglie ISEE; welfare pluriennale; piattaforme digitali; attenzione a figli, disabilità, anziani e sanità	Complessa gestione; necessità di coordinare fondi, ISEE, non cumulabilità e risorse; diffusione ancora disomogenea fra atenei
ISTRUZIONE E RICERCA - AFAM	Conservatorio Pollini	Azioni a favore dei pendolari e promozione di piani di welfare integrativo	Modello evolutivo ma ancora iniziale.	Passaggio da formule facoltative a impegni più vincolanti	Previsioni ancora generali; sviluppo inferiore rispetto al settore universitario

Tavola 36 – Welfare integrativo: sintesi trasversale per criteri, finanziamento e linee evolutive

OGGETTO DI ANALISI	ELEMENTI RICORRENTI	ESEMPI SIGNIFICATIVI	VALUTAZIONE SINTETICA
FONTI E RUOLO DELLA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA	Tutti i CCNL disciplinano il welfare integrativo in un articolo dedicato e rinviano alla contrattazione integrativa la definizione dei criteri generali	Art. 55 Funzioni centrali, 82 Funzioni locali, 89 Sanità, 110 Istruzione e ricerca	La contrattazione integrativa è il luogo principale di adattamento delle misure alle esigenze dei singoli enti
FINANZIAMENTO	Uso di risorse già previste da norme o contratti precedenti e, per la parte non coperta, di quote dei fondi decentrati o accessori	Fondo risorse decentrate nelle Funzioni locali; Fondo premialità e condizioni di lavoro nella Sanità; fondi ex art. 119 e 121 nell'Università	Il finanziamento è il principale vincolo strutturale; l'uso dei fondi decentrati accentua il problema della distribuzione tra diverse voci
CRITERI DI ACCESSO	ISEE, documentazione fiscale, graduatorie, limiti reddituali, priorità sociali, massimali di rimborso	Ministero dell'economia e delle finanze: graduatorie ISEE; Difesa: ISEE e limiti di spesa; UNIBO: ISEE fino a 60.000 euro; Perugia: fasce ISEE per utenze domestiche	L'ISEE è centrale nei modelli più selettivi, ma non è usato in modo uniforme in tutti gli enti
BENEFICIARI	Dipendenti, figli fiscalmente a carico; familiari conviventi; nuclei familiari; soggetti fragili; anziani; persone non autosufficienti	Difesa include anche personale in quiescenza e superstiti; UNIBO considera figli, genitori, nonni e componenti fragili; Parco del Gargano estende al nucleo familiare	Il nucleo familiare è il centro ricorrente delle misure di welfare
AREE DI INTERVENTO PREVALENTI	Famiglia; istruzione; sanità; assistenza; mobilità; cultura; ricreazione; formazione; conciliazione vita-lavoro	Istruzione e borse di studio nel Ministero della Difesa e nel Ministero dell'economia e delle finanze; sanità e polizze in Sanità e UNIBO; voucher e beni/servizi in Torino e Vanvitelli	Si registra il passaggio da welfare solo assistenziale a welfare più integrato e personalizzabile
STRUMENTI INNOVATIVI	Voucher; buoni spesa; buoni carburante; piattaforme digitali; flexible benefit; beni e servizi; pacchetti formativi	Torino: voucher, beni e servizi; Caserta: buoni spesa o carburante; Vanvitelli: piattaforma e credito welfare	Gli strumenti innovativi sono presenti, ma distribuiti in modo non omogeneo
PRIORITÀ SOCIALI	Figli; minori con disabilità; soggetti fragili; anziani; maternità; conciliazione; assistenza sanitaria	Ministero dell'economia e delle finanze: priorità per nuclei con minori disabili gravi; Niguarda: maternità, cura dei figli e conciliazione; UNIBO: fragilità familiare e psicoterapia	La dimensione sociale è comune a tutti i comparti, ma declinata con intensità diversa
CRITICITÀ GENERALI	Disomogeneità tra enti; dipendenza dalle risorse; complessità procedurale; limiti attuativi; differenze tra comparti e all'interno dei comparti	Funzioni locali molto variabili; Sanità con modelli talora programmatori; AFAM meno sviluppato; Università avanzate ma complesse	Il sistema è in evoluzione, ma ancora frammentato

OGGETTO DI ANALISI	ELEMENTI RICORRENTI	ESEMPI SIGNIFICATIVI	VALUTAZIONE SINTETICA
TENDENZA EVOLUTIVA COMPLESSIVA	Progressivo superamento del welfare meramente assistenziale verso un welfare integrato, selettivo, organizzativo e personalizzabile	UNIBO come modello strutturale; Vanvitelli come welfare digitale; Torino come modello flessibile; Niguarda come modello organizzativo-sociale	La tendenza più avanzata combina criteri equitativi, ampiezza delle misure e stabilità della programmazione

5. Performance

La retribuzione collegata al sistema di valutazione delle *performance*, collettiva ed individuale, rientra nella logica retributiva c.d. dei sistemi di *merit pay* che nella pubblica amministrazione hanno una storia ormai lunga. A livello internazionale tali sistemi hanno conosciuto un significativo sviluppo negli anni '80-90, con l'intento di introdurre logiche manageriali nella pubblica amministrazione e di accrescerne l'efficienza.

Nel contesto italiano i prodromi di questi istituti si sono avuti con i contratti collettivi di lavoro degli anni '80, in particolare con i d.p.r. 347/83 e 348/83, rispettivamente riguardanti il comparto enti locali e il contratto del comparto sanità, che introdussero gli incentivi alla produttività, cioè premi correlati al raggiungimento di obiettivi di produttività definiti con specifici indici ovvero, in mancanza di indicatori, con piani o progetti che definivano specifici obiettivi.

La disciplina - sia con riferimento all'individuazione dei fondi sia alle modalità di distribuzione - fu confermata nel tempo, seppure con continue modifiche, nei comparti. Trovò poi una sua strutturazione più generale con i contratti del 2000, concernenti i nuovi ordinamenti professionali, i quali confermarono in generale la disciplina nei diversi comparti e introdussero anche la valutazione individuale per i dipendenti e i dirigenti (quest'ultima tuttavia già introdotta con la normativa sui controlli, d.lgs. n. 286/1999). Questo percorso ha poi trovato una sua completa strutturazione con il d.lgs. n. 150/09 che ha regolato in modo organico la materia in tutta la pubblica amministrazione e che costituisce ad oggi la norma di riferimento.

Dal punto di vista pratico non si può tacere il fatto che la materia del *merit pay* in tutti i paesi, se da un lato è sempre stata considerata una riforma centrale per avere una p.a. più manageriale, dall'altro è sempre stata oggetto di molte controversie e critiche, per le oggettive difficoltà della sua applicazione. In questo senso la disciplina è stata oggetto di continue revisioni: si veda, da ultimo, la Legge 2 luglio 2026, n.119, volta a garantire un principio meritocratico, o meglio di equità nella retribuzione variabile, molto complesso da attuare nella pratica[7].

Ciò premesso, di seguito si affronta il tema della premialità con una **ricostruzione del quadro legislativo e contrattuale** di riferimento, a partire da alcune brevi notazioni circa la struttura della retribuzione.

[7] La Legge 2 luglio 2026, n. 119 (nota come "legge sul merito" o riforma Zangrillo) introduce disposizioni organiche in materia di sviluppo della carriera dirigenziale e di valutazione della performance del personale nelle pubbliche amministrazioni.

In merito alla struttura, l'art. 45 del d.lgs. n. 165/2001 riproduce la tradizionale distinzione tra trattamento economico fondamentale e trattamento economico accessorio precisando che detti trattamenti sono definiti dalla contrattazione collettiva (nazionale ed integrativa) "*fatto salvo quanto previsto all'articolo 40, commi 3-ter e 3-quater, e all'articolo 47-bis, comma 1*" (ovvero l'azione unilaterale dell'amministrazione e l'erogazione provvisoria degli incrementi retributivi alla luce degli stanziamenti della legge di bilancio). Il legislatore, tuttavia, afferma che i trattamenti economici accessori "*in coerenza con le disposizioni legislative vigenti*" sono collegati "*a) alla performance individuale; b) alla performance organizzativa con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione; c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute*". Una previsione da leggere alla luce del comma 5 dell'art. 7 dello stesso d.lgs. n. 165/2001 ove si afferma che "*Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese*".

Dal punto di vista definitorio, inizialmente i contratti collettivi di comparto avevano esplicitamente distinto tra trattamento fondamentale e accessorio, specificando le voci da attribuire a ciascuna delle due categorie. Successivamente, però, sono state adottate soluzioni più variegate: alcuni contratti hanno compreso in un unico elenco tutte le voci retributive, senza distinguere tra quelle relative ai due trattamenti (come negli articoli 44 del CCNL 2019-21 per le Funzioni Centrali e 73 del CCNL 2019-21 per le Funzioni Locali), mentre altri hanno mantenuto la separazione tra trattamento fondamentale e accessorio (come negli articoli 92 del CCNL 2019-21 per la Sanità e 111 del CCNL 2019-21 per l'Università nel comparto Istruzione e Ricerca).

In particolare, i contratti del triennio 2019-21 hanno introdotto una disciplina speciale per la nuova categoria delle 'elevate qualificazioni' (definite dai contratti collettivi anche come 'elevate professionalità'), la cui struttura retributiva riecheggia quella della dirigenza, comprendendo uno stipendio tabellare, una retribuzione di posizione e una retribuzione di risultato, senza però distinguere tra la componente del trattamento fondamentale e quella accessoria. Inoltre, i contratti hanno fornito una definizione precisa di alcuni concetti legati alla retribuzione, chiarendo cosa si intenda per retribuzione base mensile, retribuzione individuale mensile, retribuzione globale di fatto, retribuzione oraria e retribuzione giornaliera.

Focalizzando l'attenzione sulla premialità e, segnatamente, sulla *performance* individuale il punto da cui partire è l'obbligo posto a carico delle amministrazioni pubbliche di promuovere il merito e di favorire il miglioramento continuo della performance, a livello sia organizzativo sia individuale, presupposto per il riconoscimento dei benefici economici

riconducibili al trattamento accessorio. Questo obiettivo viene perseguito attraverso l'adozione di sistemi premianti selettivi, fondati su criteri meritocratici, che consentano di riconoscere e valorizzare i dipendenti che ottengono i risultati migliori. La valorizzazione del merito si realizza, così, mediante l'attribuzione mirata di incentivi, che possono essere non solo di natura economica, ma anche legati allo sviluppo e alla progressione della carriera, in un'ottica di responsabilizzazione e motivazione del personale.

Al contrario, non è ammessa l'erogazione di premi o incentivi in modo automatico o indistinto. Ogni forma di incentivazione collegata alla performance deve infatti essere preceduta da adeguate verifiche e attestazioni, basate su sistemi di misurazione e valutazione correttamente adottati e applicati. In assenza di tali controlli, la distribuzione di incentivi risulta vietata, al fine di garantire equità, trasparenza e coerenza con i principi di merito e responsabilità ["*Le amministrazioni pubbliche promuovono il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche, nonché valorizzano i dipendenti che conseguono le migliori performance attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera. È vietata la distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi del presente decreto"* (art. 18, d.lgs. n. 150/2009)].

Posta tale premessa, le due questioni che si pongono all'attenzione attengono all'individuazione delle risorse destinate al relativo finanziamento e alla loro distribuzione. In merito occorre ricordare, da un lato, il ruolo sostanzialmente esclusivo della contrattazione nell'attribuzione dei trattamenti economici ["*L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi e salvo i casi previsti dal comma 3-ter e 3-quater dell'articolo 40 e le ipotesi di tutela delle retribuzioni di cui all'articolo 47-bis, o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali*" (art. 2, comma 3, secondo periodo, d.lgs. n. 165/2001)] e, dall'altro lato, i limiti di legge cui è soggetta la contrattazione collettiva nella corresponsione del trattamento accessorio correlato alla valutazione delle prestazioni ["*Nelle materie relative (...), alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, (...) la contrattazione collettiva è consentita nei limiti previsti dalle norme di legge*" (art. 40, comma 1, secondo periodo, d.lgs. n. 165/2001)].

Nell'ambito di tali principi il legislatore interviene a dettare precise regole per quanto concerne la destinazione delle risorse finalizzate ai trattamenti accessori, prevedendo che la quota prevalente delle risorse, collegata a quelle variabili determinate per l'anno di riferimento, sia destinata all'ottimale perseguimento degli obiettivi organizzativi ed

individuali ["*La contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance, destinandovi, per l'ottimale perseguimento degli obiettivi organizzativi ed individuali, una quota prevalente delle risorse finalizzate ai trattamenti economici accessori comunque denominati ai sensi dell'articolo 45, comma 3. La predetta quota è collegata alle risorse variabili determinate per l'anno di riferimento"* (art. 40, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 165/2001)]; stabilendo ulteriormente che nell'ambito delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alle *performance* il contratto di comparto stabilisca la quota destinata a remunerare quella organizzativa e quella individuale, dovendo fissare criteri idonei a correlare differenziazione dei giudizi e diversificazione dei trattamenti economici ["*Il contratto collettivo nazionale, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance ai sensi dell'articolo 40, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, stabilisce la quota delle risorse destinate a remunerare, rispettivamente, la performance organizzativa e quella individuale e fissa criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi di cui all'articolo 9, comma 1, lettera d), corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati*" (art. 19, comma 1, d.lgs. n. 150/2009)].

A monte opera la previsione introdotta dal d.lgs. n. 75/2017 che impone alla contrattazione nazionale di distribuire in maniera differenziata tra le varie amministrazioni le risorse per la contrattazione integrativa, al fine di attuare un'armonizzazione tra i trattamenti accessori delle diverse amministrazioni che registrano significative disparità tra loro ["Al *fine di perseguire la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione opera, tenuto conto delle risorse di cui al comma 2, la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione" (art. 23, comma 1, d.lgs. n. 75/2017)]*.

Sempre nell'ottica di premiare il merito e la *performance* dei dipendenti si prevede la destinazione di apposite risorse nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto di comparto ["*Per premiare il merito e il miglioramento della performance dei dipendenti, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, sono destinate, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, apposite risorse nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro*" (art. 45, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 165/2001)], attribuendo sempre alla contrattazione di comparto la definizione delle modalità di utilizzo di tali risorse ["*La contrattazione collettiva nazionale dispone, per le amministrazioni di cui al comma 3*

dell'articolo 41[8]*, le modalità di utilizzo delle risorse indicate all'articolo 45, comma 3-bis, individuando i criteri e i limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa*" (art. 45, comma 3-*quinquies*, d.lgs. n. 165/2001)], con possibilità per le regioni, per le proprie amministrazioni, e per gli enti locali di destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni ["*Le regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, e gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e di analoghi strumenti del contenimento della spesa"* (sempre art. 45, comma 3-*quinquies*, d.lgs. n. 165/2001)], fermo il necessario rispetto dei meccanismi e delle procedure di valutazione della *performance* ["*Lo stanziamento delle risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa è correlato all'effettivo rispetto dei principi in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della performance e in materia di merito e premi applicabili alle regioni e agli enti locali secondo quanto previsto dagli articoli 16 e 31 del decreto legislativo di 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*" (sempre art. 45, comma 3-*quinquies*, d.lgs. n. 165/2001)].

Dalla lettura complessiva di tali disposizioni normative emerge la convergenza nel privilegiare la performance nella destinazione delle risorse finalizzate ai trattamenti accessori.

I contratti collettivi di comparto della tornata 2019-2021, in continuità con quanto già previsto dai contratti della precedente tornata 2016-2018 hanno stabilito che la parte prevalente delle risorse è destinata a remunerare una serie di voci del trattamento accessorio più ampie della performance "individuale" e di quella "organizzativa", precisando che alla performance individuale deve essere attribuito almeno il 30% delle risorse cosiddette variabili.

Hanno, altresì, confermato - esplicitamente o non, intervenendo sulle precedenti previsioni della contrattazione di comparto - un premio individuale aggiuntivo non

[8] "Per tutte le altre amministrazioni opera come comitato di settore il Presidente del Consiglio dei Ministri tramite il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e finanze. Al fine di assicurare la salvaguardia delle specificità delle diverse amministrazioni e delle categorie di personale ivi comprese, gli indirizzi sono emanati per il sistema scolastico, sentito il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nonché, per i rispettivi ambiti di competenza, sentiti i direttori delle Agenzie fiscali, la Conferenza dei rettori delle università italiane; le istanze rappresentative promosse dai presidenti degli enti di ricerca e degli enti pubblici non economici ed il presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro".

inferiore al 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente per una limitata quota massima (definita dal contratto integrativo) di dipendenti che conseguano le valutazioni più elevate.

Tra le materie assegnate dal CCNL alla contrattazione integrativa (ferme alcune specificità nel comparto Istruzione e Ricerca) rientrano anche la definizione dei criteri di ripartizione delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa tra le diverse modalità di utilizzo e di quelli per l'attribuzione dei trattamenti economici correlati alla performance.

Di seguito si analizzano i contratti selezionati, suddivisi per comparto.

Si precisa fin da ora che, considerati i lunghi anni di applicazione dell'istituto, i sistemi di retribuzione variabile di merito presentano in generale un'elevata maturità sia regolamentare che organizzativa da parte degli enti. Questo implica che il tema è affrontato, almeno formalmente, in modo coerente con la normativa generale e con i contratti nazionali. Inoltre, all'interno di ciascun comparto, il tema è sviluppato in modo abbastanza simile nei diversi enti, con variazioni limitate ad alcuni aspetti tecnici, coerenti con lo spazio di policy che l'istituto e la normativa consentono.

In proposito si esprimono due osservazioni:

- **Bassa invasività dei contratti.** Sul tema della performance il sistema risulta molto articolato poiché in esso sono coinvolte sia fonti regolamentari (sistema di misurazione e valutazione), sia competenze datoriali (gestione dei processi valutativi), sia disposizioni contrattuali (articolazione dei fondi e distinzione tra performance organizzativa e performance individuale). In questo quadro il d.lgs. 150/09 ha potenziato lo spazio datoriale e legislativo a scapito di quello contrattuale. Di conseguenza, in generale, la regolazione dell'istituto sembra essere svolta, in misura variabile a seconda dei comparti, nei limiti di una corretta distinzione delle fonti.
- **I sistemi di valutazione della performance sembrano essere piuttosto stabili e soggetti a poche variazioni,** poiché nei casi analizzati generalmente non sono modificati da alcuni anni, anche se la normativa prevederebbe la possibilità di un aggiornamento annuale del sistema di misurazione e valutazione della performance.

Di seguito si analizza l'istituto, per Funzioni centrali, Funzioni locali e Sanità, con riferimento a:

- criteri per l'attribuzione dei premi correlati alla performance;

- modalità di attuazione della maggiorazione del premio individuale;
- ripartizione delle risorse tra performance individuale e organizzativa.

Per quanto concerne, invece, il Comparto Istruzione e ricerca, a causa della maggiore eterogeneità e peculiarità di questo comparto, l'analisi sarà condotta su tre dei quattro settori che compongono il comparto (Scuola, Università, Accademie e conservatori).

5.1 Comparto Funzioni centrali

L'elemento principale, ovvero di maggior impatto, che si osserva nel comparto Funzioni centrali è dato dal fatto che i contratti integrativi recenti non trattano la materia o, se la trattano, regolano soltanto l'articolazione del fondo. In essi si tende a richiamare il sistema di misurazione e valutazione della performance.

5.1.1 Criteri per l'attribuzione dei premi correlati alla performance

Avvocatura dello Stato

Nel CCDI dell'Avvocatura dello Stato il tema della performance è regolato dagli articoli 6, 7 e 8.

Per quanto concerne l'attribuzione dei premi correlati alla performance 2023, il contratto richiama il vigente Sistema di misurazione e valutazione della performance, precisando che tali premi, sia per la performance organizzativa sia per quella individuale, spettano a coloro che hanno conseguito una valutazione positiva, ossia un livello di prestazione giudicato "ottimo", "buono" o "adeguato", con eventuale riproporzionamento in caso di riduzione dell'orario di lavoro dovuta a rapporti di lavoro a tempo parziale.

L'ammontare del premio si differenzia in base ai seguenti fattori:

- punteggio assegnato alla struttura di appartenenza in termini di performance organizzativa;

- coefficienti professionali, differenziati in relazione alle aree di appartenenza del dipendente (operatori 1,55; assistenti 1,65; funzionari 1,75).

MAECI

Il MAECI ha sviluppato annualmente la contrattazione integrativa per la distribuzione del fondo, attraverso contratti integrativi che di volta in volta regolano diverse componenti della retribuzione accessoria e variabile, come nel caso delle funzioni tecniche (CDI del 12/09/2023) o della distribuzione del fondo agli uffici esteri (CDI dell'8/12/2024).

Il primo contratto individuato riguardante la premialità è il CDI del 5/12/2023, che si limita a stabilire che: "*tenuto conto del DM 382-bis del 23/12/2010, il compenso incentivante la produttività organizzativa e individuale è corrisposto sulla base della valutazione delle prestazioni rese e dei risultati conseguiti dai dipendenti, considerando il livello della partecipazione continuativa all'attività e al conseguimento degli obiettivi dell'ufficio, nonché il livello di impegno, il merito e il grado di contribuzione individuale, misurato sulla base di parametri di riferimento adottati dall'amministrazione*".

L'ultimo contratto integrativo sul tema della performance è stato firmato il 23/04/2026. Il fondo è distribuito tra una pluralità di indennità specifiche; in particolare, l'articolo 2 precisa che le retribuzioni accessorie e variabili devono essere attribuite dai dirigenti secondo quanto previsto dal d.lgs. 165/2001.

Per quanto riguarda la retribuzione di merito, il contratto stabilisce le risorse a disposizione per ciascun centro di responsabilità (CDR), finalizzate a remunerare le posizioni organizzative, le indennità specifiche e la produttività individuale e organizzativa dei dipendenti, secondo quanto definito dall'allegato 3 del CDI.

Per quanto attiene ai criteri di distribuzione, si continua a fare riferimento al DM 382-bis del 23/12/2010 relativo al sistema di misurazione e valutazione della performance. Il compenso incentivante per la premialità individuale è corrisposto sulla base di una ponderazione tra l'assiduità partecipativa del dipendente, determinata secondo le disposizioni legislative e contrattuali vigenti, e la valutazione individuale dei comportamenti organizzativi, regolata secondo parametri articolati nelle seguenti fasce:

Per inciso, nonostante l'elevato numero di fasce, i risultati valutativi del 2024 indicano che, su base complessiva, il 51,17% del personale ha ottenuto il punteggio massimo di 100, assorbendo oltre 1,2 milioni di euro del fondo totale. Considerando anche la fascia di valutazione compresa tra 97 e 99,99, che include 630 persone, si osserva che quasi l'89% dei premiati si colloca nei livelli di eccellenza più elevati.

Per contro, le fasce di punteggio inferiori risultano del tutto residuali: solo 11 persone hanno riportato una valutazione inferiore a 85, rappresentando una quota minima sia sul totale del personale sia tra i beneficiari effettivi.

Il compenso incentivante per la premialità organizzativa è corrisposto sulla base del punteggio di risultato attribuito all'unità organizzativa di appartenenza, tenendo conto dell'assiduità partecipativa del dipendente, definita in base alla normativa vigente.

Ministero della Difesa

In conformità a quanto previsto dagli articoli 4 e 8 del d.lgs. n. 150/2009, il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa del Ministero della Difesa, nonché dei correlati obiettivi strategici, si fonda sui principi di chiarezza delle fasi, dei tempi, delle modalità e dei soggetti responsabili del processo.

Tale sistema è finalizzato a garantire la trasparenza e la condivisione del modello attraverso il quale l'azione amministrativa del Dicastero viene programmata, monitorata e valutata, in relazione alla capacità di attuare piani e programmi e di conseguire gli obiettivi prefissati.

A differenza di altri ministeri, il CDI del Ministero della Difesa disciplina in modo analitico sia la performance organizzativa che quella individuale; tuttavia, al di là di tale analiticità, l'impianto effettivo di distribuzione delle risorse non sembra discostarsi significativamente dalle prassi generali.

Il sistema di misurazione della performance organizzativa rappresenta lo strumento attraverso il quale la raccolta, l'analisi e la rappresentazione delle informazioni consentono di:

a) individuare e comunicare gli obiettivi delle strutture;

b) verificare il grado di conseguimento degli stessi;

c) rafforzare le responsabilità ai diversi livelli gerarchici;

d) promuovere il miglioramento continuo dell'organizzazione.

La misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi avviene mediante specifici indicatori e relativi valori target, che rendono operativi gli indirizzi dell'amministrazione. Gli indicatori sono definiti come grandezze espresse in valore assoluto o in forma di rapporto.

L'ammontare del premio riconosciuto al personale in relazione alla performance organizzativa è determinato in misura differenziata, tenendo conto:

a) del grado di raggiungimento degli obiettivi riferiti a ciascun Centro di responsabilità amministrativa (CRA), rilevato nell'ambito del ciclo della performance mediante l'indicatore sintetico di risultato (ISR), corrispondente al punteggio medio conseguito rispetto agli obiettivi assegnati;

b) dell'effettivo apporto partecipativo del dipendente.

L'indicatore sintetico di risultato (ISR) è determinato come media delle percentuali di raggiungimento degli indici di realizzazione fisica riferiti al medesimo CRA. Ai fini del calcolo, si considerano i risultati degli obiettivi assegnati con il Piano della performance entro il 31 gennaio dell'anno di riferimento e validati nell'ambito della Relazione sulla performance dall'Organismo indipendente di valutazione (OIV).

I risultati sono imputati ai diversi CRA (Esercito Italiano, Aeronautica Militare, Marina Militare, Arma dei Carabinieri, Segretariato generale della Difesa, Stato Maggiore della Difesa) in relazione all'appartenenza del personale. In presenza di più obiettivi di primo livello, si procede mediante media aritmetica; lo stesso criterio si applica al personale degli uffici centrali e degli organismi direttamente dipendenti dal Ministro.

Al fine di valorizzare il contributo individuale al raggiungimento degli obiettivi, a ciascun dipendente è attribuito un punteggio di performance organizzativa determinato secondo la seguente formula:

P.c.P.O. = ISR × S_par

dove:

- P.c.P.O. = punteggio connesso alla performance organizzativa;
- ISR = indicatore sintetico di risultato;
- S_par = soglia di partecipazione.

L'importo individuale annuo è determinato in base al punteggio effettivo moltiplicato per il valore punto.

Per quanto concerne la performance individuale, le risorse sono attribuite in base alla presenza in servizio e al punteggio conseguito nella valutazione. Le soglie di partecipazione sono definite in relazione alla presenza lavorativa, mentre il compenso varia in funzione delle fasce di valutazione.

Ministero dell'economia e delle finanze

I contratti integrativi del Ministero dell'economia e delle finanze, sia per il 2023 sia per il 2024, dedicano un solo articolo alla produttività e alla differenziazione del premio individuale.

Per quanto concerne i criteri generali, il CDI rinvia direttamente al Sistema di misurazione e valutazione della performance approvato con decreto ministeriale del 20.12.2022.

Agenzia delle Entrate

Il contratto del 26 agosto 2025 stabilisce le modalità di distribuzione del premio di produttività individuale tra le diverse regioni e i diversi uffici, sulla base di indicatori complessi, quali l'indice di conseguimento degli obiettivi relativi ai versamenti derivanti dall'attività di controllo e il barometro della qualità.

La performance organizzativa è collegata al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenzia ed è riconosciuta in base al contributo assicurato dal personale, parametrato attraverso coefficienti differenziati per area professionale (funzionari 177, assistenti 158, operatori 130).

I criteri di valutazione della performance individuale sono definiti nel Sistema di misurazione e valutazione della performance.

Parco del Gargano

Nel CDI del Parco del Gargano, il premio di produttività è erogato mensilmente ed è strettamente connesso alla presenza in servizio del lavoratore.

L'importo mensile, per dodici mensilità, è pari a:

- 290 euro per i funzionari;
- 230 euro per gli assistenti;
- 170 euro per gli operatori.

Per quanto riguarda le modalità di assegnazione dei premi, le parti confermano il sistema di misurazione e valutazione della performance adottato il 29/03/2013.

5.1.2 Differenziazione del premio individuale

Avvocatura dello Stato

La maggiorazione del premio individuale è attribuita individuando un contingente pari al 10% del personale destinatario del premio di performance individuale. A tale quota è riconosciuta una maggiorazione di importo non inferiore al 30% del valore medio pro capite.

La maggiorazione è riservata al personale che abbia conseguito il punteggio massimo (pari a 20) nella valutazione della performance individuale, secondo quanto previsto dal Sistema di misurazione e valutazione della performance.

In caso di parità di punteggio, si dà priorità ai dipendenti che abbiano conseguito le valutazioni più elevate negli ultimi tre anni e, in subordine, a coloro che presentano una maggiore esperienza professionale.

MAECI

Ai dipendenti che conseguono le valutazioni più elevate è attribuita, a valere sulle risorse destinate alla produttività individuale, una maggiorazione pari al 45% del valore medio dei premi individuali.

Tale maggiorazione può essere riconosciuta a un massimo del 20% del personale in servizio al 31 dicembre dell'anno di riferimento.

Qualora il numero dei dipendenti con valutazione massima superi tale percentuale, si procede all'individuazione dei beneficiari sulla base dei seguenti criteri:

- complessità del lavoro svolto;
- responsabilità assunte e risultati conseguiti nel periodo di riferimento, attestati dal dirigente generale della struttura di appartenenza;
- in via subordinata, una permanenza in servizio pari o superiore a 334 giorni nell'arco dell'anno.

Ministero della Difesa

Ai dipendenti collocati nella fascia di valutazione 91–100, che abbiano conseguito i punteggi più elevati, è attribuita una maggiorazione del 30% dell'importo teorico individuale, ai sensi dell'articolo 78 del CCNL Funzioni Centrali 2016–2018.

La maggiorazione è riconosciuta al 40% dei dipendenti di ciascuna area funzionale, sulla base della graduatoria dei punteggi conseguiti. In caso di parità, si tiene conto delle valutazioni riportate negli anni precedenti.

La copertura finanziaria della maggiorazione è assicurata mediante le economie derivanti dall'applicazione dei criteri ordinari di distribuzione. Qualora tali risorse risultino insufficienti, si procede a una rideterminazione proporzionale dei premi spettanti ai dipendenti non beneficiari, al fine di garantire l'integrale riconoscimento della maggiorazione prevista.

Ministero dell'economia e delle finanze

Per quanto riguarda la maggiorazione del premio individuale, si prevede che a una quota non superiore al 5% del personale soggetto alla valutazione della performance, che abbia conseguito il punteggio massimo, sia attribuita una maggiorazione pari al 30% del valore medio pro capite dei premi.

Nel caso in cui i dipendenti con valutazione massima superino tale soglia del 5% all'interno di ciascun ufficio dirigenziale di livello generale, si applicano criteri di preferenza basati:

- sulla complessità del lavoro svolto;
- sulla flessibilità dell'impegno dimostrato dal dipendente nel corso dell'anno di riferimento.

Agenzia delle Entrate

Non è stata individuata una specifica disposizione contrattuale relativa alla maggiorazione del premio individuale.

Parco del Gargano

Il contratto integrativo richiama il CCNL sottoscritto il 12/02/2018 e, in coerenza con tale riferimento, le parti stabiliscono che la maggiorazione del premio sia attribuita a 12 dipendenti.

I beneficiari sono individuati tra il personale valutato positivamente che abbia conseguito i migliori punteggi di performance. La misura della maggiorazione è fissata nel 30% del valore medio pro capite dei premi attribuiti al personale con valutazione positiva.

5.1.3 Ripartizione delle risorse tra performance individuale e organizzativa

Avvocatura dello Stato

Alla performance organizzativa sono assegnati 194.324 euro, mentre alla performance individuale sono destinati 174.157 euro, a cui si aggiungono 5.072 euro per la maggiorazione del premio individuale.

Le risorse per la performance organizzativa sono distribuite tra i diversi settori sulla base del personale in servizio e del punteggio di performance organizzativa ottenuto. Le risorse per la performance individuale sono invece assegnate alle strutture in proporzione alla dotazione organica effettiva del 2023.

Il valore medio di base del premio individuale è pari a 179,36 euro pro capite, corrisposto al dipendente in funzione del punteggio assegnato secondo il SMVP, a condizione che la prestazione sia stata valutata positivamente, e tenendo conto di eventuali riduzioni di orario per rapporti di lavoro a tempo parziale.

MAECI

Le risorse sono ripartite nella misura del 70% alla produttività individuale e del 30% alla produttività organizzativa.

Ministero della Difesa

La quota media pro capite relativa alla performance organizzativa è pari a 1.057,49 euro (al lordo degli oneri a carico del datore di lavoro), mentre il valore medio della performance individuale è pari a 267,16 euro, anch'esso al lordo degli oneri.

Ministero dell'economia e delle finanze

Non sono state reperite informazioni specifiche sulla ripartizione delle risorse tra performance organizzativa e individuale.

Agenzia delle Entrate

Per l'anno 2023, le risorse destinate alla performance organizzativa ammontano a 89.063.830 euro, mentre quelle destinate alla performance individuale sono pari a 84.740.750 euro. Valori analoghi si registrano anche negli anni successivi.

Parco del Gargano

Non sono disponibili informazioni sulla ripartizione delle risorse tra performance organizzativa e individuale.

5.1.4 Analisi generali e pattern emergenti

Dall'analisi dei contratti integrativi emerge con chiarezza che l'istituto dei premi collegati alla performance, pur formalmente centrale nell'impianto contrattuale, viene applicato in modo prevalentemente derivato, standardizzato e orientato alla distribuzione delle risorse, più che come leva autonoma di gestione della performance.

Questo aspetto è coerente con l'esigenza di distinguere in modo chiaro ciò che è materia datoriale (la valutazione) e ciò che è invece materia di contrattazione.

Un primo elemento rilevante riguarda il fatto che i contratti integrativi, nella quasi totalità dei casi, **non definiscono direttamente i criteri di valutazione della performance**, e

rinviano ai Sistemi di misurazione e valutazione adottati dalle amministrazioni e oggetto di confronto con le organizzazioni sindacali. L'Avvocatura, il Ministero dell'economia e delle finanze, l'Agenzia delle Entrate e il MAECI richiamano esplicitamente tali sistemi senza rielaborarne i contenuti. Anche nei casi in cui il contratto appare più analitico, come nel Ministero della Difesa, la disciplina dettagliata della performance non modifica sostanzialmente l'impianto già definito a livello amministrativo. Questo indica che la contrattazione integrativa, in conformità con il riparto delle materie, non ridefinisce il modello valutativo (intervento, peraltro, inibito dalle norme nazionali) e svolge una funzione prevalentemente ricettiva del sistema di valutazione, limitandosi a tradurre gli esiti della valutazione in valori economici.

Un secondo elemento riguarda la **struttura dei premi**, che appare ovunque costruita sulla distinzione tra performance organizzativa e individuale. Anche questo aspetto è del tutto conforme alla normativa. La performance organizzativa è generalmente collegata al risultato della struttura, del centro di responsabilità o dell'ufficio; quella individuale alla valutazione del contributo del dipendente, ai comportamenti organizzativi e, in alcuni casi, alla presenza effettiva in servizio. Lo schema è particolarmente evidente nel Ministero della Difesa, nel MAECI, nell'Avvocatura e nell'Agenzia delle Entrate.

Dal punto di vista pratico, tuttavia, questa distinzione, pur formalmente chiara, tende a essere ricondotta a logiche comuni di distribuzione, più che a differenziare realmente le due dimensioni. In molti casi, infatti, la performance organizzativa viene attribuita in base al punteggio della struttura di appartenenza e successivamente ripartita tra i dipendenti sulla base di coefficienti o parametri connessi all'area di appartenenza e alla presenza in servizio. A sua volta la performance individuale è calcolata combinando valutazione, presenza e appartenenza professionale. Ne deriva che entrambe le componenti finiscono per essere trattate come variabili di un unico meccanismo distributivo, piuttosto che come strumenti distinti di gestione dei risultati.

Un terzo aspetto rilevante è il **ruolo centrale dei fattori parametrico-strutturali** nella determinazione del premio. In diversi contratti, l'importo non dipende esclusivamente dalla valutazione, ma è fortemente influenzato da elementi quali:

- l'area professionale (coefficienti differenziati);
- la presenza, generalmente dichiarata come "assiduità partecipativa";
- l'appartenenza a una struttura con determinati livelli di performance;
- la disponibilità complessiva del fondo.

Questo è evidente nell'Avvocatura, nell'Agenzia delle Entrate e nel MAECI, dove il premio risulta dalla combinazione di valutazione e parametri organizzativi. Il ricorso a coefficienti

differenziati per area di inquadramento, in particolare, riconosce implicitamente che il contributo alla performance viene graduato anche in base alla posizione ordinamentale, introducendo una logica non solo meritocratica, ma anche parametrica e classificatoria. Ne deriva che il sistema, pur formalmente meritocratico, opera in realtà come un meccanismo misto, in cui il merito è solo uno dei fattori che determinano l'esito economico e spesso non il principale, poiché, analizzando i risultati valutativi, la maggioranza dei dipendenti risulta collocata nelle fasce più alte.

Un quarto elemento di particolare rilievo riguarda la **debolezza della selettività effettiva**, in particolare nei casi in cui la distribuzione delle valutazioni mostra una fortissima concentrazione nelle fasce più alte, con quote largamente prevalenti di personale collocato nelle fasce più elevate o di eccellenza. Questo dato suggerisce che il sistema valutativo, pur formalmente articolato in numerose fasce, non produce una differenziazione significativa tra i dipendenti. In un contesto di questo tipo, il premio di performance tende a perdere la sua funzione selettiva. Questo effetto è molto rilevante in alcuni dei casi analizzati, fino all'estremo di premi erogati mensilmente in base alla sola presenza.

Sotto il profilo della selettività rileva anche la disciplina della **maggiorazione del premio individuale**. Quasi tutti gli enti recepiscono la logica del premio differenziale, ma con soglie molto diverse. Si va da modelli molto selettivi, come il Ministero dell'economia e delle finanze, che limita la maggiorazione al 5% del personale con punteggio massimo, a modelli molto più ampi, come il Ministero della Difesa, che la riconosce al 40% dei dipendenti di ciascuna area funzionale. Anche la misura della maggiorazione varia: di norma è pari al 30%, ma nel MAECI arriva al 45%.

Un quinto aspetto riguarda la **performance organizzativa**. Le amministrazioni non sempre la definiscono in modo chiaro e strutturato, e si registra in generale un ritardo nella costruzione di modelli avanzati per rappresentarla. Di conseguenza, i sistemi di incentivazione economica ricorrono spesso a indicatori poco significativi. Le soluzioni adottate oscillano tra due poli. Da un lato ci sono indicatori sintetici la cui costruzione non appare sempre solida. Dall'altro ci sono misure della performance di struttura che si limitano a rilevare il grado complessivo di conseguimento di obiettivi, che non riescono sempre a cogliere dimensioni di risultato significative. In entrambi i casi, la performance organizzativa si riduce a un parametro per distribuire le risorse tra il personale, senza una reale capacità di orientare i comportamenti organizzativi.

A ciò si aggiunge una distinzione non sempre netta tra obiettivi organizzativi e obiettivi individuali, che tendono a sovrapporsi. Il Ministero della Difesa, che pure presenta il sistema più strutturato tra quelli esaminati, ne offre un esempio. L'indicatore sintetico di

risultato (ISR) è collegato al contributo individuale attraverso una formula che combina risultati organizzativi e partecipazione individuale, e i due piani finiscono così per confondersi.

L'effetto complessivo è che risulta difficile individuare sistemi di premialità della performance organizzativa davvero solidi e selettivi.

Un ulteriore elemento riguarda il **peso attribuito alla presenza in servizio**, che in alcuni contratti assume una rilevanza significativa. In taluni casi (in particolare MAECI, Difesa e Parco del Gargano, dove questa dimensione appare particolarmente marcata), la "assiduità partecipativa" (declinata concretamente in termini di "presenza") è una componente esplicita del calcolo del premio, traducendosi, in alcuni dei casi analizzati, in soglie di partecipazione o, addirittura, divenendo il criterio largamente dominante. Questo evidenzia una tendenza a sovrapporre la logica della performance a quella della "presenza al lavoro", con il rischio di spostare l'attenzione dal risultato al tempo di lavoro.

Infine, si osserva una certa **eterogeneità nella distribuzione delle risorse tra performance organizzativa e individuale**, ma questa variabilità non sembra incidere in modo sostanziale sulla natura del sistema. Anche nei casi in cui le due componenti sono bilanciate (Agenzia delle Entrate) o fortemente sbilanciate (MAECI), il meccanismo di fondo resta simile: le risorse vengono allocate sulla base di parametri predefiniti e successivamente distribuite tra i dipendenti secondo logiche che combinano valutazione, appartenenza e presenza.

Nel complesso, l'analisi mostra che l'istituto dei premi collegati alla performance, nei contratti integrativi delle Funzioni centrali, tende a funzionare meno come strumento di incentivazione selettiva e più come meccanismo regolato di distribuzione del fondo accessorio.

La performance è formalmente al centro del sistema, ma la sua applicazione concreta appare caratterizzata da:

- prevalenza di logiche parametriche;
- limitata differenziazione effettiva delle prestazioni;
- significativa incidenza di fattori non strettamente legati al merito.

Ne deriva un modello in cui la dimensione meritocratica è presente e dichiarata, ma si combina con esigenze di equità distributiva e stabilità interna, producendo un sistema che tende a riconoscere la performance più che a selezionarla in modo incisivo.

La ***tavola 37*** mette a confronto, per le amministrazioni esaminate, i criteri generali di attribuzione dei premi, la differenziazione dei premi individuali e la ripartizione delle risorse tra performance individuale e organizzativa.

Tavola 37 – Comparto Funzioni centrali: analisi comparativa dei criteri di attribuzione dei premi di performance

CRITERI	AVVOCATURA	MAECI	MINISTERO DIFESA	MEF	AGENZIA ENTRATE	PARCO DEL GARGANO
CRITERI GENERALI ATTRIBUZIONE	Valutazione positiva (ottima, buona, adeguata) secondo il SMVP.	Partecipazione continuativa, merito, impegno e grado di contribuzione individuale.	Basati su trasparenza e indicatori di risultato (ISR) per la performance organizzativa.	Rinvio al Sistema di misurazione e valutazione della performance (DM 20/12/2022).	Definizione criteri di distribuzione risorse tra uffici. Rinvio al SMVP	Erogazione mensile strettamente connessa alla presenza in servizio.
DIFFERENZIAZIONE PREMI INDIVIDUALI	Maggiorazione ≥30% per il 10% del personale con punteggio massimo (20/20).	Maggiorazione del 45% per un massimo del 20% del personale con valutazioni più elevate.	Maggiorazione del 30% per il 40% dei dipendenti nella fascia 91–100.	Maggiorazione del 30% per una quota non superiore al 5% del personale con punteggio massimo.	Non individuata una specifica disposizione.	Maggiorazione del 30% attribuita a 12 dipendenti tra i migliori valutati.
DIVISIONE RISORSE (INDIV. VS COLLETTIVA)	Quasi paritaria (€174k individuale vs €194k organizzativa).	Prevalenza individuale: 70% individuale e 30% organizzativa.	Forte prevalenza organizzativa: media €1.057,49 (org.) vs €267,16 (ind.).	Informazioni non reperite.	Sostanziale equilibrio (€84,7 mln individuale vs €89 mln organizzativa).	Informazioni non reperite.

5.2 Comparto Funzioni locali

Come già richiamato per altri comparti, nei testi contrattuali degli enti del comparto vi è in generale una piena conformità, almeno a livello di principi normativi generali. Si

definiscono, inoltre, norme di dettaglio orientate alla gestione degli istituti, ancorché i tempi di attuazione siano stati a volte non del tutto uniformi.

5.2.4 Criteri per l'attribuzione dei premi correlati alla performance

Nei contratti analizzati emerge una forte convergenza **nell'impostazione generale dei criteri di attribuzione della performance** (in particolare nelle camere di commercio), che risultano ovunque basati, almeno sul piano formale, sui principi di selettività, meritocrazia ed esclusione di automatismi. In tutti gli enti considerati – dalle Camere di Commercio (Arezzo-Siena, Chieti-Pescara, Umbria, Caserta, Torino) alle Province (Campobasso, Asti, Monza e Brianza) fino al Comune di Roma – i premi sono espressamente subordinati alla conclusione del ciclo annuale della performance e alla verifica a consuntivo dei risultati conseguiti, in coerenza con i sistemi di misurazione e valutazione adottati.

All'interno di questo quadro comune, le modalità di costruzione della valutazione presentano una struttura ricorrente basata sull'**integrazione tra performance organizzativa e performance individuale.** La prima è generalmente riferita ai risultati complessivi dell'ente o delle unità organizzative, misurati attraverso indicatori collegati agli strumenti di programmazione (in particolare al PIAO), mentre la seconda è costruita intorno al raggiungimento degli obiettivi individuali o di gruppo, alla qualità della prestazione, ai comportamenti organizzativi e, in alcuni casi, alle competenze maturate. Questa impostazione è particolarmente esplicita nei contratti della Provincia di Campobasso, della Camera di Commercio di Torino e del Comune di Roma, dove la valutazione individuale è chiaramente definita come contributo al raggiungimento degli obiettivi organizzativi. In questi ultimi casi i contratti giungono a descrivere aspetti del sistema di valutazione, quali fattori di valutazione e fasce di retribuzione collegate al livello della performance, che non costituiscono materie previste dal CCNL. Nel caso del Comune di Roma vi è un articolo che regola il contradditorio sulla valutazione.

Accanto a questa struttura comune, si osservano differenze nella modalità di traduzione operativa dei criteri. Alcuni enti adottano **modelli prevalentemente quantitativi**, basati su punteggi e formule di riparto (come la Camera di Commercio di Arezzo-Siena o la Provincia di Monza e Brianza), mentre altri introducono **sistemi a fasce di merito**, con percentuali di premio associate ai livelli di valutazione (come la Camera di Commercio dell'Umbria e il Comune di Roma). In diversi casi, come nella Camera di Commercio di Chieti-Pescara e nella Provincia di Asti, il sistema di valutazione assume anche una funzione esplicitamente organizzativa e formativa, orientata a migliorare la

comunicazione interna, sostenere lo sviluppo professionale e rafforzare il coinvolgimento dei dipendenti.

Un ulteriore elemento rilevante riguarda le **condizioni di accesso al premio**. Tutti i contratti prevedono soglie minime di presenza in servizio e forme di riproporzionamento legate alla durata del rapporto di lavoro e al part-time, nonché sistemi di decurtazione in caso di assenze, generalmente accompagnati da un ampio elenco di esclusioni per assenze tutelate (maternità, infortunio, legge 104, terapie salvavita). In alcuni casi, come nella Camera di Commercio dell'Umbria, tali regole sono disciplinate con un livello di dettaglio particolarmente elevato.

Vi sono casi in cui si prevede un "cancello" alla premialità, ovvero un livello minimo di performance organizzativa dell'ente al di sotto del quale non si accede ai premi.

Inoltre, praticamente tutti gli enti prevedono **fasce di payout**, per cui il premio non è direttamente proporzionale alla valutazione ricevuta, ma è erogato in base a fasce.

Alcuni enti prevedono criteri di decurtazione del punteggio o del premio molto analitici basati sulla tipologia di sanzione ricevuta (es. -5 punti per multa, esclusione per sospensioni lunghe).

In alcuni casi si assiste ad un collegamento tra performance e *welfare*. Per esempio, in alcune realtà (es. Provincia di Monza e Brianza, CCIAA Torino) è esplicitamente prevista la possibilità di finanziare iniziative di *welfare* integrativo attingendo anche a quote o residui del fondo performance.

Le scelte descritte consentono di modulare, a parità di strumenti valutativi, il livello di selettività dei premi e il loro peso economico individuale, mentre il livello reale di efficienza ed efficacia dell'attività dipende dagli obiettivi fissati e dalla correttezza della valutazione.

Nel complesso, i criteri di attribuzione della performance risultano fortemente standardizzati nei principi, ma differenziati nelle modalità tecniche di applicazione, oscillando tra modelli più semplici e lineari e sistemi più complessi e formalizzati.

5.2.5 Differenziazione del premio individuale

Per quanto riguarda la differenziazione del premio individuale, tutti i contratti, tranne quello della CCIAA di Torino, recepiscono in modo sostanzialmente uniforme quanto previsto dal CCNL, introducendo una maggiorazione del premio destinata ai dipendenti

che conseguono le valutazioni più elevate. Tale maggiorazione è generalmente pari al 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente, come si riscontra nella maggior parte degli enti analizzati (Camere di Commercio, Province e Comuni).

La principale variabile riguarda la dimensione della platea dei beneficiari. Alcuni enti adottano criteri relativamente inclusivi, come la Camera di Commercio di Caserta, che consente l'accesso fino al 25% del personale, mentre altri introducono limiti più restrittivi, come la Provincia di Monza e Brianza (circa il 5%) o il Comune di Roma, dove la maggiorazione è attribuita a un contingente estremamente limitato di dipendenti. In altri casi, come la Camera di Commercio dell'Umbria, la selezione è effettuata attraverso la previsione di un numero fisso di beneficiari per area.

I criteri di selezione dei beneficiari, pur partendo dal presupposto della valutazione più elevata, sono spesso integrati da elementi ulteriori, soprattutto in caso di parità. Tra questi ricorrono la continuità delle performance nel tempo, l'anzianità di servizio, il livello di presenza e, in alcuni casi, la mancata fruizione del premio negli anni precedenti. Tali criteri sono particolarmente articolati nei contratti della Provincia di Campobasso, della Provincia di Asti e della Camera di Commercio dell'Umbria.

Nel complesso, la disciplina della differenziazione del premio individuale appare formalmente coerente e diffusa in modo omogeneo, ma con livelli diversi di selettività effettiva: si passa infatti da modelli relativamente aperti a configurazioni molto restrittive, fino a casi in cui la discrezionalità manageriale, come nel Comune di Roma, assume un peso significativo nell'individuazione dei beneficiari.

5.2.6 Ripartizione delle risorse tra performance individuale e organizzativa

La ripartizione delle risorse tra performance individuale e organizzativa rappresenta uno degli ambiti in cui emergono le differenze più significative tra gli enti.

Alcuni contratti mostrano una chiara prevalenza della dimensione individuale. È il caso, ad esempio, della Provincia di Campobasso, dove il 70% delle risorse è destinato alla performance individuale e il restante 30% a quella organizzativa, e della Camera di Commercio di Torino, che assegna il 60% all'individuale e il 40% all'organizzativa. In questi modelli, il sistema premiale è orientato a valorizzare il contributo del singolo e a incentivare la responsabilizzazione individuale.

Altri enti adottano una logica opposta, privilegiando la dimensione organizzativa. Il caso più evidente è quello del Comune di Roma, dove il 70% delle risorse è destinato alla performance organizzativa e il 30% a quella individuale. In questo modello, il premio è fortemente legato ai risultati della struttura e alla partecipazione collettiva, con l'obiettivo di rafforzare l'allineamento organizzativo e il lavoro di gruppo.

Vi sono poi configurazioni intermedie o più articolate, come quella della Camera di Commercio di Caserta, che definisce percentuali minime per entrambe le componenti (almeno 35% per l'organizzativa e almeno 30% per l'individuale), lasciando spazio ad altre voci di utilizzo del fondo, tra cui progressioni economiche, indennità e welfare. Analogamente, alcuni enti, come la Camera di Commercio di Torino, destinano una quota molto elevata del fondo complessivo alla performance, pur articolandola al proprio interno tra le due dimensioni.

Nel complesso, mentre i criteri di attribuzione e la disciplina della differenziazione appaiono fortemente omogenei tra gli enti, la distribuzione delle risorse riflette scelte organizzative più autonome e diversificate, che esprimono differenti visioni del rapporto tra dimensione individuale e collettiva della performance.

5.2.7 Analisi generali e pattern emergenti

Dall'analisi complessiva dei contratti emerge innanzitutto un dato molto netto: **gli enti applicano i contratti nazionali secondo uno schema fortemente omogeneo nei principi e nella struttura formale.** Questo aspetto è particolarmente evidente nel caso delle camere di commercio, probabilmente anche per il fatto che il sistema ha forme di coordinamento al suo interno a supporto dei singoli enti. Tale uniformità riguarda tuttavia tutti gli enti ed evidenzia come la definizione delle clausole contrattuali nazionali, tutto sommato poche e specifiche, abbia contribuito ad uniformare la regolazione integrativa. A questo aspetto, si aggiunge il fatto che i principi dichiarati attuativi dei sistemi di retribuzione variabile sono da tempo consolidati nel comparto, in particolare quello di divieto di automatismi (presente nella contrattazione di settore dal 2000) e della possibilità di erogazione del premio solo a seguito della verifica dell'effettivo raggiungimento dei risultati (principio affermato da una giurisprudenza consolidata della Corte dei conti).

Il primo pattern evidente è la **standardizzazione dei criteri di attribuzione della performance**. Tutti i contratti richiamano in modo pressoché identico i principi di

selettività, meritocrazia e divieto di automatismi, con un riferimento esplicito al ciclo della performance e ai sistemi di misurazione e valutazione. La performance è ovunque costruita come combinazione di dimensione organizzativa e individuale, con una struttura che tende a replicare il modello normativo senza significative deviazioni. Anche le condizioni di accesso al premio (valutazione a consuntivo, soglie minime di presenza, esclusione di alcune assenze) risultano fortemente uniformi.

Un secondo pattern riguarda la **tecnicizzazione dei sistemi di distribuzione**. I contratti adottano strumenti formalizzati e spesso standardizzati: sistemi a punteggio, fasce di merito, formule matematiche di riparto. In alcuni casi, come Monza e Brianza o Arezzo-Siena, il meccanismo assume una forma quasi algoritmica; in altri, come Umbria o Roma, si struttura in fasce con percentuali predefinite. In ogni caso, emerge una tendenza a rendere il processo il più possibile oggettivato e regolato ex ante.

Un terzo pattern è la **generalizzazione della differenziazione del premio individuale** prevista dal CCNL. Tutti gli enti (tranne uno) introducono la maggiorazione del premio per le performance più elevate, quasi sempre nella misura del 30% del valore medio. Tuttavia, questa convergenza formale si accompagna a una variabilità significativa nella platea dei beneficiari: si passa da quote relativamente ampie (20-25%) a percentuali molto ridotte (5% o meno), fino a configurazioni estremamente selettive. Nonostante ciò, la struttura di base resta identica, a conferma di un recepimento uniforme della norma contrattuale.

Il quarto pattern riguarda la **variabilità nella distribuzione delle risorse tra performance individuale e organizzativa**. A differenza degli altri aspetti, qui non emerge un modello dominante: alcuni enti privilegiano nettamente la dimensione individuale, altri quella organizzativa, altri ancora adottano soluzioni intermedie. Questa variabilità rappresenta uno dei pochi ambiti in cui si osserva una reale autonomia delle amministrazioni.

La ***tavola 38*** riporta il quadro comparativo dei contratti integrativi esaminati.

Sintetizzando quanto evidenziato, dall'analisi emergono alcune tendenze e divergenze significative:

- **Omogeneità sulla differenziazione**: quasi tutti gli enti hanno recepito la maggiorazione del premio individuale (ex art. 81 CCNL) fissandola al 30% del valore medio pro-capite. Ciò che varia sensibilmente è la "platea" dei beneficiari: si va da criteri molto restrittivi come quello del Comune di Roma (1 ogni 100 dipendenti) o Provincia di Monza e Brianza (5%), a criteri più ampi come quello della CCIAA di Caserta (fino al 25%).
- **Filosofie diverse sulla ripartizione**: si nota una contrapposizione netta nella visione della performance tra enti. Ad esempio, la Provincia di Campobasso punta

con decisione sulla performance individuale (70%), mentre il Comune di Roma inverte totalmente la proporzione dando priorità alla performance organizzativa (70%). Questa scelta riflette probabilmente diverse culture organizzative: una più orientata al merito del singolo e l'altra più focalizzata sul raggiungimento degli obiettivi complessivi dell'amministrazione.

- **Sistemi a fasce**: molti enti (es. CCIAA Umbria e Comune di Roma) hanno adottato sistemi di valutazione a fasce di punteggio (es. 90-100, 80-89) che determinano la percentuale di premio erogato, rendendo il sistema più trasparente e meno soggetto a discrezionalità puntuale sul centesimo.
- **Trattamento delle assenze**: quasi tutti i contratti prevedono decurtazioni del premio in base alle assenze, pur salvaguardando tutele specifiche (maternità, infortuni, legge 104, terapie salvavita). Tuttavia, le soglie variano: Roma richiede almeno il 70% di presenza per l'intero premio, mentre altri enti come CCIAA Umbria richiedono 3 mesi di presenza effettiva.

Tavola 38 – Comparto Funzioni locali: analisi comparativa dei criteri di attribuzione dei premi di performance

ENTE	CRITERI GENERALI ATTRIBUZIONE PERFORMANCE	DIFFERENZIAZIONE PREMI INDIVIDUALI (MAGGIORAZIONE)	DIVISIONE RISORSE (INDIV. / COLLETTIVA)
CCIAA AREZZO-SIENA	Selettività, sviluppo del merito, esclusione di automatismi. Legata a obiettivi di servizio e comportamenti.	Definita annualmente; riguarda chi ottiene le valutazioni più elevate su una quota limitata di dipendenti.	Non specificata in percentuali fisse.
CCIAA CHIETI PESCARA	Selettività e merito; risultati aggiuntivi rispetto all'atteso. Legame tra obiettivi dell'ente e coinvolgimento del singolo.	30% del valore medio pro-capite per una quota massima del 15% del personale per Area.	Non specificata chiaramente.
PROVINCIA CAMPOBASSO	Miglioramento della qualità dei servizi, crescita competenze e valorizzazione del merito. Divieto di erogazione indifferenziata.	30% del valore medio pro-capite per una quota massima del 10% dei valutati positivamente.	70% Individuale / 30% Organizzativa.
CCIAA UMBRIA	Esclusione di automatismi; premi solo per risultati aggiuntivi apprezzabili. Sistema basato su fasce di valutazione (90-100, 80-89, ecc.).	30% del valore medio pro-capite per 1 dipendente per area (con almeno 3 anni di anzianità).	Risorse non utilizzate per l'organizzativa confluiscono nell'individuale.
CCIAA CASERTA	Coinvolgimento del personale nel miglioramento di efficienza e qualità. Selettività e non appiattimento.	Almeno 30% del valore medio pro-capite per una quota massima del 25% del personale per Area.	Almeno 30% Individuale / Almeno 35% Organizzativa.
CCIAA TORINO	Strettamente correlata a incrementi di produttività e qualità. Processo valutativo che include il confronto periodico.	Non prevista.	60% Individuale / 40% Organizzativa.
PROVINCIA ASTI	Miglioramento dei livelli di efficienza e qualità dei servizi. Valutazione basata su indici di oggettività e competenze.	30% del valore medio pro-capite per il 10% dei dipendenti con le valutazioni più alte.	Non specificata in percentuali fisse.
PROVINCIA MONZA E BRIANZA	Principi di selettività, effettiva differenziazione e non appiattimento retributivo.	30% (o 20% in certi casi) del valore medio pro-capite per il 5% del personale (minimo 1 per area).	Non specificata in percentuali fisse.
COMUNE DI ROMA	Supporto al miglioramento dei servizi (PIAO). Partecipazione attiva del personale per obiettivi gestionali.	Prevista dall'art. 81 CCNL, finanziata anche con i risparmi derivanti dalle decurtazioni per assenze.	30% Individuale / 70% Organizzativa.

5.3 Comparto Sanità

I contratti integrativi analizzati nel comparto Sanità (ASST di Pavia e ASST GOM Niguarda) presentano un sistema di gestione della performance e della premialità fortemente strutturato sulla base del CCNL di comparto 2019-2021. Si osserva, in premessa, che tali contratti mostrano una gestione della performance che cerca di bilanciare la rigida selettività per la carriera (DEP) con una distribuzione più ampia legata ai turni e al disagio, garantendo che la parte variabile della retribuzione sia sempre ancorata a obiettivi di budget e qualità assistenziale.

Di seguito si illustrano i profili principali, suddivisi per aree tematiche.

5.3.1 Criteri per l'attribuzione dei premi correlati alla performance

Dall'analisi dei contratti integrativi del comparto sanità emerge che la performance individuale è generalmente costruita come una combinazione tra valutazione dei comportamenti organizzativi, partecipazione effettiva al lavoro e, in alcuni casi, contributo a specifici progetti o attività organizzative.

Il riconoscimento del premio è quasi sempre subordinato a una soglia minima di presenza in servizio, che costituisce una condizione di accesso al sistema premiale, mentre l'entità del premio è determinata sulla base del punteggio attribuito attraverso sistemi di valutazione formalizzati, spesso articolati in fasce o scale di merito.

La valutazione è effettuata dai responsabili di struttura mediante schede individuali e produce una graduazione delle quote di premio, che crescono in funzione del livello di prestazione.

Accanto a questa dimensione valutativa, assumono rilievo anche elementi strutturali quali l'area professionale di appartenenza e il regime di lavoro, che incidono sulla quantificazione del premio. In alcuni casi, inoltre, la performance individuale viene integrata da incentivi specifici legati alla partecipazione a progetti o alla disponibilità a svolgere attività aggiuntive, configurando un sistema in cui la componente comportamentale, quella organizzativa e quella partecipativa risultano strettamente intrecciate.

L'**ASST di Pavia** disciplina i criteri per l'attribuzione dei premi correlati alla performance all'articolo 6 del contratto integrativo. In tale sede vengono individuati i tre ambiti classici,

coerenti con quanto previsto anche dal contratto nazionale: la performance organizzativa, collegata al grado di raggiungimento degli obiettivi predefiniti per le articolazioni aziendali; la performance individuale collegata ai comportamenti organizzativi dei singoli dipendenti, valutata attraverso apposita valutazione individuale; e, infine, la performance individuale collegata a progetti specifici.

Le quote individuali spettanti sono riconosciute al personale che abbia maturato almeno 45 giorni di presenza effettiva, rilevata tramite timbratura e/o lavoro agile o a distanza, nel corso dell'anno solare di riferimento. Ai fini della corresponsione dei premi per la performance organizzativa e per la performance individuale collegata ai comportamenti organizzativi, sono considerati come presenza al lavoro anche diversi periodi, tra cui i giorni lavorati o svolti in modalità agile, i riposi compensativi per straordinario non retribuito, ferie e festività soppresse, il giorno del santo patrono, l'aggiornamento obbligatorio, nonché i congedi obbligatori di maternità e paternità.

Per il personale cessato o neoassunto, l'erogazione del premio avviene in misura proporzionale sia alla percentuale di part-time sia ai periodi effettivi di servizio, tenendo conto delle eventuali decurtazioni legate ad assenze diverse da quelle sopra indicate.

La quota del 40% del premio, collegata alla performance organizzativa, è erogata con cadenza semestrale, previa rendicontazione del grado di raggiungimento degli obiettivi da parte dei responsabili di struttura e successiva validazione da parte del Nucleo di Valutazione aziendale. Il riconoscimento della quota segue una logica a scaglioni: al di sotto del 30% di raggiungimento degli obiettivi non è riconosciuto alcun premio; tra il 30% e il 50% è riconosciuto il 50%; tra il 50% e l'80% l'80%; oltre l'80% il 100%.

La quota relativa al secondo semestre è generalmente erogata entro giugno dell'anno successivo, contestualmente alla liquidazione della quota collegata alla performance individuale.

Le quote individuali sono inoltre differenziate sulla base di coefficienti attribuiti alle diverse aree professionali, che crescono progressivamente dal personale di supporto fino alle figure di elevata qualificazione.

La quota del 60% del premio, collegata alla performance individuale, è erogata a saldo, sulla base delle valutazioni individuali effettuate dai responsabili tramite schede di valutazione. Il processo valutativo si conclude normalmente entro aprile dell'anno successivo e attribuisce punteggi differenziati, ai quali corrispondono quote di premio crescenti, fino al 100% per le valutazioni più elevate.

La firma della scheda di valutazione da parte del dipendente rappresenta la conclusione del processo; la mancata sottoscrizione equivale a silenzio-assenso. È prevista inoltre la

possibilità di attivare una valutazione di seconda istanza entro termini definiti, sia per il personale in servizio sia per quello cessato.

Infine, il contratto introduce anche un premio specifico legato a un progetto organizzativo, volto a incentivare la disponibilità del personale a coprire turni in caso di assenze improvvise. Il compenso è fissato in 25 euro per turno, con un limite massimo annuo, ed è erogato previa rendicontazione e validazione dei risultati.

Il contratto dell'**ASST Niguarda** si concentra prevalentemente sulle modalità di distribuzione del fondo, senza entrare nel dettaglio delle tecniche di valutazione della performance.

Le risorse destinate ai premi di performance rappresentano il 90% del fondo complessivo, mentre il restante 10% è destinato a obiettivi strategici individuati dal Direttore generale.

La quota teorica spettante a ciascun dipendente è calcolata tenendo conto della situazione individuale, con riferimento al regime di lavoro (tempo pieno o part-time), all'area di appartenenza e ai giorni di presenza effettiva, al netto delle assenze riconosciute dalla normativa.

Non hanno diritto al premio i dipendenti che abbiano prestato servizio per meno di 45 giorni nell'anno o che siano stati licenziati a seguito di procedimento disciplinare.

La distribuzione del premio avviene sulla base di due fattori principali: il grado di raggiungimento degli obiettivi di budget della struttura e la valutazione individuale. Per quanto riguarda gli obiettivi di budget, se il livello di raggiungimento è inferiore al 50% non è riconosciuto alcun premio; tra il 50% e il 94% il premio è proporzionale; dal 95% in su è riconosciuta l'intera quota. La performance individuale è invece riconosciuta in proporzione al punteggio finale attribuito al dipendente, previa validazione del Nucleo di valutazione.

5.3.2 Differenziazione del premio individuale

L'analisi della differenziazione del premio individuale è stata effettuata solo per **ASST Pavia**, dove tale aspetto è stato disciplinato prevedendo una maggiorazione del premio individuale pari al 30% del valore medio pro-capite dei premi per una quota pari all'1,5% del personale, rilevato al 1° gennaio di ciascun anno.

I beneficiari sono individuati dal Direttore della struttura competente e dal Direttore del Dipartimento amministrativo, con il coinvolgimento dei responsabili delle altre strutture

e secondo un principio di rotazione. Possono accedere alla maggiorazione i dipendenti che abbiano conseguito il punteggio massimo nella valutazione individuale.

Nel contratto analizzato per **ASST Niguarda** non sono, invece, previste disposizioni specifiche in materia di differenziazione del premio individuale.

5.3.3 Ripartizione delle risorse tra performance individuale e organizzativa

Per **ASST Pavia**, le risorse destinate alla performance sono ripartite nella misura del 40% alla performance organizzativa e del 60% alla performance individuale, collegata ai comportamenti organizzativi dei dipendenti e valutata attraverso il sistema di valutazione individuale.

Per **ASST Niguarda**, la ripartizione delle risorse tra performance organizzativa e performance individuale è prevista in misura paritaria, con una suddivisione del 50% per ciascuna componente.

5.3.4 Analisi generali e pattern emergenti

Un primo pattern riguarda la forte centralità della valutazione dei comportamenti organizzativi come criterio principale per l'attribuzione della performance individuale. Nei contratti analizzati, la performance non è definita tanto in termini di risultati individuali misurabili, quanto piuttosto in relazione alla qualità della prestazione lavorativa e al comportamento tenuto dal dipendente all'interno dell'organizzazione. Questo orientamento riflette una concezione della performance fortemente legata alla dimensione relazionale e organizzativa del lavoro.

Un secondo pattern è rappresentato dal ruolo determinante della **presenza in servizio**, che opera sia come condizione di accesso al premio sia come fattore di modulazione dello stesso. La previsione di soglie minime di presenza e la valorizzazione dell'assiduità indicano una tendenza a considerare la partecipazione lavorativa come componente essenziale della performance.

Un terzo elemento ricorrente è l'utilizzo di **sistemi di valutazione formalizzati e graduati**, basati su punteggi o fasce, che determinano percentuali differenziate di premio. Tuttavia, questi sistemi, pur formalmente articolati, tendono a essere applicati in modo tale da

riconoscere comunque una quota significativa di premio anche a valutazioni non elevate, attenuando di fatto la selettività.

Un ulteriore pattern riguarda la presenza di **coefficienti legati all'area professionale**, che introducono una dimensione parametrica nella distribuzione del premio. In questo modo, la quantificazione economica della performance non dipende esclusivamente dalla valutazione, ma anche dalla posizione organizzativa del dipendente.

Infine, emerge un pattern legato all'**integrazione tra performance e progettualità organizzativa**, come nel caso dei premi legati a specifiche attività o disponibilità operative. Questo elemento segnala una tendenza a utilizzare il sistema premiale anche come leva per rispondere a esigenze organizzative contingenti.

5.4 Comparto Istruzione e Ricerca

Il comparto Istruzione e Ricerca presenta **peculiarità significative** per quanto concerne la retribuzione variabile di merito. Esso, infatti, è composto di amministrazioni con caratteristiche molto diverse (università, enti di ricerca e scuole) che hanno esigenze e livelli di risorse economiche da destinare all'istituto assai diversi. Pur applicando la normativa relativa al ciclo della performance (d.lgs. 150/2009) nell'ambito delle normative contrattuali, per la specificità del proprio personale (in particolare scuole e conservatori), le amministrazioni adottano più frequentemente logiche di distribuzione delle retribuzioni accessorie connesse a progetti o funzioni, senza collegamenti espliciti, in sede contrattuale, con i sistemi di valutazione.

Di seguito, una sintesi dei principali contenuti dei contratti integrativi analizzati.

5.4.1 Scuola

Nelle scuole la retribuzione variabile assume caratteristiche peculiari, sfuggendo in buona parte alla logica della gestione del ciclo della performance.

In particolare, essa assume il carattere di un **incremento retributivo connesso ad attività ulteriori rispetto a quelle normalmente svolte**, finalizzato a retribuire funzioni e attività

che incrementino la produttività e l'efficienza dell'istituzione, riconoscendo l'impegno individuale e i risultati conseguiti, nonché le caratteristiche professionali dei soggetti che vi operano (docenti e personale ATA).

In altri termini, il fondo di istituto finanzia incarichi organizzativi e gestionali, attività didattiche di recupero, progetti didattici coerenti con il PTOF e altre prestazioni aggiuntive.

Con riferimento all'**Istituto Giovanni Blandini**, l'accesso al Fondo per la contrattazione integrativa è regolato dai seguenti criteri generali:

a) equità: tutto il personale ha diritto a partecipare alle attività che danno accesso al fondo, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili e della disponibilità dichiarata, con priorità per:

- docenti che hanno progettato le attività;
- docenti che hanno dato la propria disponibilità;

b) professionalità: l'assegnazione alle attività aggiuntive e agli incarichi è disposta prioritariamente sulla base delle competenze certificate e/o maturate dal personale in servizio; c) continuità: per lo svolgimento di specifici ruoli, al fine di non vanificare le competenze già sviluppate e gli obiettivi già conseguiti;

d) volontarietà: libera adesione alle attività;

e) equilibrata distribuzione degli incarichi, dei progetti e delle attività tra i docenti interessati, secondo un prospetto curato dal dirigente scolastico o dai suoi collaboratori e reso disponibile mediante affissione all'albo dell'istituto.

Il merito del personale docente è valorizzato dal dirigente scolastico sulla base dei criteri individuati dal comitato di valutazione dei docenti, ai fini dell'assegnazione del bonus annuale, ai sensi dell'art. 1, commi 127 e 128, della legge 107/2015, nonché dell'art. 17, comma 1, lett. e-bis del d.lgs. 165/2001.

Il sistema di attribuzione della premialità economica trova diretto riscontro nel punteggio complessivo di ciascun docente, che, ai fini dell'attribuzione del "merito", è suddiviso per ordine di scuola ed è definito in base a criteri predefiniti dal comitato di valutazione. L'importo varia tra un minimo (100 euro) e un massimo (800 euro).

I compensi finalizzati alla valorizzazione del personale ATA sono determinati sulla base dei seguenti criteri generali:

a) contributo al benessere lavorativo (capacità organizzativa e collaborativa con i colleghi);

b) rispetto dei codici di comportamento e dei doveri di servizio;

c) flessibilità operativa e oraria (disponibilità a far fronte a imprevisti e alla sostituzione dei colleghi assenti);

d) miglioramenti apportati e introduzione di nuove prassi (digitalizzazione, CAD, privacy, sicurezza e salute);

e) contributo al funzionamento della scuola in situazioni complesse o di emergenza.

Vi sono casi in cui le risorse destinate non sono attribuite sulla base di criteri valutativi specifici predefiniti, ma distribuite su quote orarie di compenso.

Ad esempio, presso la **scuola Benedetto Croce di Latronico**, i criteri per l'attribuzione dei compensi accessori al personale docente, educativo e ATA, inclusa la quota delle risorse relative all'alternanza scuola-lavoro e ai progetti nazionali e comunitari eventualmente destinate alla remunerazione del personale, prevedono che tali risorse siano attribuite in prima istanza ricercando il personale su base volontaria. Le quote orarie dei compensi accessori sono quelle determinate dal CCNL o da accordi Stato-Regioni.

I criteri definiti in questo esempio risultano sostanzialmente analoghi anche negli altri contratti integrativi, senza variazioni degne di rilievo sotto il profilo del testo contrattuale.

5.4.2 Università

In termini di merit pay, il contratto integrativo dell'**Università di Bologna** tratta in primo luogo la regolazione della performance organizzativa relativa al personale PTA delle categorie B, C e D, in servizio nell'anno di riferimento, a seguito della verifica del contributo di tale personale al raggiungimento degli obiettivi di performance organizzativa dell'Ente.

La verifica del contributo alla performance organizzativa è effettuata sulla base di tre indicatori:

- Indicatore 1 – Quota premiale FFO UNIBO: assegnazione della quota premiale FFO per l'anno di riferimento, con target di posizionamento dell'Ateneo entro le prime tre posizioni;
- Indicatore 2 – Livello di raggiungimento degli obiettivi dirigenziali: percentuale media di raggiungimento degli obiettivi complessivi affidati ai dirigenti, con target pari ad almeno il 65%;

- Indicatore 3 – Grado di soddisfazione degli studenti: media dei giudizi rilevati tramite questionario (scala 1-6), con target non inferiore a 4.

L'incentivazione della performance organizzativa è erogata solo dopo aver accertato il raggiungimento complessivo dei target. Tale accertamento è effettuato con specifica disposizione del Direttore Generale.

Nelle risorse destinate a tale incentivazione confluiscono anche le somme non spese sugli altri istituti.

L'importo dell'incentivazione è determinato rapportando le risorse disponibili al numero degli aventi diritto e alla presenza effettiva in servizio.

Sono equiparate alla presenza in servizio alcune tipologie di assenze previste dalla normativa. Per il personale a tempo parziale, l'indennità è ridotta proporzionalmente all'orario di lavoro.

L'indennità è inoltre corretta tenendo conto dell'incidenza del prelievo fiscale sulle diverse fasce retributive, attraverso parametri differenziati:

- categoria B: 1;
- categoria C: 1,35;
- categoria D: 1,50.

Questo tipo di premialità è collegato alla performance organizzativa di ente.

Alla premialità organizzativa si aggiunge una componente riferita alla valorizzazione del personale (art. 31), finalizzata a valutare l'apporto del personale tecnico-amministrativo al raggiungimento di obiettivi più elevati negli ambiti della didattica, della ricerca e della terza missione.

A tal fine si assume come riferimento il Piano Strategico di Ateneo, i cui obiettivi sono declinati annualmente nel PIAO e rendicontati nella Relazione sulla performance. Il raggiungimento degli obiettivi è considerato adeguato se almeno il 50% degli indicatori strategici raggiunge il target previsto.

Le risorse sono distribuite pro capite, in proporzione alla presenza in servizio, con coefficienti differenziati per categoria (B: 0,85; C: 1; D ed EP: 1,25).

Questo tipo di premio è sostanzialmente collegato alla performance organizzativa di struttura.

Sono previste indennità di risultato per il personale EP e per il personale con incarichi di responsabilità o appartenente a professioni regolamentate.

Non si evidenziano collegamenti tra retribuzione di merito e valutazione individuale; non vi sono fondi specificamente destinati alla performance individuale né riferimenti espliciti al collegamento con il SMVP.

Il contratto integrativo dell'**Università Vanvitelli** prevede, in primo luogo, un'indennità accessoria mensile erogata a tutto il personale delle categorie B, C e D, al fine di promuovere il miglioramento dei livelli di efficienza ed efficacia dell'amministrazione e della qualità dei servizi, nonché di incentivare la continuità lavorativa e l'effettività della prestazione. Tale retribuzione accessoria non appare collegata a sistemi di valutazione dei risultati.

Altre forme premiali economiche sono collegate a incarichi di responsabilità. In tali casi, l'incarico formalmente attribuito comporta un compenso definito contrattualmente, erogato a consuntivo in proporzione all'esito della valutazione annuale effettuata secondo il sistema vigente e nei limiti delle risorse disponibili.

Vi è poi una premialità collegata alla performance organizzativa (stanziamento di € 166.490,331) con un'indennità pro capite pari a € 200,00, anch'essa erogata in relazione all'esito della valutazione annuale effettuata secondo quanto previsto dal vigente Sistema di misurazione e valutazione della performance con riferimento alla Struttura di appartenenza.

Sono inoltre previsti (art. 10) premi correlati alla performance individuale per progetti volti a migliorare l'efficienza dei processi amministrativi e a supportare il raggiungimento, da parte dell'università, di più elevati obiettivi nell'ambito della didattica, della ricerca e della terza missione. A questa attività sono destinati €200.000,00.

L'importo massimo attribuibile per ciascun progetto verrà stabilito, dopo la presentazione di tutti i progetti, dal Direttore Generale, tenuto conto della complessità dello stesso. I progetti dovranno essere svolti al di fuori dell'orario di lavoro; le ore effettuate saranno attestate mediante timbratura. I progetti approvati con indicazione del relativo importo massimo attribuibile saranno oggetto di informativa alle parti sociali. Al termine dell'anno verrà effettuata dal Direttore Generale la valutazione sulla positiva realizzazione del progetto, presupposto per la liquidazione dei compensi al personale partecipante al progetto. In caso di mancata realizzazione del progetto non sarà attribuito alcun compenso. In caso di realizzazione del progetto non pienamente soddisfacente sarà attribuito un importo proporzionale alle attività realizzate. Il personale già destinatario degli incentivi di cui al "Regolamento incentivo per funzioni tecniche" emanato con D.R.

n. 1088/2021 non potrà essere retribuito per le attività svolte nei progetti di cui al presente articolo, fino a concorrenza degli incentivi di competenza dell'anno 2023.

Nel contratto dell'**Università di Perugia**, la remunerazione della performance organizzativa e della performance individuale con riferimento alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'Amministrazione è effettuata tenendo conto della diversa partecipazione del personale secondo principi di equità tra personale appartenente alla medesima categoria.

All'istituto della "Performance organizzativa", in ossequio a quanto stabilito dal C.C.N.L. 2016/2018 del 19.04.2018 art. 64, comma 3, è destinato l'importo di € 343.937,95, di cui € 124.927,21 di risorse variabili, a fronte di un 30% delle suddette risorse variabili, da ripartire secondo il vigente Sistema di misurazione e valutazione della performance per l'anno 2023 con le modalità definite nel "Protocollo performance" di cui al C.C.I. sottoscritto in data 25.02.2020.

All'istituto della "Performance individuale" sono destinate risorse variabili per un ammontare complessivo pari ad € 53.903,99, da ripartire secondo il vigente Sistema di misurazione e valutazione della performance per l'anno 2023 con le modalità definite nel "Protocollo performance" di cui al C.C.I. sottoscritto in data 25.02.2020.

Il citato "Protocollo performance" del 2020 specifica i criteri generali sul tema performance prevedendo la quota teorica annuale stabilita dal valore punto di produttività (fondo rapportato al numero di personale) moltiplicato per un coefficiente di categoria.

La quota individuale è poi suddivisa per il 70% sulla performance organizzativa, in base al raggiungimento di risultati e obiettivi definiti, e il 30% sulla performance individuale, nel caso del personale tecnico amministrativo e bibliotecario. Per il personale dei servizi generali si prevede una distribuzione paritaria (50%) tra performance organizzativa e individuale.

Hanno diritto all'erogazione coloro che abbiano avuto una presenza effettiva di almeno 4 mesi nell'anno; il premio è commisurato all'esito della valutazione ed è frazionato in base ai mesi di effettiva presenza, secondo una tabella stabilita dal contratto. Naturalmente alcune assenze non sono calcolate come tali laddove vi siano norme di legge o contrattuali che le equiparino ad una presenza effettiva. Non compete retribuzione a coloro che abbiano avuto procedimenti disciplinari.

Ai fini della differenziazione del premio individuale si stabilisce che essa spetti al 25% del personale in servizio da individuare tra coloro che abbiano conseguito una valutazione

dell'eccellenza pari a 100 della performance annuale e che tale incremento sia del 30% del valore medio pro capite dei premi attribuiti per ciascuna categoria. Non sono indicati criteri in caso di parità.

Quanto non previsto dal protocollo è rinviato al sistema di valutazione della performance.

5.4.3 Accademie e conservatori

Nel contratto del **Conservatorio "Cesare Pollini" di Padova**, la retribuzione accessoria è riferita al fondo per il miglioramento dell'offerta formativa e remunera prestazioni aggiuntive rese dal personale docente. A queste si aggiungono indennità relative ad attività concertistiche.

Gli incarichi aggiuntivi hanno natura volontaria, si sviluppano entro termini programmati e sono assegnati sulla base delle competenze professionali. Allo stesso modo, sono definiti criteri per riconoscere i maggiori oneri e la qualità del lavoro dei docenti, quali ore aggiuntive di didattica, attività in discipline non previste dal settore disciplinare, ecc.

Sono inoltre definite, attraverso specifiche tabelle, le modalità di compenso per i diversi incarichi, le funzioni di coordinamento e i progetti di ricerca. La stessa logica si applica anche al personale non docente.

Anche nel **Conservatorio "Giuseppe Verdi" di Torino** si prevedono retribuzioni a valere sul fondo di istituto, connesse ad attività di diversa natura (organizzativa, didattica, progettuale, ecc.). Il massimo dell'indennità pro-capite è pari a 8.500 euro e i criteri per l'attribuzione sono definiti in uno specifico regolamento.

L'importo del fondo attribuito al personale T.A. è utilizzato per il finanziamento dei seguenti istituti:

- quota produttività;
- quota progettualità;
- compensi per prestazioni di lavoro straordinario e festivo/notturno.

La produttività prevede, per ogni area, una quota individuale massima teorica (area 1: 600 euro; area 2: 1.600 euro; area 3: 1.800 euro), collegata a specifiche attività previste dal contratto.

L'erogazione integrale dei compensi è subordinata all'effettivo svolgimento delle funzioni e a una presenza effettiva di servizio di almeno 265 giorni lavorativi.

Il Conservatorio di Torino prevede inoltre uno specifico articolo in tema di misurazione e valutazione della performance del personale (art. 23), riconoscendo il ruolo fondamentale del contributo di ciascun dipendente al soddisfacimento dell'interesse dei destinatari dei servizi erogati.

A tal fine, l'istituto adotta un sistema di valutazione che tenga conto di merito e premialità, nel rispetto delle prescrizioni normative vigenti, dei CCNL di comparto, dei contratti integrativi nazionali e del DPCM 26 gennaio 2011, il cui rispetto costituisce condizione necessaria per l'erogazione dei premi.

La misurazione e la valutazione della performance sono finalizzate al miglioramento della qualità dei servizi, allo sviluppo delle competenze professionali e alla valorizzazione del merito, in un quadro di pari opportunità e trasparenza.

Il sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP) prevede una ripartizione del peso tra:

- performance organizzativa: 55%;
- performance individuale: 45%.

Le diverse componenti della valutazione contribuiscono a determinare l'utilizzo del Fondo di Istituto, distinguendo le quote destinate alla performance organizzativa e a quella individuale.

Non è tuttavia esplicitato il collegamento tra SMVP, valutazione individuale e contratto integrativo. Tale criticità riguarda, peraltro, quasi tutti gli enti del comparto.

5.4.4 Analisi generali e pattern emergenti

Dall'analisi dei contratti integrativi del comparto istruzione e ricerca emerge innanzitutto un pattern molto chiaro: la **debole integrazione tra retribuzione variabile e sistemi formali di valutazione della performance.** Pur essendo formalmente richiamato il quadro normativo del ciclo della performance, nella maggior parte dei casi i contratti non costruiscono un collegamento diretto e operativo tra premi economici e valutazione individuale o organizzativa. Questo è particolarmente evidente nel sistema scolastico e nei conservatori, dove la retribuzione accessoria si configura prevalentemente come

compenso per attività aggiuntive. Questa logica appare tuttavia molto coerente con le logiche operative e le caratteristiche professionali presenti nel comparto.

Un secondo pattern riguarda la **centralità delle attività e degli incarichi aggiuntivi come criterio principale di accesso alla retribuzione variabile**. Nelle scuole, il fondo di istituto è destinato a finanziare progetti didattici, incarichi organizzativi, attività di recupero, funzioni strumentali e altre prestazioni ulteriori rispetto all'attività ordinaria. Analogamente, nei conservatori e in parte nelle università, i compensi sono collegati a incarichi, progetti, funzioni o responsabilità specifiche, più che a una valutazione sistematica della performance.

Un terzo elemento ricorrente è la presenza di **criteri di assegnazione di tipo organizzativo e professionale**, quali equità, professionalità, continuità, volontarietà e distribuzione equilibrata degli incarichi. Questi criteri, soprattutto nelle scuole, orientano l'accesso alle risorse più in una logica di gestione interna e di equilibrio tra il personale che in una logica di selezione meritocratica.

Un quarto pattern riguarda il **ruolo della presenza e della partecipazione effettiva**, che in diversi casi rappresentano condizioni per l'erogazione dei compensi o criteri di riparto delle risorse. Questo è evidente nelle università, dove i premi sono spesso parametrati ai giorni di presenza, e nei conservatori, dove è richiesta una soglia minima di giornate lavorative per accedere alla retribuzione piena.

Un quinto pattern è rappresentato dalla **parametrizzazione economica della retribuzione variabile**, attraverso coefficienti legati alle categorie o alle aree professionali. Questo introduce una dimensione strutturale nella distribuzione delle risorse, che si combina con i criteri di partecipazione e incarico.

Infine, si osserva un pattern di **frammentazione degli strumenti premiali**, con una pluralità di istituti: premi per la performance organizzativa, incentivi per progetti, indennità di responsabilità, compensi per incarichi, bonus docenti, ecc. Questi strumenti coesistono senza sempre essere ricondotti a un quadro unitario di gestione della performance.

5.5 Considerazioni di sintesi

Le considerazioni che seguono riassumono, per ciascun comparto, gli esiti dell'analisi dei contratti integrativi, per poi evidenziare in chiusura gli elementi comuni e le principali differenze.

Nel comparto **Funzioni centrali**, i contratti analizzati mostrano un sistema formalmente coerente con il quadro contrattuale nazionale, ma non sempre capace di produrre una reale differenziazione meritocratica.

Il punto critico principale riguarda la **tensione tra valutazione e distribuzione economica**. Nei testi contrattuali, la performance appare come uno strumento di governo dell'organizzazione; nella pratica contrattuale, però, tende spesso a diventare soprattutto un criterio di riparto del fondo.

Un secondo elemento critico riguarda la **differenziazione effettiva**. L'ampia concentrazione delle valutazioni nelle fasce alte segnala il rischio di una selettività prevalentemente formale. Se quasi tutti i dipendenti ricevono valutazioni molto elevate, il sistema continua a distribuire risorse in modo apparentemente meritocratico, ma con una capacità limitata di distinguere realmente le prestazioni. In questo senso, la maggiorazione del premio individuale diventa lo strumento principale per ricostruire una selettività che il sistema ordinario di valutazione fatica a produrre.

Un terzo nodo riguarda la forte **eterogeneità delle scelte sulla maggiorazione**. Il fatto che alcuni enti la riconoscano al 5%, altri al 20%, altri ancora al 40% del personale mostra che il medesimo istituto contrattuale può essere applicato con intensità molto diversa. Questo non è necessariamente negativo, perché riflette l'autonomia integrativa; tuttavia, pone un problema di coerenza complessiva del sistema pubblico: la stessa nozione di "eccellenza" cambia molto da amministrazione ad amministrazione.

Si sottolinea comunque che vi sono casi in cui è data un'alta discrezionalità al dirigente/datore di lavoro nella scelta dei soggetti a cui attribuire la maggiorazione sulla base di criteri generali. Ciò consente una reale differenziazione. Ciò non accade laddove la scelta sia basata su parametri automatici in presenza di valutazioni poco selettive a monte.

Un quarto profilo critico riguarda il **peso della presenza**. In alcuni contratti la performance sembra sovrapporsi, almeno in parte, alla partecipazione continuativa al servizio. Questo può essere comprensibile sul piano organizzativo, ma rischia di spostare l'attenzione dal risultato prodotto alla mera presenza lavorativa.

Infine, emerge una **differenza importante tra amministrazioni grandi e strutturate e amministrazioni più piccole**. Ministero della Difesa, MAECI e Agenzia delle Entrate dispongono di sistemi più articolati, con centri di responsabilità, indicatori, coefficienti e masse finanziarie rilevanti. Enti più piccoli, come il Parco del Gargano, sembrano invece adottare soluzioni più semplici, nelle quali la produttività assume tratti più vicini a un'indennità ricorrente che a un premio selettivo pienamente collegato ai risultati.

Le situazioni di maggiore efficacia sono probabilmente da individuare laddove vi sia un forte orientamento ad obiettivi di "produttività" e una elevata discrezionalità del dirigente nella decisione relativa ai soggetti da premiare con la maggiorazione.

Anche nel comparto **Funzioni locali**, se si passa da una lettura descrittiva a una interpretativa, emergono alcune tensioni rilevanti tra impianto formale e possibili effetti reali.

Il primo elemento critico riguarda la forte omogeneità formale dei contratti, che suggerisce un recepimento più "conforme" che realmente adattato ai contesti organizzativi. I contratti integrativi tendono a replicare il linguaggio, le categorie e le strutture del CCNL e della normativa nazionale, con un livello relativamente basso di differenziazione sostanziale. In considerazione delle pratiche valutative da tempo in corso si può ipotizzare che la contrattazione integrativa svolga una funzione più di traduzione formale che di vera progettazione organizzativa. Si ritiene tuttavia che questa "formalizzazione" sia importante e da non sottovalutare, poiché la dichiarazione dei principi sul sistema della performance, ancorché ribadisca norme nazionali, sancisce principi che possono essere fatti valere in sede operativa.

Si pone, inoltre, come nelle Funzioni centrali, il problema di una **tensione tra selettività dichiarata e possibile applicazione effettiva**, già in sede di contrattazione integrativa. Per esempio, tutti i contratti insistono sulla necessità di evitare distribuzioni indifferenziate e di garantire una reale differenziazione dei premi. Tuttavia, la diffusione di sistemi a fasce, la presenza di soglie relativamente basse per l'accesso al premio e, in alcuni casi, l'ampiezza della platea dei beneficiari della maggiorazione suggeriscono che la selettività possa essere attenuata nella pratica. In altri termini, il sistema appare progettato per essere selettivo, ma non è detto che lo sia effettivamente in misura significativa.

Vi è, inoltre, un'attenta **regolazione dei meccanismi di calcolo dei premi**, che in alcuni casi produce sistemi, almeno in apparenza, molto complessi e tecnicamente sofisticati. Questa complessità, se da un lato sembra aumentare la trasparenza formale, dall'altro rischia di ridurre la comprensibilità per i destinatari e di spostare l'attenzione dal significato della valutazione al meccanismo di distribuzione. In questi casi, il sistema

premiale tende a trasformarsi in un esercizio tecnico, che può limitare il potere datoriale, più che in uno strumento di gestione delle performance.

Un quarto aspetto riguarda la **variabilità nella distribuzione tra performance individuale e organizzativa**, che riflette differenti concezioni del lavoro pubblico. Dove prevale la dimensione individuale, il sistema tende a incentivare la responsabilizzazione del singolo; dove prevale quella organizzativa, emerge una logica più collettiva e cooperativa. Tuttavia, questa scelta non sempre è esplicitata come opzione strategica consapevole, ma appare talvolta come esito della configurazione del fondo o della tradizione amministrativa dell'ente. Ciò vale, in particolare, con riferimento alla gestibilità dei piani valutativi relativi alla performance organizzativa e a quella individuale.

Infine, un elemento particolarmente rilevante è l'ambivalenza **del sistema di valutazione**, che viene contemporaneamente presentato come strumento di controllo, di incentivazione e di sviluppo. Questa pluralità di funzioni può generare tensioni: da un lato la valutazione deve differenziare e selezionare, dall'altro deve motivare, formare e coinvolgere. Non è sempre chiaro come questi obiettivi vengano bilanciati, né se il sistema sia effettivamente in grado di sostenerli tutti. Questo tema è tuttavia presente nella stessa legislazione nazionale.

Nel complesso, i contratti integrativi del comparto mostrano un sistema che appare **fortemente istituzionalizzato**, coerente con il quadro normativo e contrattuale, ma allo stesso tempo caratterizzato da una certa **standardizzazione e ridotta variabilità sostanziale**.

La vera differenza tra gli enti non sembra risiedere tanto nei principi o nelle regole formali – che sono ampiamente condivisi – quanto nelle **scelte di configurazione delle risorse e nei margini di selettività effettiva**, che restano però difficili da valutare senza un'analisi dei dati di applicazione concreta.

Nel **comparto Sanità**, il sistema di attribuzione della performance individuale appare caratterizzato da una **combinazione tra logiche valutative e logiche organizzative**. La performance è formalmente costruita come esito di una valutazione individuale, ma nella pratica risulta fortemente influenzata da fattori quali la presenza, l'appartenenza professionale e le esigenze organizzative dell'ente.

Ne deriva un modello in cui la dimensione meritocratica è presente ma non esclusiva: il premio non è solo il risultato di una valutazione della prestazione, ma anche uno strumento di riconoscimento della partecipazione e di gestione delle risorse umane. Questo comporta una certa attenuazione della selettività del sistema, a favore di una distribuzione che tende a mantenere un equilibrio tra differenziazione e inclusività.

In questa prospettiva, la performance individuale assume una funzione che non è soltanto incentivante, ma anche regolativa e organizzativa, contribuendo a sostenere il funzionamento complessivo delle strutture piuttosto che a premiare in modo nettamente distinto le migliori prestazioni.

Nel comparto **Istruzione e ricerca**, la lettura complessiva dei contratti mette in evidenza una distanza particolarmente marcata tra il modello teorico della performance, introdotto dal quadro normativo generale, e la sua applicazione concreta.

In primo luogo, **la performance appare solo debolmente istituzionalizzata come criterio di allocazione delle risorse**. A differenza di altri comparti, nei quali la valutazione costituisce il fulcro del sistema premiale, in questo comparto essa è spesso marginale o assente. Nei sistemi scolastici, in particolare, la retribuzione accessoria si configura più come riconoscimento di attività aggiuntive che come premio legato a una valutazione della qualità della prestazione.

In secondo luogo, emerge una forte **prevalenza di una logica funzionale-organizzativa** rispetto a quella meritocratica. I criteri di equità, rotazione, volontarietà e distribuzione equilibrata degli incarichi indicano chiaramente che l'obiettivo principale della contrattazione integrativa è garantire un equilibrio interno e una gestione condivisa delle risorse, piuttosto che operare una selezione netta delle performance migliori.

Un terzo elemento critico riguarda la **trasformazione della retribuzione variabile in compenso per attività aggiuntive**. Questo comporta uno slittamento del significato della performance: il premio non remunera tanto il "come" si lavora, ma il "quanto" si lavora o il fatto di svolgere attività ulteriori rispetto a quelle ordinarie. In questo senso, la performance tende a sovrapporsi alla logica dell'impegno aggiuntivo.

Un quarto aspetto riguarda la **debolezza della performance individuale come categoria autonoma**. Anche nei casi in cui essa è formalmente prevista (come in alcune Università), spesso non è sostenuta da sistemi valutativi effettivamente integrati con la contrattazione, oppure è affiancata e in parte sostituita da altri strumenti premiali (progetti, incarichi, indennità).

Infine, si osserva una **eterogeneità significativa tra sottosettori**. Le Università mostrano una maggiore strutturazione dei sistemi di performance, con riferimento a indicatori, target e documenti programmatori; tuttavia, anche in questi casi, il collegamento con la retribuzione individuale resta parziale. Le Scuole e i Conservatori, invece, adottano modelli più semplici e meno formalizzati, nei quali la performance è sostanzialmente assorbita nella gestione delle attività aggiuntive.

Si può affermare che, in questo comparto, la performance non costituisce il principio ordinatore del sistema premiale, ma rappresenta piuttosto uno sfondo normativo all'interno del quale si sviluppano logiche diverse, prevalentemente orientate alla remunerazione di attività, incarichi e funzioni aggiuntive.

Il sistema che emerge è quindi meno centrato sulla valutazione comparativa delle prestazioni e più orientato alla gestione organizzativa delle risorse umane, alla valorizzazione della partecipazione e al sostegno delle attività istituzionali.

In questa prospettiva, la retribuzione variabile non opera come strumento di selezione meritocratica, ma come leva di funzionamento del sistema, volta a garantire la realizzazione delle attività aggiuntive necessarie al funzionamento delle istituzioni.

Ne deriva un modello in cui la logica della performance è presente ma non dominante, e in cui prevale una concezione della premialità come strumento di riconoscimento diffuso dell'impegno e della partecipazione, più che come meccanismo di differenziazione delle prestazioni individuali.

Il confronto tra i comparti disegna una sorta di gradiente. La logica della performance è pienamente istituzionalizzata nelle Funzioni centrali e nelle Funzioni locali, dove tuttavia tende a tradursi soprattutto in regole di riparto del fondo; nella Sanità si combina con logiche di riconoscimento della partecipazione e di gestione organizzativa; nell'Istruzione e ricerca resta in larga misura uno sfondo normativo, mentre la retribuzione variabile remunera prevalentemente attività e incarichi aggiuntivi.

In sintesi, pur con intensità diverse, il quadro restituisce contratti integrativi formalmente allineati alla logica della performance, ma attraversati da tre tensioni: tra merito dichiarato e differenziazione effettiva; tra valutazione come strumento manageriale e valutazione come meccanismo di riparto; tra autonomia degli enti e coerenza complessiva del sistema contrattuale pubblico.

In tutti i comparti, infine, la selettività effettiva dei sistemi premiali sembra dipendere meno dalle regole formali, largamente condivise, che dalle scelte di configurazione delle risorse, dal grado di differenziazione delle valutazioni e dagli spazi di discrezionalità riconosciuti alla dirigenza: aspetti che potranno essere apprezzati pienamente solo attraverso l'analisi dei dati di applicazione concreta.

6. Regimi di flessibilità oraria

L'approccio fin qui adottato deve essere seguito anche per quanto concerne la disciplina della flessibilità dell'orario di lavoro. La cornice legislativa di riferimento è in larga parte comune al settore privato, data l'applicabilità del d.lgs. n. 66/2003 anche al settore pubblico. Senonché, nel settore pubblico, la disciplina strettamente lavoristica deve essere coniugata con i principi di imparzialità, buon andamento e trasparenza, che impongono una regolamentazione chiara contemperando esigenze di efficienza dell'azione dell'amministrazione con i diritti dei lavoratori. In questo senso un ampio spazio è lasciato alla contrattazione collettiva.

I contratti di comparto 2019-2021, in continuità con quelli precedenti (in taluni casi richiamandone implicitamente le disposizioni), fissano in via generalizzata (con l'eccezione del personale docente delle Scuole il cui orario è legato all'attività didattica) l'**orario di lavoro in 36 ore settimanali**, ma con diverse articolazioni che tengono conto delle attività (così, nella Sanità, l'articolazione su 5 o 6 giorni e, nelle Funzioni centrali e locali, la regola dei cinque giorni, salvo i servizi che richiedano continuità).

Con diverse formulazioni i contratti rinviano alla contrattazione integrativa la definizione di criteri per l'individuazione di fasce temporali di flessibilità oraria in entrata e in uscita, con la specificazione di voler agevolare la conciliazione vita lavoro; definiscono modalità di recupero del debito orario, con diverse tempistiche e con diversa attenzione alle forme di relazioni sindacali; permettono variazioni della durata settimanale in base ai picchi di lavoro con il ricorso all'orario multiperiodale e plurisettimanale, con competenza della contrattazione integrativa ad elevare il periodo di riferimento previsto dal contratto di comparto (e fissato fino alle 13 settimane); infine tutti i contratti identificano categorie di lavoratori da favorire nell'utilizzo della flessibilità, con alcune diversità, ma uniti da una condizione di "fragilità", e con alcuni rinvii alla contrattazione integrativa.

L'analisi che segue compara le discipline contrattuali nazionali e integrative relative all'orario di lavoro e, più ampiamente, agli strumenti di flessibilità nei quattro comparti (Funzioni Centrali; Funzioni Locali; Sanità; Istruzione e Ricerca - con le ripartizioni Scuola, Università, Enti di ricerca, AFAM).

L'obiettivo è individuare gli elementi comuni derivanti dai CCNL, le principali differenze tra i comparti e le soluzioni dettate dalla contrattazione integrativa.

Ciò al fine di definire le **tendenze evolutive in materia di flessibilità, turnazioni, reperibilità, banca delle ore e lavoro straordinario**, con riguardo anche alla compatibilità

delle soluzioni adottate a livello integrativo rispetto a quanto definito dal contratto nazionale.

In tutti i contratti di comparto l'articolazione delle tipologie di orario di lavoro (dato che l'effettiva decisione gestionale deve essere assunta dal dirigente con la capacità del privato datore di lavoro) è oggetto di **confronto sindacale**, ancorché con alcune specificità.

Nel comparto Funzioni centrali, tale articolazione, insieme all'organizzazione in turni, è oggetto di confronto a livello nazionale o di sede unica con i soggetti sindacali rispettivamente abilitati. Qualora sia previsto un doppio livello di contrattazione integrativa, il confronto a livello di sede di elezione della RSU riguarda invece i criteri di adeguamento, in sede locale, di quanto definito dall'amministrazione all'esito del confronto nazionale.

Una previsione analoga si rinviene nel comparto Funzioni locali, dove il confronto è esteso anche all'articolazione dell'orario conseguente alla sua riduzione.

Nel comparto Sanità, invece, la formulazione adottata dal contratto nazionale è diversa: il confronto ha ad oggetto i criteri generali — non richiamati nei precedenti contratti — relativi all'articolazione dell'orario di lavoro, e non alle tipologie dell'orario stesso. A ciò si aggiunge il confronto sui criteri generali di programmazione dei servizi di pronta disponibilità.

Il comparto Istruzione e ricerca presenta, infine, una disciplina differenziata al proprio interno. Nella scuola, il confronto a livello di istituzione scolastica ed educativa riguarda l'articolazione dell'orario di lavoro del personale docente, educativo e ATA, nonché i criteri per l'individuazione del personale da impiegare nelle attività retribuite con il fondo per il miglioramento dell'offerta formativa. Nelle università, invece, il confronto concerne l'articolazione delle tipologie di orario. Negli enti di ricerca, l'articolazione delle tipologie dell'orario di lavoro è oggetto di confronto a livello nazionale o di sede unica con i soggetti sindacali rispettivamente abilitati, mentre al livello locale è demandato il confronto sui criteri di adeguamento di quanto definito dall'amministrazione all'esito del confronto nazionale. Per le AFAM, infine, il confronto a livello di istituzione riguarda i criteri generali per l'adattamento delle tipologie dell'orario del personale tecnico e amministrativo alle esigenze delle singole istituzioni.

Di rilievo è anche il ruolo assegnato dalla contrattazione di comparto agli organismi paritetici per l'innovazione. L'**organismo paritetico per l'innovazione** è definito come la sede ove 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 (così CCNL Funzioni Centrali e Funzioni Locali). Più sintetica è la previsione del CCNL Istruzione e Ricerca che non opera un riferimento alla 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. La previsione del CCNL Sanità appare, invece, più dettagliata, ricomprendendo nell'ambito delle competenze dell'OPI anche l'analisi delle misure di prevenzione dello stress lavoro-correlato e di fenomeni di burn-out, nonché la predisposizione di eventuali protocolli sulla gestione delle assenze improvvise nonché sull' eventuale esonerabilità dai servizi di pronta disponibilità del personale che abbia superato la soglia di 62 anni di età anagrafica.

Infine, si richiamano i rinvii operati dal livello nazionale alla **contrattazione integrativa**.

I contratti Funzioni centrali, Funzioni locali, Sanità demandano al contratto integrativo la definizione dei **criteri per l'individuazione di fasce temporali di flessibilità oraria in entrata e in uscita**, al fine di conseguire una maggiore conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare (il contratto Funzioni centrali al contratto integrativo nazionale con adeguamento di quanto definito a livello nazionale a livello di contrattazione integrativa di sede territoriale); nel comparto Istruzione e ricerca per il personale dell'AFAM è replicata la disposizione dettata negli altri comparti, con la differenza che la competenza della contrattazione integrativa riguarda la definizione dei "criteri generali" e non dei criteri, mentre alcune specificità sono presenti per la scuola ove detta competenza, riferita anche in questo caso alla definizione dei criteri generali, è limitata al personale ATA, mentre per l'Università e per gli enti di ricerca la definizione dei criteri generali avviene avendo riguardo anche al lavoro da remoto ("anche con riguardo al lavoro da remoto").

I contratti dei comparti Funzioni centrali, Funzioni locali e Istruzione e Ricerca, con riguardo al personale delle Università e degli Enti di ricerca, demandano al contratto collettivo integrativo (per le amministrazioni che hanno un doppio livello di integrativo a quello nazionale) la **definizione del limite individuale annuo delle ore che possono confluire nella banca delle ore** (definito conto individuale per l'Università e per gli Enti di ricerca). Per quanto concerne il comparto Sanità è il contratto di comparto (art. 48) a disciplinare direttamente la materia prevedendo la confluenza nel conto delle ore, su richiesta del lavoratore, delle ore di prestazione di lavoro straordinario o supplementare, debitamente autorizzate nei limiti e con le procedure per lo svolgimento di lavoro straordinario, da utilizzarsi entro l'anno successivo a quello di maturazione. L'eventuale

richiesta di pagamento, perché avvenga entro l'anno, deve essere inoltrata entro il 15 novembre dell'anno stesso. Lo stesso contratto prevede la realizzazione a livello di azienda di incontri fra le parti finalizzati al monitoraggio dell'andamento della banca delle ore ed all'assunzione di iniziative tese a favorirne l'utilizzazione, con la possibilità di individuare finalità e modalità aggiuntive, anche collettive, per l'utilizzo dei riposi accantonati, con obbligo per l'azienda di fornire informazione ai soggetti sindacali titolari del diritto di informazione.

Con riguardo ai **turni** i rinvii dal contratto nazionale a quello integrativo sono articolati in ragione delle peculiarità dei vari comparti. Così il contratto Funzioni centrali, oltre a demandare alla contrattazione integrativa l'elevazione delle maggiorazioni orarie per la remunerazione del lavoro in turno (analogamente dispone il Contratto Sanità), attribuisce al contratto nazionale integrativo la competenza ad elevare i limiti previsti in merito ai turni notturni effettuabili; quest'ultima previsione è replicata dal contratto Funzioni Locali e dal contratto Istruzione e Ricerca per gli enti di ricerca. I contratti Funzioni centrali e Funzioni locali demandano al contratto integrativo (per il comparto Funzioni centrali a quello di livello nazionale) anche l'integrazione delle situazioni personali e familiari che possono, a richiesta, escludere il lavoratore dall'effettuazione di turni notturni. Il Contratto Funzioni locali demanda al contratto integrativo anche la definizione della previsione della facoltà, per i lavoratori turnisti che abbiano prestato la propria attività in una giornata festiva infrasettimanale, di optare per un numero equivalente di ore di riposo compensativo in luogo della corresponsione dell'indennità di turno (precisando che anche in caso di fruizione del riposo compensativo, è computato figurativamente a carico del Fondo l'onere relativo alla predetta indennità di turno).

Alcuni contratti di comparto (in ragione delle specificità delle singole amministrazioni ad essi afferenti) demandano alla contrattazione integrativa anche **specifiche competenze nella disciplina della reperibilità e della pronta disponibilità**. I contratti Funzioni centrali e Funzioni locali demandano al contratto integrativo sia la misura dell'indennità di reperibilità sia l'elevazione dei limiti dettati dal contratto di comparto per i turni di reperibilità; il contratto Funzioni centrali demanda alla contrattazione integrativa di sede territoriale i criteri di adeguamento dell'elevazione dei limiti di reperibilità dettati dal contratto integrativo nazionale; il contratto Funzioni locali nel demandare l'elevazione del numero dei turni al contratto integrativo consente che ciò avvenga anche attraverso modalità che consentano la determinazione di tali limiti con riferimento ad un arco temporale plurimensile. Il contratto Sanità demanda al contratto integrativo l'eventuale elevazione dell'indennità di pronta disponibilità (oltre che dell'indennità per l'operatività in particolari UO/Servizi).

L'attribuzione al contratto integrativo della facoltà di **elevare il limite massimo individuale di lavoro straordinario** è prevista dal CCNL Funzioni centrali e Funzioni locali; nel comparto Sanità il CCNL prevede la possibilità di elevare il limite individuale di lavoro straordinario senza alcuna attribuzione al contratto integrativo. Il contratto Funzioni locali attribuisce al contratto integrativo anche la definizione delle modalità per l'attuazione della riduzione dell'orario di lavoro per il personale adibito a regimi di orario articolato in più turni o con programmazione plurisettimanale.

I contratti Funzioni centrali e Funzioni locali demandano al contratto integrativo sia l'individuazione delle ragioni che permettono di elevare, fino ad ulteriori sei mesi, **l'arco temporale su cui è calcolato il limite di orario delle 48 ore settimanali medie**, comprensive del lavoro straordinario, sia l'elevazione del periodo di 13 settimane di maggiore e minore concentrazione dell'orario multiperiodale; il contratto Funzioni centrali attribuisce alla contrattazione integrativa di sede territoriale la definizione dei criteri di adeguamento presso la sede di quanto definito a livello di contrattazione integrativa nazionale. Il CCNL Istruzione e Ricerca con riguardo al personale delle Università prevede l'elevazione fino a sei mesi del limite quadrimestrale dettato dall'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 66/2003, nonché l'individuazione delle ragioni che permettono di elevare, fino ad ulteriori sei mesi, tale limite.

Con riguardo alla **pausa** e alla disciplina del **buono pasto**, non è contenuta alcuna previsione negli articoli dei contratti di comparto dedicati alla definizione delle materie oggetto di contrattazione integrativa.

Con riguardo ai **tempi di vestizione e di svestizione** il contratto del comparto Sanità demanda al contratto integrativo l'eventuale innalzamento dei tempi previsti dal CCNL per le operazioni di vestizione e svestizione, nonché per il passaggio di consegne, di ulteriori e complessivi 7 minuti, nelle situazioni di elevata complessità nei reparti o nel caso in cui gli spogliatoi non siano posti nelle vicinanze dei reparti; nel comparto Funzioni locali è il CCNL a disciplinare la materia con riguardo ai tempi di vestizione e svestizione per il personale appartenente ai profili sanitari, socio-sanitari e socio-assistenziali.

Nel quadro così definito devono essere considerate le previsioni dei contratti integrativi. L'analisi ha considerato sette ambiti, in continuità con quanto sopra riportato: flessibilità in entrata e in uscita; banca delle ore; turni; reperibilità/pronta disponibilità; straordinario; pausa/buoni pasto; vestizione/svestizione.

6.1 Flessibilità in entrata ed in uscita

Con riguardo alla flessibilità in entrata e in uscita nelle amministrazioni appartenenti al comparto **Funzioni centrali**, soltanto il **Ministero dell'economia e delle finanze** prevede una disciplina articolata. In particolare, la flessibilità in entrata è consentita dalle 7:30 alle 9:30, con possibilità di anticiparla alle 7:00 per taluni servizi. Quanto alla flessibilità in uscita, è ammessa la cessazione anticipata della prestazione lavorativa fino a un'ora rispetto al normale orario di servizio. Le due forme di flessibilità, in entrata e in uscita, possono essere utilizzate anche nella medesima giornata. È inoltre individuata una fascia obbligatoria di compresenza dalle 9:30 alle 13:00. L'eventuale debito orario deve essere recuperato entro il mese successivo. La flessibilità non trova applicazione nelle giornate di lavoro agile né nei confronti del personale in turnazione. Sono, infine, favorite ulteriori forme di flessibilità in presenza di particolari situazioni personali, sociali e familiari (L. 903/77, L. 104/92, d. lgs n. 151/2001, tossicodipendenze, inserimento di figli in asili nido, figli in età scolare, impegno in attività di volontariato di cui alla legge n. 266/91); i dipendenti che si trovino in dette situazioni e che ne facciano richiesta devono essere favoriti nell'utilizzo dell'orario flessibile, compatibilmente con le esigenze di servizio, anche nei casi in cui lo stesso orario non venga adottato dall'ufficio di appartenenza. In definitiva si tratta di un modello che, nel mantenere un forte controllo gerarchico, combina esigenze organizzative e welfare ed utilizza la compresenza come presidio organizzativo.

Negli enti del comparto **Funzioni locali** è presente una disciplina molto ampia e differenziata per ente. È il comparto con la maggiore varietà di soluzioni, ma con alcuni elementi ricorrenti: definizione delle fasce di ingresso e di uscita, dei tempi di recupero del debito orario, delle categorie escluse e dell'estensione per situazioni personali. Nelle Camere di commercio si esplicita che la flessibilità è subordinata al migliore servizio dell'utenza (l'individuazione delle fasce di flessibilità in entrata e in uscita deve risultare compatibile con la garanzia dell'ottimale funzionamento organizzativo dell'ente, essendo prioritario garantire il miglior servizio all'utenza), ricorrendo una nozione comune (CCIAA Chieti-Pescara, CCIAA Umbria e CCIAA Caserta), ovvero la possibilità di gestire inizio e fine della prestazione mattutina e pomeridiana nel rispetto delle 36 ore, delle fasce obbligatorie e del monte ore mensile.

Si consente di utilizzare la flessibilità in entrata e in uscita nella stessa giornata, con recupero entro uno (Caserta) o due mesi (Chieti-Pescara) e con ampliamenti per esigenze familiari e sociali (dopo specifica richiesta della persona ed autorizzazione della dirigenza). Nel contratto Chieti-Pescara sono inserite le fasce di flessibilità già definite dall'ente. La

CCIAA Umbria definisce l'articolazione dell'orario ordinario, ma non le fasce di flessibilità, prevedendo che nelle fasce di flessibilità non può essere autorizzato il ricorso al lavoro straordinario, mentre possono essere richiesti ed autorizzati permessi a ore. La CCIAA di Torino fissa criteri più generali, tra cui durata della fascia non inferiore a un'ora e coordinamento con orari scolastici.

Le province introducono discipline apparentemente più innovative. La Provincia di Monza e Brianza, oltre ad esplicitare la fruizione delle fasce di flessibilità senza preventiva autorizzazione, esclude dalla fruizione della flessibilità alcune categorie incompatibili (cantonieri, manutentori scolastici e polizia provinciale); al pari della CCIAA di Chieti-Pescara definisce le fasce di flessibilità, con possibilità di avvalersi della flessibilità in entrata e in uscita nella medesima giornata, con l'obbligo di recuperare il debito orario entro i due mesi successivi alla sua maturazione e con il riconoscimento della possibilità di favorire nell'utilizzo della flessibilità il personale che si trova in particolari condizioni. Sostanzialmente analoga è la disciplina dettata dal contratto integrativo della Provincia di Campobasso (recupero nei due mesi successivi, favorire nell'utilizzo della flessibilità il personale che si trova in particolari condizioni con il riconoscimento di una flessibilità ulteriore di 30 minuti), anche in questo caso sono predeterminate le fasce orarie di flessibilità, con la peculiarità di differenziare la disciplina a seconda che il personale sia titolare o meno di posizione organizzativa o di alta professionalità (oggi elevata qualificazione). Il contratto della Provincia di Asti indica in 60 minuti la flessibilità in entrata e in uscita, con possibilità di avvalersi di entrambe le facoltà nella medesima giornata, con previsione di accumulo a debito da recuperare entro il mese successivo alla sua maturazione (secondo le modalità e i tempi concordati con il dirigente/P.O., tenendo conto delle esigenze di servizio) e di accumulo a credito, con recupero tramite uscite anticipate (previa comunicazione alla P.O. e qualora superino i 60 minuti con registrazione nel sistema informatico delle timbrature cui segue il necessario visto della P.O./Dirigente).

Le previsioni degli enti del comparto Funzioni locali paiono caratterizzarsi per una forte adattabilità alle specifiche esigenze territoriali, con attenzione alla conciliazione tra vita lavorativa e famigliare e con il riconoscimento dell'autonomia degli enti, compromessa, a parere di chi scrive, dal riporto nel contratto integrativo delle singole fasce di flessibilità.

Per quanto riguarda la **Sanità** la disciplina dei contratti integrativi è senza dubbio più sintetica. Il contratto del Niguarda prevede l'impegno aziendale a garantire fasce temporali di flessibilità compatibilmente con servizi e organizzazione del lavoro. Apparentemente più articolata è la disciplina dell'ASST di Pavia, che, dopo aver definito la nozione di flessibilità, prevede una flessibilità di 30 minuti per tutto il personale non

turnista del ruolo tecnico e amministrativo, fermo il debito orario giornaliero e purché non vi sia pregiudizio per i servizi all'utenza. Nello stesso contratto si prevede anche l'articolazione dell'orario di lavoro secondo due tipologie in ragione delle esigenze organizzative (sulle 12 e sulle 24 ore, ovvero a carattere non continuativo e continuativo) e su cinque o sei giorni settimanali. Sono, dunque, previste fasce di flessibilità limitate in ragione della priorità da assegnare ai servizi all'utenza, con una differenziazione tra servizi continuativi e non continuativi (con l'incidenza che ciò ha anche sull'istituto dei turni) e con ampia applicabilità "diretta" della disciplina del contratto di comparto (che esprime, tra gli altri, i principi della tutela per i lavoratori con esigenze familiari, per i genitori turnisti e con attenzione alla sicurezza organizzativa). In definitiva la flessibilità in sanità è meno ampia ed è fortemente condizionata dai vincoli assistenziali in un contesto che privilegia la continuità del servizio.

Tra gli enti del comparto **Istruzione e Ricerca** sussistono significative differenze in ragione dello specifico ambito di riferimento. Giova ricordare come tra i contratti oggetto di analisi non ve ne siano di riferibili agli enti di ricerca. Nella scuola la disciplina è significativamente differenziata tra personale ATA e personale docente: per i primi la flessibilità è fortemente legata (o, meglio, subordinata) agli orari scolastici, alle attività didattiche e alle esigenze dell'utenza scolastica; per i docenti prevalgono esigenze didattiche, continuità educativa e coordinamento collegiale. Più puntualmente per il personale ATA, i contratti d'istituto prevedono fasce su richiesta motivata, compatibili con continuità e qualità del servizio; criteri ricorrenti sono entrata non successiva all'inizio delle lezioni e uscita non precedente alla mezz'ora successiva alla conclusione delle lezioni. Per i docenti è richiamato lo scambio temporaneo di ore per esigenze personali, autorizzato dal dirigente scolastico e senza riduzione d'orario. Nelle Università l'unica disciplina strutturata è quella dell'Università di Bologna, che, pur non contenendo una regolazione generale e unitaria della flessibilità, ma connessa a quella dei turni, delle attività aggiuntive e della banca delle ore, nell'articolo dedicato alla banca delle ore prevede che le prestazioni eccedenti l'orario ordinario pari o inferiori a 30 minuti costituiscano flessibilità oraria positiva utilizzabile previa autorizzazione, come riposi compensativi a ore o a giorni, entro il terzo mese successivo a quello di effettuazione. Nel settore AFAM emerge un'articolata disciplina, non sempre "fluida", con una differenziazione tra personale tecnico amministrativo e personale docente. In linea generale emerge una differenziazione non marginale tra le soluzioni adottate dai vari enti, con un forte ruolo comune della direzione amministrativa ed adattabilità degli orari alle esigenze artistiche e formative. In linea generale si può affermare che nel comparto Istruzione e Ricerca la flessibilità ha un'attenzione fondamentale alla garanzia della missione formativa degli enti, con una prevalenza delle esigenze didattiche e

organizzative, pur essendo richiamate quelle di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, con un'elevata componente discrezionale in capo ai dirigenti. Ed ancora più precisamente che il tratto distintivo è costituito dalla centralità del calendario scolastico nella scuola, da una significativa formalizzazione amministrativa nell'Università e da una indubbia autonomia dell'istituzione negli enti dell'AFAM.

6.2 Banca delle ore

La banca delle ore non è disciplinata dai contratti integrativi degli enti appartenenti ai comparti **Funzioni centrali e Sanità;** nel comparto Sanità la disciplina è da riferire al CCNL che collega la banca delle ore al lavoro straordinario, alla pronta disponibilità e alle esigenze assistenziali, valorizzando riposi compensativi e recupero psico-fisico.

Nel **comparto Istruzione e ricerca,** invece, l'istituto risulta previsto soltanto dall'Università di Bologna, che ha istituito la banca ore a decorrere dal 1° gennaio 2024. Secondo quanto disposto da tale contratto integrativo in essa confluiscono le prestazioni aggiuntive che eccedono di oltre 30 minuti l'orario ordinario, purché debitamente autorizzate e rese per esigenze eccezionali. Le ore non liquidate economicamente restano accantonate nella banca ore e possono essere fruite come riposi compensativi, sia a ore sia a giornate intere, entro il mese di marzo dell'anno successivo. Come già evidenziato, le eccedenze pari o inferiori a 30 minuti sono invece qualificate come "flessibilità positiva" e devono essere utilizzate entro il terzo mese successivo. Si tratta con tutta evidenza di un modello molto regolato e formalizzato.

Gli enti del **comparto Funzioni locali** sono caratterizzati da una indubbia varietà regolativa. Presso la CCIAA di Torino non è attivata; la CCIAA di Caserta rinvia a una valutazione preventiva degli impatti; la Provincia di Asti non disciplina una vera banca ore ma prevede che lo straordinario può essere pagato o recuperato. Per quanto riguarda gli altri enti gli elementi caratterizzanti (o, quantomeno, più frequenti) sono costituiti dal collegamento con l'istituto dello straordinario (nella banca confluiscono le ore di straordinario previamente autorizzate), dalla monetizzazione delle ore non fruite come riposi (così espressamente Provincia di Campobasso che prevede la monetizzazione delle ore non fruite nei termini nazionali e la Provincia di Monza e Brianza, che consente la richiesta di pagamento a maggio e/o novembre), dal recupero entro l'anno successivo e dalla presenza di un monitoraggio periodico. Il limite di ore accantonabili nella banca delle

ore varia: si va da 36 ore annue per la CCIAA Umbria e per la Provincia di Monza e Brianza a 60 ore per la Provincia di Campobasso, passando per le 50 ore della CCIAA di Chieti-Pescara. In definitiva emerge una forte differenziazione tra i vari enti, effetto dell'adattamento alle disponibilità finanziarie ed espressione di un diverso orientamento alla flessibilità organizzativa.

6.3 Turni

Con riguardo all'istituto della turnazione la disciplina più dettagliata è quella contenuta nei contratti degli enti del comparto **Funzioni centrali**, segnatamente del Ministero dell'economia e delle finanze, e in quelli della Sanità, in questo caso anche per la puntuale disciplina già contenuta nel contratto di comparto.

Per quanto riguarda gli enti del comparto Funzioni centrali, mentre il contratto integrativo dell'**Avvocatura dello Stato** si limita a valorizzare l'aspetto economico prevedendo maggiorazioni orarie specifiche per i turni diurni, i contratti integrativi della Difesa e del Ministero dell'economia e delle finanze tendono a regolamentare in modo puntuale la turnazione, con ampia utilizzazione di criteri quantitativi ed enfatizzando controllo e programmazione.

Il contratto della **Difesa** richiama il CCNL 2016-2018 e integra le cause di esclusione dai turni notturni su richiesta previste dal CCNL, inserendo l'età superiore a 60 anni e l'anzianità di servizio superiore a 40 anni.

La disciplina contenuta nel contratto integrativo del **Ministero dell'economia e delle finanze** si caratterizza per un elevato grado di dettaglio. La turnazione è finalizzata ad assicurare la massima copertura dell'orario di servizio, su cinque, sei o sette giorni; il ricorso a turni articolati su sei o sette giorni è tuttavia previsto come ipotesi eccezionale e per periodi limitati. La turnazione è configurata come strumento residuale, da utilizzare solo quando non risultino sufficienti gli ordinari strumenti di gestione dell'orario di lavoro, quali l'orario ordinario, la flessibilità, il lavoro straordinario e i recuperi. Il contratto prevede inoltre specifici criteri per l'assegnazione del personale ai turni, integrati da allegati tecnici che definiscono tetti numerici e parametri di dimensionamento. Tali allegati disciplinano, tra l'altro, la ripartizione del personale, il numero massimo di turni, i turni festivi, i riposi, le incompatibilità con il lavoro straordinario e i limiti mensili e annuali.

Sono infine previsti sistemi informativi per la rilevazione delle prestazioni, l'individuazione nominativa del personale interessato con informazione preventiva alle Organizzazioni sindacali, nonché la liquidazione trimestrale dei relativi compensi.

Nel comparto **Funzioni locali** la disciplina della turnazione risulta concentrata in alcuni enti, in particolare nelle Province di Campobasso e di Monza e Brianza, e appare, in questi casi, più elastica rispetto a quella sopra descritta per gli enti del comparto Funzioni centrali.

Il contratto della **Provincia di Campobasso** regola l'equilibrata distribuzione mensile dei turni antimeridiani, pomeridiani e notturni, prevedendo una proporzione massima di 2 a 1 tra le diverse tipologie di turno e uno scostamento, per il turno notturno, non superiore al 20%. Disciplina, inoltre, le conseguenze dell'accavallamento dell'orario tra due diverse fasce di turno e i relativi criteri di remunerabilità, stabilendo che, in assenza di equilibrio, siano retribuite soltanto le ore di effettiva rotazione. Quanto all'esclusione dai turni notturni, il contratto rinvia al regolamento sull'orario di lavoro, nel rispetto di quanto previsto dalla contrattazione di comparto.

Il contratto della **Provincia di Monza e Brianza** conferma, invece, la riduzione dell'orario a 35 ore settimanali per il personale impiegato in turni — indicato, al momento della sottoscrizione, nel personale della polizia provinciale — a condizione che siano garantite la continuità dei servizi e l'assenza di costi aggiuntivi. Tale riduzione deve essere finanziata mediante la diminuzione del ricorso al lavoro straordinario o attraverso economie organizzative, da documentare annualmente con un'apposita relazione dimostrativa. Per il turno prestato in giornata festiva infrasettimanale è previsto il pagamento della sola indennità di turno. Nel complesso, i due contratti richiamati riconoscono un'ampia autonomia organizzativa, valorizzano l'equilibrata distribuzione dei turni e introducono meccanismi di verifica volti ad accertare il rispetto delle previsioni definite in sede contrattuale.

Nel **comparto Sanità** la turnazione rappresenta il perno dell'organizzazione del lavoro, circostanza che spiega l'esistenza di una disciplina particolarmente dettagliata a livello di comparto. Il contratto integrativo dell'Ospedale Niguarda non contiene specifiche disposizioni in materia, mentre quello dell'ASST di Pavia riproduce in larga misura la disciplina nazionale, richiamando l'articolazione dell'orario di lavoro in funzione delle esigenze organizzative e distinguendo tra attività a carattere continuativo sulle ventiquattro ore e attività non continuative articolate su dodici ore. La programmazione dell'orario è strettamente connessa all'organizzazione dei turni finalizzata a garantire la copertura del servizio nell'arco delle ventiquattro ore. A tal fine è prevista una programmazione anticipata da parte dell'azienda, con cadenza mensile e comunicazione

ai lavoratori entro il giorno 20 del mese precedente, in conformità a quanto stabilito dal CCNL. Parallelamente, il dipendente è tenuto a comunicare preventivamente le proprie esigenze di assenza. Eventuali cambi di turno richiedono un'apposita autorizzazione e non devono determinare effetti negativi sotto il profilo organizzativo. Tale disciplina deve inoltre coordinarsi con la fruizione dei riposi obbligatori, il rispetto dei limiti massimi di durata della prestazione lavorativa, l'istituto della pronta disponibilità e le specifiche tutele riconosciute ai lavoratori turnisti con responsabilità genitoriali. Pur in presenza di previsioni relativamente contenute nei contratti integrativi, il sistema delineato per il comparto Sanità appare il più evoluto e dettagliato tra quelli esaminati, in ragione dell'elevata complessità organizzativa che caratterizza il settore.

Anche nel **comparto Istruzione e Ricerca** il quadro della disciplina della turnazione si presenta particolarmente articolato. Nel settore scolastico, il solo contratto integrativo dell'**Istituto Benedetto Croce** contiene disposizioni specifiche, limitatamente al personale ATA, prevedendo che l'articolazione dell'orario di lavoro sia organizzata per plessi e turnazioni al fine di garantire la migliore conciliazione possibile con gli orari delle attività didattiche.

Nell'ambito universitario, invece, soltanto l'**Università di Bologna** disciplina espressamente il lavoro a turni. Il contratto integrativo definisce il turno come una rotazione ciclica del personale secondo articolazioni prestabilite, finalizzata a soddisfare esigenze di continuità del servizio per almeno dieci ore giornaliere. La relativa indennità è destinata a compensare il disagio derivante dalla variazione quotidiana o settimanale dell'orario di lavoro; ne restano esclusi sia gli orari particolari ma costanti nel tempo, sia le modifiche che riguardano una singola unità di personale. Sono inoltre regolati i turni pomeridiani, notturni e festivi. Per il personale adibito a turnazioni è prevista la possibilità di ridurre l'orario settimanale a trentacinque ore, purché tale misura sia autofinanziata mediante la riduzione del ricorso al lavoro straordinario o attraverso interventi di riorganizzazione del servizio.

Nel settore AFAM, il **Conservatorio Pollini** disciplina i turni del personale tecnico-amministrativo prevedendo prestazioni articolate su sei ore giornaliere dal lunedì al venerdì e su cinque ore il sabato, nonché specifiche regole in materia di assegnazione, scambio dei turni e svolgimento di servizi aggiuntivi anche in fascia serale o nei giorni festivi. In tale contesto, la turnazione è strettamente connessa alle esigenze di sorveglianza, al supporto delle attività artistiche e alla copertura dei servizi serali e festivi, inserendosi in un quadro caratterizzato da una fisiologica flessibilità organizzativa. In termini di sintesi, il comparto Istruzione e Ricerca si distingue per una minore standardizzazione della disciplina della turnazione rispetto ad altri settori del pubblico

impiego. Ciò appare coerente con la peculiare missione istituzionale degli enti che ne fanno parte, nei quali prevale l'esigenza di adattare l'organizzazione del lavoro alle necessità delle attività didattiche, scientifiche, artistiche e culturali.

6.4 Reperibilità e pronta disponibilità

La reperibilità e la pronta disponibilità sono disciplinate con diversa intensità nei contratti integrativi degli enti dei vari comparti, con una sostanziale assenza per gli enti del comparto Sanità in ragione della puntuale disciplina dettata dal CCNL.

Nel comparto delle **Funzioni centrali,** la disciplina della reperibilità trova specifica regolamentazione nei contratti integrativi del Ministero della Difesa e del Ministero dell'economia e delle finanze.

In particolare, il contratto della **Difesa** prevede che il servizio di reperibilità sia normalmente organizzato in turni della durata di dodici ore, ai quali è associata un'indennità pari a 17,50 euro.

È inoltre ammessa la possibilità di articolare il servizio in turni di durata inferiore, purché non al di sotto delle quattro ore; in tali casi l'indennità viene riproporzionata in relazione alla durata del turno e maggiorata del 10 per cento. La disciplina stabilisce altresì un limite ordinario di sei turni di reperibilità mensili per ciascun dipendente, al fine di contemperare le esigenze organizzative dell'amministrazione con la tutela delle condizioni di lavoro del personale.

Il contratto del **Ministero dell'economia e delle finanze** detta un sistema molto formalizzato: il ricorso alla reperibilità è previsto durante le ore o le giornate eccedenti l'orario ordinario di lavoro per far fronte a esigenze essenziali e indifferibili che si manifestino al di fuori dell'orario ordinario di lavoro e che non possano essere soddisfatte mediante altre modalità di articolazione dell'orario. L'istituto è inoltre finalizzato a garantire la disponibilità di specifiche professionalità non presenti in servizio ma necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa. I turni di reperibilità possono avere una durata massima di dodici ore e, di regola, non possono essere assegnati al medesimo dipendente per più di quattro volte al mese e per un periodo complessivo superiore a undici mesi nell'arco dell'anno. Qualora il lavoratore venga effettivamente chiamato in servizio, la prestazione resa non può eccedere le sei ore ed è

remunerata come lavoro straordinario oppure, su richiesta dell'interessato, compensata mediante corrispondente riposo recuperatorio.

L'importo dell'indennità di reperibilità è pari a 17,50 euro lordi per turni di reperibilità di 12 ore, mentre per turni di durata inferiore la già menzionata indennità compete proporzionalmente alle ore di reperibilità. Il contratto prevede anche le tipologie di ufficio e i contingenti di personale che può essere posto in reperibilità e ancor più specificamente la ripartizione per gli uffici alle dirette dipendenze del Capo Dipartimento. Si stabilisce che il personale da collocare in reperibilità sia individuato con ordine di servizio, nel rispetto del limite massimo e previa informazione alle organizzazioni sindacali, con possibilità di compensazione tra uffici all'interno di ciascun Dipartimento, fermo restando il limite massimo assegnato a ciascun ufficio. L'impressione che si ricava è di una residualità dell'istituto della reperibilità, altamente proceduralizzata e limitata a professionalità specialistiche.

Per gli enti del comparto **Funzioni locali** la disciplina della reperibilità è dettagliatamente contenuta nei contratti delle amministrazioni provinciali. Gli elementi comuni attengono all'affermazione dell'istituzione del servizio da parte dell'amministrazione, a limiti mensili, all'applicazione del principio della rotazione, a compensi per la reperibilità incrementati oltre determinate soglie. La disciplina presenta, tuttavia, alcune significative specificità nei diversi enti.

Presso la **Provincia di Campobasso**, il servizio è istituito nelle aree caratterizzate da esigenze di pronto intervento. Oltre all'indennità prevista dal CCNL, è riconosciuto un incremento fino a 13 euro per le giornate eccedenti le sei reperibilità mensili. Il personale può essere inserito in reperibilità d'ufficio fino a un massimo di otto volte al mese per far fronte a esigenze non prevedibili, mentre le disponibilità su base volontaria possono arrivare fino a dieci turni mensili, nel rispetto del criterio della rotazione.

Nella **Provincia di Monza e Brianza**, la reperibilità è normalmente limitata a sei turni mensili, con la possibilità di elevare tale limite fino a dieci turni in presenza di particolari necessità organizzative. Inoltre, a partire dalla settima giornata di reperibilità, l'indennità viene incrementata fino a 11 euro.

Più articolata appare la regolamentazione adottata dalla **Provincia di Asti**, dove la reperibilità è prevista per specifici servizi individuati dall'amministrazione, con particolare riferimento alle attività connesse alla viabilità. In via ordinaria, il numero massimo di turni è fissato in sei mensili, elevabili a otto per un periodo non superiore a due mesi. Il personale con rapporto di lavoro a tempo parziale orizzontale o misto non può essere inserito nei turni di reperibilità, mentre lo può essere quello con part-time verticale compatibilmente con l'organizzazione del servizio. Il dipendente reperibile è tenuto a

raggiungere il luogo di lavoro entro 30 minuti dalla chiamata. L'indennità è pari a 12 euro per 12 ore di reperibilità e può essere corrisposta anche per periodi frazionati, purché non inferiori a quattro ore, con una maggiorazione del 10%. Qualora il lavoratore venga effettivamente chiamato in servizio, le ore prestate sono retribuite come lavoro straordinario oppure possono essere recuperate secondo le modalità previste dall'ente. Emerge come detti enti adottino modelli pragmatici, con un collegamento della reperibilità ai servizi territoriali in un contesto in cui per l'individuazione del personale in reperibilità sono valorizzate la rotazione e la volontarietà.

I contratti integrativi degli enti del comparto **Sanità** non contengono regole dettagliate in merito alla pronta disponibilità, salvo il riferimento generale all'organizzazione su turni e alla continuità dei servizi. Ciò in ragione di una dettagliata disciplina da parte del contratto di comparto che, tra gli altri elementi qualificanti, contempla l'obbligo di immediata reperibilità, la redazione di un piano annuale delle emergenze, limiti di sette turni mensili, durata ordinaria di dodici ore, esclusione del personale amministrativo, riposo compensativo per il personale chiamato in servizio, tutela delle undici ore di riposo e recuperi obbligatori. Appare con tutta evidenza come, in ragione dell'attività svolta dagli enti del comparto, si tratti della disciplina con maggiore strutturazione, maggiore vincolatività e maggiore integrazione tra organizzazione e interessi dell'utenza, con conseguente limitato spazio di intervento, anche potenziale, da parte della contrattazione integrativa.

Nel **comparto Istruzione e Ricerca**, la disciplina della reperibilità trova una specifica regolamentazione soltanto nell'accordo integrativo dell'**Università di Bologna**, che la definisce come prestazione di carattere strumentale ed accessorio che consiste nell'obbligo per il dipendente di rendersi rintracciabile al di fuori del normale orario di lavoro al fine di garantire interventi urgenti.

La reperibilità è collegata alla particolare natura dei servizi che possono richiedere interventi d'urgenza e il ricorso a tale istituto è consentito esclusivamente per far fronte a esigenze essenziali e indifferibili che non possano essere soddisfatte attraverso altre modalità di organizzazione dell'orario. La reperibilità ha una durata massima di 12 ore e può essere programmata, di norma, per non più di sei turni al mese, dei quali al massimo due in giornate festive. In caso di attivazione del servizio, la prestazione richiesta non può eccedere le sei ore. L'inserimento nel servizio è subordinato alla formale accettazione del dipendente. Per ogni fascia mensile di reperibilità è riconosciuta un'indennità pari a 60 euro lordi, non cumulabile con altre indennità analoghe. Qualora il dipendente venga effettivamente chiamato a intervenire, l'attività svolta viene remunerata come prestazione aggiuntiva oppure compensata mediante riposo. Quest'ultimo diventa

obbligatorio nel primo giorno lavorativo successivo quando l'intervento abbia avuto una durata superiore a quattro ore o sia stato effettuato in orario notturno.

Per ogni struttura si possono nominare al massimo quattro persone reperibili nell'arco di un mese, e non si può nominare più di una persona per la stessa fascia, giornata o periodo di reperibilità; sono tuttavia previste deroghe per la sede centrale dell'ateneo, per il Dipartimento medico, per esigenze connesse alla tutela dei dati informatici e per la messa in sicurezza delle persone e del patrimonio aziendale di fronte a possibili disastri ambientali e, più in generale, per i servizi forniti dall'ateneo. Con tutta evidenza la reperibilità assume un carattere specialistico, collegata alla continuità dei servizi e alla tutela del patrimonio.

6.5 Lavoro straordinario

Con riguardo al lavoro straordinario tutti i contratti di comparto convergono nell'affermarne l'eccezionalità, che non può sostituire la programmazione ordinaria e che richiede l'autorizzazione.

Nei contratti integrativi degli enti del **comparto Funzioni centrali** un breve riferimento è contenuto nel contratto del Ministero dell'economia e delle finanze, che richiama lo straordinario come istituto alternativo o complementare per coprire fabbisogni aggiuntivi e per sancire l'incompatibilità tra turnazione e lavoro straordinario, oltre alla già vista remunerabilità come lavoro straordinario della prestazione resa a seguito di svolgimento dell'attività da parte di dipendente reperibile.

Nel **comparto Funzioni locali**, la contrattazione integrativa dedica ampio spazio alla disciplina del lavoro straordinario, pur presentando differenze significative tra i vari enti, soprattutto con riferimento alla possibilità di superare il limite individuale annuo previsto dalla normativa contrattuale. Alcune amministrazioni hanno introdotto margini di flessibilità particolarmente ampi. È il caso della **CCIAA di Chieti-Pescara**, dove il tetto individuale può essere elevato fino a 250 ore annue previo confronto e accordo con le organizzazioni sindacali. Analoga soluzione è adottata dalla **CCIAA Umbria**, che consente il superamento del limite ordinario fino a 250 ore per far fronte a esigenze eccezionali, nel rispetto del vincolo che tale possibilità riguardi al massimo il 2% dell'organico. Ancora più estesa è la disciplina prevista dalla **CCIAA di Torino**, che, sempre in presenza di

esigenze straordinarie ed eccezionali e nel limite del 2% del personale, consente di arrivare fino a 400 ore annue.

Altri enti mantengono invece un approccio più prudente. La **Provincia di Campobasso** conferma il limite ordinario di 180 ore annue, pur prevedendo deroghe in presenza di particolari attività istituzionali o situazioni emergenziali, accompagnate dal coinvolgimento delle rappresentanze sindacali.

La **Provincia di Monza e Brianza** consente l'innalzamento del limite fino a 250 ore annue per una quota non superiore al 2% dell'organico, introducendo inoltre un limite giornaliero tendenziale di 10 ore di lavoro complessivo.

Infine, la **Provincia di Asti** pone particolare attenzione agli aspetti procedurali, richiedendo una specifica autorizzazione preventiva e a consuntivo, a fine mese, con autorizzazione scritta costituita dal visto sul cartellino del dipendente. Le ore di straordinario possono essere remunerate economicamente oppure recuperate mediante riposo compensativo entro l'anno di riferimento, offrendo così una maggiore flessibilità nella gestione delle prestazioni eccedenti l'orario ordinario di lavoro. Da tali contratti si ricava l'utilizzazione dello straordinario come strumento di elasticità nell'ambito, però, di un forte controllo sindacale.

Nei contratti integrativi degli enti del **comparto Sanità** non risultano specifiche clausole sullo straordinario, oltre ai riferimenti indiretti alla programmazione dell'orario e alle articolazioni organizzative. Anche in questo caso la scelta pare riconducibile alla pregnante disciplina del contratto di comparto che detta un limite ordinario di 180 ore di straordinario, elevabile in relazione a particolari esigenze o per specifiche categorie di lavoratori, ovvero in collegamento con emergenze assistenziali, per non più del 5% del personale in servizio e, comunque, fino al limite massimo di 250 ore annuali, nell'ambito di un sistema orientato alla sicurezza delle prestazioni, al contenimento del carico di lavoro e alla garanzia della continuità assistenziale.

Nel **comparto Istruzione e Ricerca** la disciplina dei contratti integrativi si presenta articolata e differenziata a seconda dei settori e delle categorie di personale interessate.

Con riferimento alla scuola, per il personale ATA, i contratti degli **istituti Pagani e Benedetto Croce** distinguono il lavoro straordinario dall'intensificazione della normale attività lavorativa. Il ricorso allo straordinario è ammesso in presenza di esigenze impreviste e non programmabili, assenze di personale oppure attività particolarmente impegnative o complesse. È inoltre richiesto un formale atto di incarico. I criteri di individuazione del personale tengono conto della specifica professionalità, della sede della prestazione, della disponibilità espressa e della graduatoria interna. Quanto al

trattamento economico, l'intensificazione è liquidata a unità orarie, mentre le prestazioni rese oltre l'orario d'obbligo possono essere compensate mediante il FIS/Fondo oppure attraverso recuperi compensativi, compatibilmente con le esigenze di servizio.

Sempre per il personale ATA, il contratto della **Scuola Blandini** prevede la predisposizione di un piano annuale, proposto dal DSGA e approvato dal Dirigente scolastico, nel quale sono disciplinati, oltre allo straordinario, anche le prestazioni aggiuntive, la flessibilità, le turnazioni e i recuperi. In questo caso, il ricorso allo straordinario è collegato alle esigenze organizzative del servizio scolastico.

Per il personale docente, il contratto dell'**Istituto Benedetto Croce** stabilisce che lo straordinario possa essere disposto per la sostituzione di colleghi assenti. Il contratto dell'**Istituto Pagani**, oltre alle esigenze sostitutive, richiama anche le supplenze in altri plessi. Entrambi i contratti richiedono che la disponibilità sia espressa dai docenti; l'Istituto Pagani precisa che essa deve risultare nel quadro orario settimanale. Il contratto dell'Istituto Benedetto Croce specifica, inoltre, che la disponibilità può variare da un minimo di tre a un massimo di sei ore settimanali e può riguardare la prima ora oppure le ore successive, con esclusione della prima. Quanto al compenso, solo il contratto dell'Istituto Pagani prevede espressamente che esso sia quantificato secondo la disciplina delle ore eccedenti.

Per quanto riguarda le Università, la disciplina più strutturata è quella dell'**Università degli Studi di Bologna,** dove le ore aggiuntive confluiscono nella banca delle ore e sono strettamente collegate sia all'autorizzazione sia al budget disponibile. Come già evidenziato in relazione alla banca delle ore, il ricorso allo straordinario è consentito per esigenze lavorative di carattere eccezionale, previa autorizzazione, di norma preventiva, del Responsabile della Struttura. Non sono previsti specifici criteri comparativi, assumendo rilievo centrale l'autorizzazione del responsabile. Le ore possono essere retribuite nei limiti del budget assegnato oppure fruite come riposi compensativi entro il mese di marzo dell'anno successivo.

Nel settore AFAM, infine, lo straordinario è disciplinato dal contratto del **Conservatorio Pollini**, sia per il personale tecnico-amministrativo sia per il personale docente. Per il personale tecnico-amministrativo, lo straordinario può essere prestato prima o dopo gli orari prefissati ed è subordinato all'autorizzazione del Direttore amministrativo; la disciplina richiama inoltre il criterio della rotazione e la possibilità di recupero in luogo della retribuzione. Per i docenti, invece, la regolazione riguarda principalmente la didattica aggiuntiva retribuita prevedendosi che, all'inizio dell'anno accademico, il Direttore assegni gli incarichi di didattica aggiuntiva in base alle esigenze dell'istituzione, alle risorse disponibili e alla programmazione didattica e finanziaria deliberata dagli organi

competenti. Le ore aggiuntive devono essere attività didattiche istituzionali, anche frontali, individuali, collettive o a distanza, e devono superare il monte ore contrattuale obbligatorio.

Sono escluse dal conteggio retribuibile le ore dedicate alla preparazione delle tesi e agli esami. Gli incarichi sono assegnati prioritariamente ai docenti titolari del settore disciplinare interessato; in mancanza, possono essere affidati ad altri docenti competenti disponibili, valutando esperienza professionale, competenza, affinità disciplinare e assenza di debiti. Il docente incaricato deve registrare e certificare online l'attività svolta. La retribuzione aggiuntiva è commisurata alle ore effettivamente svolte, entro il limite massimo previsto dall'incarico, ed è subordinata alla consegna del registro delle lezioni e alla verifica del completamento dell'orario d'obbligo.

Gli incarichi sono conferiti dal Direttore tramite lettera di incarico. Il Direttore, dopo aver verificato l'assolvimento degli obblighi contrattuali del docente, autorizza la liquidazione degli importi relativi alla didattica aggiuntiva effettivamente svolta. Il compenso per attività aggiuntive nel proprio settore è di 50 euro l'ora. Le attività aggiuntive non riconducibili alla didattica aggiuntiva sono disciplinate separatamente, retribuite con fondi specifici e non possono superare complessivamente 8.500 euro, anche cumulando più incarichi.

Presso il **Conservatorio Giuseppe Verdi**, per il personale tecnico-amministrativo è previsto un limite massimo di 100 ore annue per le prestazioni aggiuntive svolte oltre l'orario d'obbligo. Le ore di lavoro straordinario possono essere retribuite oppure fruite come recupero compensativo, in base alla disponibilità delle risorse economiche e alle esigenze organizzative. Le fonti di finanziamento individuate comprendono, tra le altre, le risorse ministeriali, il Progetto Orientamento e le attività di Conto Terzi. Per il personale dell'Area Operatore, l'assegnazione dello straordinario avviene prioritariamente tra coloro che si rendono disponibili, con precedenza a chi, nel corso dell'anno, ha svolto un numero inferiore di ore straordinarie. Per il servizio notturno, invece, si prevede un utilizzo equo del personale disponibile nei turni antimeridiani.

Sono inoltre stabilite tariffe orarie differenziate per le aree degli Operatori, degli Assistenti e dei Funzionari, con specifiche maggiorazioni: per il lavoro festivo domenicale è previsto il riposo compensativo, oltre a una maggiorazione del 25%; per il lavoro festivo non domenicale e per quello notturno è riconosciuta una maggiorazione del 25%. Infine, le ore straordinarie possono essere retribuite solo se certificate attraverso sistemi automatizzati di rilevazione delle presenze.

6.6 Pause

Anche la disciplina delle pause (talvolta correlata a quella dei buoni pasto) è diversificata e articolata tra le diverse amministrazioni, in molteplici casi non disciplinata. Per gli enti del comparto **Funzioni centrali** è disciplinata dal contratto integrativo del Ministero dell'economia e delle finanze ove per il personale non inserito in turni, quando la prestazione giornaliera supera le sei ore è prevista una pausa di almeno 30 minuti, finalizzata al recupero delle energie psicofisiche e alla consumazione del pasto. Di norma, la pausa si colloca nella fascia oraria compresa tra le 13:00 e le 15:30. È inoltre consentita un'ulteriore flessibilità di 30 minuti, soggetta a recupero. In presenza di particolari esigenze personali, sociali o familiari, possono essere previste durate diverse. Nei casi in cui le attività richiedano la continuità del servizio, la prestazione lavorativa superiore alle sei ore può essere svolta senza interruzione per la pausa.

Nei contratti degli enti appartenenti al **comparto Funzioni locali**, in particolare nelle Province di Campobasso, Monza e Brianza e Asti, la disciplina della pausa e del buono pasto risulta particolarmente articolata.

La **Provincia di Campobasso** prevede una pausa "caffè" antimeridiana della durata massima di 15 minuti, soggetta a timbratura e successivo recupero. Per quanto riguarda la pausa pasto, individua alcune categorie di personale che possono fruirne anche all'inizio o alla fine del turno, purché di durata almeno pari a 10 minuti, mantenendo il diritto al buono pasto. Tra queste rientrano, ad esempio, il personale della protezione civile e dei servizi elettorali, gli assistenti sociali, gli educatori, gli operatori degli asili nido e i cuochi in presenza di determinate condizioni. Una disciplina specifica è prevista anche per la polizia provinciale, inclusi i turni che danno diritto al buono pasto serale.

La **Provincia di Monza e Brianza** riconosce agli agenti di polizia provinciale una pausa pasto di 30 minuti, fruibile anche all'inizio o alla fine del turno, a condizione che la prestazione lavorativa sia di almeno sette ore.

La **Provincia di Asti**, invece, disciplina il buono pasto per le prestazioni superiori a sei ore che proseguano dal mattino al pomeriggio, dal pomeriggio alla sera o dalla sera alla notte. In questo caso, la pausa minima è di 30 minuti e deve collocarsi, di norma, tra le 13:00 e le 15:00. Il buono pasto ha un valore di 7 euro, con il limite massimo di uno al giorno e di due alla settimana nei giorni di rientro.

I contratti integrativi degli enti appartenenti al **comparto Sanità** non prevedono clausole specifiche in materia di pause e buoni pasto, salvi i riferimenti indiretti alla disciplina dell'orario di lavoro e dei turni.

Per quanto riguarda il comparto **Istruzione e Ricerca**, la materia risulta disciplinata soltanto dal Conservatorio Pollini. Il relativo contratto integrativo prevede, per il personale amministrativo, una pausa di 10 minuti, da fruire senza lasciare gli uffici sguarniti. È inoltre prevista, su richiesta, una pausa di 20 minuti qualora la prestazione lavorativa superi le sei ore continuative, finalizzata al recupero psicofisico e alla consumazione del pasto. All'inizio dell'anno accademico, il personale è tenuto a comunicare se intende avvalersi di tale pausa. Il contratto richiama infine espressamente la disciplina legislativa relativa alla fruizione della pausa da parte del personale amministrativo che utilizza sistemi informatici.

6.7 Tempi di vestizione e svestizione

Da ultimo, la regolamentazione dei tempi di vestizione e svestizione è presente solo nei contratti integrativi delle aziende del comparto Sanità.

Il contratto di **Niguarda** conferma quanto previsto dall'accordo del 29 novembre 2012, riconoscendo il tempo necessario alla vestizione e svestizione della divisa nella misura complessiva di 12 minuti al giorno, ripartiti in 6 minuti per la vestizione e 6 minuti per la svestizione. Tale riconoscimento avviene attraverso l'ampliamento della fascia oraria ed è previsto per tutti i dipendenti tenuti all'utilizzo della divisa aziendale.

Presso l'**ASST di Pavia**, invece, la disciplina riguarda il personale sanitario, sociosanitario e tecnico addetto all'assistenza che sia obbligato a indossare una divisa e a utilizzare gli appositi locali adibiti a spogliatoio. A questo personale sono riconosciuti fino a 15 minuti complessivi, comprensivi del tempo necessario per la vestizione, la svestizione e gli eventuali passaggi di consegne, a condizione che tali tempi risultino dalle timbrature effettuate. Il riconoscimento non si applica, invece, al personale che indossa esclusivamente un camice sopra gli abiti civili. Per chi presta servizio in attività diurne o in servizi organizzati su 12 ore con sovrapposizione tra il primo e il secondo turno, gli orari di ingresso e di uscita vengono rimodulati in modo da ricomprendere i 15 minuti di vestizione e svestizione all'interno dell'orario di lavoro. Nei servizi operativi fino a 12 ore che non prevedono sovrapposizione tra i turni, invece, tali 15 minuti sono aggiunti al normale orario di servizio.

6.8 Considerazioni di sintesi

Volendo tracciare in estrema sintesi i **profili di convergenza/differenza con riguardo agli istituti analizzati** si possono operare le considerazioni che seguono.

Quanto alla **flessibilità,** essa è collegata alla conciliazione vita-lavoro e resta subordinata alle esigenze organizzative e di servizio; nelle Funzioni centrali, segnatamente nel contratto del Ministero dell'economia e delle finanze, la disciplina è molto puntuale su fasce orarie e compresenza; nelle Funzioni locali si assiste a soluzioni diversificate; il comparto Istruzione e ricerca distingue molto tra Università, Scuola e AFAM; la Sanità appare più sintetica.

Quanto alla **banca delle ore,** ove prevista, essa richiede autorizzazione e si collega a prestazioni eccedenti/straordinarie; gli enti dei comparti Funzioni centrali e Sanità non presentano una disciplina specifica nei testi esaminati; nelle Funzioni locali gli enti stabiliscono limiti annuali diversi per ente; nel comparto Istruzione e Ricerca l'Università di Bologna disciplina un sistema autonomo dal 2024.

La **turnazione** presuppone in tutti gli enti esigenze organizzative di continuità o ampliamento del servizio. Nel comparto delle Funzioni centrali, e in particolare al Ministero dell'economia e delle finanze, il ricorso a questa modalità organizzativa viene configurato come una soluzione eccezionale, da utilizzare solo come extrema ratio.

Negli enti del comparto Funzioni locali, la disciplina valorizza soprattutto l'equilibrio della distribuzione oraria su base mensile e collega l'organizzazione in turni alla possibile riduzione dell'orario di lavoro a 35 ore settimanali.

Negli enti del comparto Sanità, infine, il riferimento principale è rappresentato dall'esigenza di garantire la continuità dei servizi, sia nelle articolazioni sulle 24 ore, sia in quelle organizzate sulle 12 ore. Nel comparto Istruzione e Ricerca la disciplina della turnazione è poco standardizzata e varia in base al tipo di ente.

Nella scuola, solo l'Istituto Benedetto Croce prevede regole specifiche per il personale ATA, legate all'organizzazione dei plessi e delle attività didattiche. Nell'università, l'Università di Bologna disciplina il turno come rotazione ciclica per garantire la continuità del servizio, prevedendo anche indennità e possibile riduzione dell'orario a 35 ore.

Nel settore AFAM, il Conservatorio Pollini collega la turnazione alle esigenze di sorveglianza, supporto alle attività artistiche e copertura dei servizi serali e festivi. Complessivamente, prevale una disciplina flessibile, adattata alle specifiche esigenze didattiche, scientifiche, artistiche e culturali.

Per **la reperibilità/pronta disponibilità** sono elementi ricorrenti la durata massima di 12 ore del turno di reperibilità, il fatto che la chiamata possa essere retribuita come lavoro straordinario oppure, in alternativa, dare luogo a recupero compensativo. Sono inoltre previsti specifici limiti mensili e criteri di rotazione del personale, al fine di distribuire equamente il carico tra i lavoratori interessati. Gli elementi di specificità riguardano l'indennità riconosciuta e il numero di giornate di reperibilità.

Lo straordinario è indicato da tutti i contratti, in continuità con quanto previsto dalla legge e dalla contrattazione nazionale, come istituto di natura eccezionale il cui svolgimento presuppone la preventiva autorizzazione.

Negli enti del comparto delle Funzioni centrali il lavoro straordinario tende a essere configurato come strumento alternativo o integrativo rispetto ad altre modalità organizzative, quali i turni e la flessibilità oraria.

In quelli del comparto Funzioni locali, la disciplina del lavoro straordinario risulta particolarmente dettagliata soprattutto per quanto riguarda i limiti massimi, che variano sensibilmente a seconda dell'ente e delle specifiche condizioni organizzative.

Negli enti del comparto Istruzione e Ricerca, la disciplina dello straordinario è molto differenziata in base al settore e al personale interessato.

Nella scuola, per il personale ATA, lo straordinario è distinto dall'intensificazione dell'attività ordinaria ed è ammesso soprattutto per esigenze impreviste, assenze o attività particolarmente complesse, previa assegnazione formale. Per i docenti, invece, riguarda principalmente la sostituzione dei colleghi assenti e le supplenze, sulla base della disponibilità espressa.

Nel settore universitario, la disciplina è strutturata all'Università di Bologna ove le ore aggiuntive confluiscono nella banca ore, richiedono autorizzazione preventiva e possono essere retribuite nei limiti del budget oppure recuperate come riposi compensativi.

Nel settore AFAM, i Conservatori prevedono regole specifiche: lo straordinario del personale tecnico-amministrativo è generalmente subordinato ad autorizzazione, può essere soggetto a criteri di rotazione e può essere retribuito o recuperato. Per i docenti, invece, riguarda soprattutto la didattica aggiuntiva, conferita tramite incarico formale e compensata in base alle ore effettivamente svolte. Sono inoltre previsti limiti annui, criteri equi di assegnazione e maggiorazioni per prestazioni festive o notturne.

Per **la disciplina della pausa** la convergenza, in conformità al dettato normativo, è di collegarla alla soglia delle sei ore, con casistiche differenziate (tranne nei contratti degli enti della Sanità) in alcuni casi legate alla fruizione dei buoni pasto.

Infine, la disciplina della vestizione/svestizione è presente solo ove vi sia un obbligo di divisa, segnatamente negli enti del comparto Sanità.

La comparazione evidenzia quattro modelli distinti.

Gli enti delle **Funzioni Centrali** privilegiano una disciplina amministrativamente controllata, con particolare attenzione a turnazioni, reperibilità, ordini di servizio, tetti e informativa sindacale. Gli enti delle **Funzioni Locali** rappresentano il laboratorio più flessibile: la contrattazione integrativa adatta banca ore, flessibilità, reperibilità e straordinario alle esigenze dei singoli enti, ma con forte disomogeneità. La **Sanità** è il comparto più strutturato e specializzato: l'orario è strettamente connesso alla continuità assistenziale, alla pronta disponibilità, alla tutela dei riposi, alla vestizione/svestizione e alla sicurezza del servizio; il che comporta anche limitati interventi da parte dei contratti integrativi. L'**Istruzione e Ricerca** presenta un modello composito: nella Scuola l'orario è condizionato dall'attività didattica; nell'Università emergono strumenti più formalizzati come reperibilità e banca ore; nell'AFAM prevale l'adattamento alle esigenze artistiche, formative e di apertura delle sedi.

In sintesi, la disciplina dell'orario di lavoro si muove lungo tre assi: efficienza organizzativa, conciliazione vita-lavoro e continuità del servizio pubblico. Le soluzioni nell'ambito dei comparti differiscono non tanto per gli istituti utilizzati, che sono in larga parte comuni, quanto per il diverso equilibrio tra questi tre obiettivi.

In linea generale è indubbio che la flessibilità deve essere valutata sia dal punto di vista del dipendente che ne beneficia sia da quello dell'organizzazione che ne rende possibile l'esercizio. Le differenze di accesso possono dipendere dalla natura delle attività, dalla necessità di presenza e dalla continuità dei servizi; la loro analisi richiede criteri trasparenti e una verifica degli effetti sul personale che assicura la copertura. Il beneficio individuale può infatti accompagnarsi, in assenza di adeguata programmazione, a una redistribuzione poco visibile dei carichi sui colleghi.

Il rapporto tra flessibilità, banca delle ore, riposi e straordinario merita inoltre una valutazione distinta per ciascun istituto. La possibilità di differire la fruizione del riposo non implica che il relativo credito sia concretamente utilizzabile, né consente di presumere risparmi economici. Occorre osservare in concreto le ore accumulate, i tempi di recupero, le richieste non accolte. Anche la prevedibilità dei turni e delle modifiche assume rilievo per la conciliazione: un'organizzazione può offrire margini limitati di scelta sull'orario e, tuttavia, migliorare sensibilmente la qualità del lavoro attraverso una programmazione affidabile. L'apprezzamento del modello richiede pertanto di considerare insieme accessibilità delle misure, carichi, recupero e continuità del servizio.

Dall'analisi dei contratti emerge come l'orario di lavoro non sia più inteso come un vincolo rigido, ma come uno strumento dinamico di conciliazione vita-lavoro e di supporto all'efficienza operativa. Quasi tutti gli enti hanno recepito le novità del CCNL 2019-2021, integrando la flessibilità oraria con sistemi di welfare. Emerge una chiara distinzione tra la flessibilità giornaliera (finestre di ingresso/uscita) e gli strumenti di flessibilità plurisettimanale (orario multiperiodale e banca delle ore), utilizzati per gestire i picchi di attività senza gravare sui bilanci con ore di straordinario. Il quadro comparativo degli istituti, ente per ente, è riportato in ***tavola 39***.

Tavola 39 – Regimi di flessibilità oraria: quadro comparativo degli istituti dell'orario di lavoro per ente

AMMINISTRAZIONE	FLESSIBILITÀ ENTRATA/USCITA	BANCA ORE	TURNI	REPERIBILITÀ / P.D.	STRAORDINARIO	PAUSA / BUONI PASTO	VEST./SVEST.
FUNZIONI CENTRALI							
DIFESA	N.R.	N.R.	Turni giornalieri; esclusione notturno >60 anni o >40 anni servizio.	Rep. 12h €17,50; fraz. min 4h +10%; max ordinario 6/mese.	N.R.	N.R.	N.R.
MEF	Entrata 7:30-9:30; taluni servizi 7:00; uscita anticipata max 1h; compresenza 9:30-13; recupero mese succ.; no agile/turno	N.R.	5/6/7 gg; 6-7 gg eccez.; extrema ratio; max 11 turni/mese.	Max 12h; max 4/mese per 11 mesi; chiamata max 6h, straord. O recupero	Residualità per fabbisogni; chiamata in rep. come straord./recupero.	>6h: pausa 30 min se non in turno; di regola 13-15:30; + 30 min recuperabili.	N.R.
AVVOCATURA STATO	N.R.	N.R.	Turni diurni 2023: maggiorazione 14,5% per 6h.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
FUNZIONI LOCALI							
CCIAA AREZZO-SIENA	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
COMUNE ROMA	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
CCIAA CHIETI-PESCARA	Per tutto il personale; flessibilità in entrata-uscita nella stessa giornata; regolarizzazione entro 2 mesi; ulteriori forme per situazioni personali.	Max 50h/anno; nel limite straord.	N.R.	N.R.	Elevabile a 250h/anno previa intesa; nel limite risorse.	N.R.	N.R.

AMMINISTRAZIONE	FLESSIBILITÀ ENTRATA/USCITA	BANCA ORE	TURNI	REPERIBILITÀ / P.D.	STRAORDINARIO	PAUSA / BUONI PASTO	VEST./SVEST.
CCIAA UMBRIA	Come Chieti; fasce obbligatorie; in fless. non straord., solo permessi.	Max 36h/anno autorizzate.	N.R.	N.R.	180->250h per esigenze eccez.; max 2% organico.	N.R.	N.R.
CCIAA CASERTA	Come Chieti/Umbria; regolarizzazione nel mese di maturazione.	Non operativa: analisi preventiva su impatti/interazione.	N.R.	N.R.	Eventuali elevazioni con accordo decentrato annuale.	N.R.	N.R.
CCIAA TORINO	Fasce min 1h; criteri legati a scuole/genitori, compresenza e servizi.	Non attivata; nessun interesse a disciplinare.	N.R.	N.R.	Elevabile fino a 400h/anno; esigenze eccez.; max 2% organico.	N.R.	N.R.
PROVINCIA CAMPOBASSO	Tempo pieno/parziale; +30 min per situazioni personali; uffici pubblico compatibili; recupero entro 2 mesi.	Max 60h/anno; monetizzazione non fruite; monitoraggio quadrim.	Programmazione mensile equilibrata; rapporto max 2:1; esclusione notturni.	P.D. aree pronto intervento; max 8 d'ufficio o 10 volont.; rotazione; + euro 13 oltre 6.	180h; superamenti per istituzionali/emergenze con OO.SS./RSU.	Pausa caffè 15 min; pasto per figure/turni; buono in ipotesi specifiche.	N.R.
PROVINCIA MONZA E BRIANZA	Senza richiesta; esclusi cantonieri, manutentori scolastici, polizia prov.; recupero entro 2 mesi; estensioni individuali.	Max 36h/anno; pagamento maggio/nov. o recupero entro anno succ.	35h per turnisti (polizia prov.) se senza costi; festivo infr. solo ind. turno.	P.D. max 6/mese, elev. 10; rotazione; personale formato; euro 11 da 7a.	180->250h per esigenze eccez.; max 2%; di norma max 10h/g.	Polizia: pausa pasto 30 min anche inizio/fine turno se >=7 h.	N.R.

AMMINISTRAZIONE	FLESSIBILITÀ ENTRATA/USCITA	BANCA ORE	TURNI	REPERIBILITÀ / P.D.	STRAORDINARIO	PAUSA / BUONI PASTO	VEST./SVEST.
PROVINCIA ASTI	Max 60 min entrata/uscita; recupero debito entro mese succ.; credito per uscite; ulteriori forme per condizioni certificate.	Non vera banca: straord. pagabile o recuperabile entro anno.	N.R.	Viabilità; max 6/mese elev. 8 per 2 mesi; intervento 30 min; euro 12/12h fraz. +10%; chiamata straord./rec.	Autorizzato P.O./dir.; pagamento o recupero entro anno.	Buono se prestazione > 6h con rientro /turni; pausa 13-15 min 30; valore euro 7.	N.R.
SANITÀ							
NIGUARDA	Fasce compatibili con servizi e organizzazione.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	12 min/die: 6 vest. + 6 svest. per divisa.
ASST PAVIA	Flessibilità 30 min, salvo debito giornaliero e servizi utenza.	N.R.	Continuativo 24h e non continuativo 12h/giornaliero; programmazione turni.	N.R.	N.R.	N.R.	Fino a 15 minuti complessivi, inclusi eventuali passaggi di consegne
ISTRUZIONE E RICERCA							
UNIBO	Eccedenze <=30 min = fless. positiva, recupero entro 3 mesi.	Dal 1.1.2024; oltre 30 min autorizzate; recupero entro marzo anno succ. o monetizzazione.	Rotazione ciclica per continuità almeno 10h; pom./nott./fest.; possibile 35h.	Max 12h; max 6/mese e 2 festivi; chiamata max 6h; ind. euro 60/fascia mensile.	Prestazioni aggiuntive autorizzate; in rep. retribuzione o riposo.	N.R.	N.R.
SCUOLA PODESTI	ATA: fasce/criteri non dettagliati; docenti 18h su 5 gg.	N.R.	N.R.	N.R.	Ore eccedenti per supplenze su disponibilità.	N.R.	N.R.

AMMINISTRAZIONE	FLESSIBILITÀ ENTRATA/USCITA	BANCA ORE	TURNI	REPERIBILITÀ / P.D.	STRAORDINARIO	PAUSA / BUONI PASTO	VEST./SVEST.
SCUOLA BLANDINI	ATA: antimerid./pomerid./serale; fasce su richiesta per anno o periodi; differenza ausiliari/amministrativi.	N.R.	N.R.	N.R.	Piano annuale ATA; dettagli N.R.	N.R.	N.R.
SCUOLA PAGANI	ATA: richiesta motivata e compatibile con servizi; entrata <= inizio lezioni; uscita >= 30 min dopo fine lezioni; docenti scambio ore autorizzato.	N.R.	N.R.	N.R.	ATA: straord./intensificazione con incarico; FIS o recuperi. Docenti: ore eccedenti supplenze.	N.R.	N.R.
I.C. BENEDETTO CROCE	ATA come Pagani; docenti giorno libero non automatico.	N.R.	Plessi/turnazioni per conciliare attività didattiche; sede secondo graduatoria/esigenze.	N.R.	Docenti: 3-6h eccedenti sett.; ATA: imprevisti/intensificazione, compenso o recupero.	N.R.	N.R.
CONSERVATORIO POLLINI	Orari funzionali a servizio e situazioni personali; richieste accolte se senza disfunzioni/aggravi.	N.R.	TA: 6h lun-ven, 5h sab.; cambi turno; segreteria con rientri pom.	N.R.	Prima/dopo orario; autorizzazione Dir. amm.; possibile recupero.	Pausa di 10 min; su richiesta 20 min oltre sei ore continuative; richiamo alla pausa per videoterminalisti	N.R.
CONSERVATORIO G. VERDI	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	Personale tecnico-amministrativo: massimo 100 ore annue; retribuzione o recupero compensativo	N.R.	N.R.

7. Conclusioni

L'analisi dei contratti integrativi esaminati consente di formulare alcune considerazioni finali su due principali ambiti:

- sul **rapporto tra contrattazione nazionale, contrattazione integrativa e cambiamento organizzativo** nelle pubbliche amministrazioni e, quindi, sulla contrattazione integrativa come dispositivo di traduzione organizzativa;
- sul **modo in cui le amministrazioni pubbliche hanno recepito e tradotto**, a livello decentrato, le innovazioni introdotte dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di comparto per il triennio 2019-2021.

7.1 La contrattazione integrativa come dispositivo di traduzione organizzativa

I contratti collettivi nazionali non si limitano a regolare istituti giuridici ed economici del rapporto di lavoro, ma introducono anche indirizzi, categorie e strumenti che possono incidere sulle modalità di organizzazione del lavoro, sulla gestione del personale e sulle relazioni interne agli enti. In questo senso, essi svolgono una funzione non soltanto regolativa, ma anche potenzialmente trasformativa.

Tale funzione, tuttavia, non opera in modo automatico. L'introduzione di nuove clausole contrattuali, anche quando formulate con finalità innovative, non determina di per sé cambiamenti organizzativi effettivi nelle singole amministrazioni. Il contratto nazionale definisce una cornice comune, individua principi generali, disciplina istituti e apre spazi di azione al livello decentrato; ma la sua concreta efficacia dipende dal modo in cui tali previsioni vengono recepite, interpretate e tradotte nei diversi contesti amministrativi.

Da questo punto di vista, appare utile distinguere, sul piano analitico, tra **clausole contrattuali prevalentemente applicative** e **clausole contrattuali a maggiore valenza organizzativa**. Le prime disciplinano aspetti quali decorrenze, risorse, criteri di riparto, requisiti formali e modalità procedurali. La loro implementazione può presentare difficoltà interpretative e richiedere adattamenti locali, ma il loro effetto principale resta quello di assicurare conformità al quadro regolativo nazionale. Le seconde, invece, mirano a incidere più direttamente sulle modalità di gestione del lavoro e del personale: rientrano

in questa categoria, ad esempio, gli istituti connessi alle famiglie professionali, alla valutazione della performance, allo sviluppo economico, al welfare integrativo, alla flessibilità oraria e al lavoro a distanza.

La distinzione non deve essere intesa in senso rigido. Anche le clausole apparentemente più amministrative possono produrre effetti organizzativi, così come le clausole più innovative possono essere ricondotte, nella pratica applicativa, a meri adempimenti procedurali. Essa consente tuttavia di mettere in evidenza un punto decisivo: il potenziale trasformativo della contrattazione nazionale dipende dalla capacità delle amministrazioni e delle parti negoziali di non limitarsi alla corretta applicazione della norma, ma di utilizzare gli istituti contrattuali come occasione di ripensamento delle pratiche organizzative.

In questa prospettiva, la contrattazione integrativa assume un ruolo centrale. Essa rappresenta il principale luogo nel quale le previsioni del contratto nazionale vengono calate nei contesti specifici delle singole amministrazioni. Il livello integrativo non applica semplicemente il contratto nazionale, ma lo interpreta, lo adatta e lo incorpora nelle concrete condizioni organizzative dell'ente. Per questa ragione può essere definito come un dispositivo di **traduzione organizzativa**: uno spazio nel quale la norma nazionale viene trasformata in regole operative, criteri gestionali, soluzioni negoziali e pratiche amministrative.

La qualità di tale traduzione può variare sensibilmente. In alcuni casi la contrattazione integrativa svolge una **funzione prevalentemente applicativa**, limitandosi a recepire le clausole nazionali e a definire le modalità tecniche di utilizzo delle risorse. In altri casi essa assume una **funzione adattiva**, cercando di rendere compatibili gli istituti contrattuali con le esigenze operative dell'ente, con gli assetti organizzativi esistenti e con gli equilibri delle relazioni sindacali. Nei casi più avanzati, invece, la contrattazione integrativa diventa uno spazio di **apprendimento organizzativo**, nel quale le parti utilizzano gli istituti nazionali per rivedere processi, responsabilità, competenze, sistemi di valutazione e modalità di lavoro.

Gli esiti osservabili possono quindi essere ricondotti a una pluralità di livelli. Un primo livello è quello del **recepimento formale**, nel quale l'amministrazione aggiorna il proprio quadro regolativo senza modificare in modo significativo le pratiche organizzative. Un secondo livello è quello dell'**adattamento amministrativo**, nel quale gli istituti contrattuali vengono incorporati attraverso aggiustamenti procedurali e gestionali. Un terzo livello è quello dell'**apprendimento organizzativo**, nel quale la contrattazione integrativa favorisce nuove modalità di confronto tra le parti e contribuisce a rafforzare le capacità interne di gestione del personale. Un quarto livello, più avanzato, è quello della

trasformazione organizzativa, nel quale gli istituti contrattuali diventano leva per modificare assetti professionali, processi di lavoro, sistemi di responsabilità e modalità di erogazione dei servizi.

Il passaggio da un livello all'altro non dipende soltanto dal contenuto del contratto nazionale. Esso è influenzato da almeno tre fattori principali: la pressione innovativa esercitata dal CCNL, la maturità organizzativa dell'amministrazione e la qualità della contrattazione integrativa.

La **pressione innovativa** del contratto nazionale riguarda il grado in cui il CCNL introduce istituti nuovi, ridefinisce categorie consolidate o amplia gli spazi di responsabilità del livello decentrato. Quando il contratto nazionale è fortemente prescrittivo, le amministrazioni dispongono di margini più ridotti di adattamento; quando invece esso definisce principi, obiettivi e strumenti più aperti, aumenta la responsabilità del livello integrativo nel costruire soluzioni coerenti con il proprio contesto organizzativo. Il rinnovo dei CCNL 2019-2021 si colloca, per diversi istituti, in questa seconda prospettiva, poiché introduce elementi di innovazione che richiedono una significativa capacità di interpretazione e implementazione locale.

La **maturità organizzativa dell'amministrazione** riguarda invece le condizioni interne che rendono possibile una traduzione efficace degli istituti contrattuali. Essa dipende dalla qualità della leadership amministrativa, dalle competenze delle strutture di gestione del personale, dalla solidità dei sistemi di valutazione, dalla disponibilità di informazioni affidabili, dall'esperienza negoziale e dalla capacità dell'ente di collegare le regole contrattuali ai propri fabbisogni organizzativi. Amministrazioni dotate di maggiore maturità organizzativa tendono a utilizzare il contratto integrativo non solo come strumento di distribuzione delle risorse, ma anche come leva di sviluppo delle politiche del personale.

La **qualità della contrattazione integrativa** riguarda infine il modo in cui le parti interpretano il processo negoziale. Una contrattazione meramente formale tende a produrre soluzioni difensive o di semplice conformità. Una contrattazione adattiva consente di risolvere problemi applicativi e di calibrare gli istituti sulle esigenze locali. Una contrattazione orientata allo sviluppo, invece, può generare apprendimento reciproco, maggiore responsabilizzazione delle parti e soluzioni più coerenti con le finalità organizzative degli istituti nazionali. In questa prospettiva, assumono particolare rilievo non solo la contrattazione in senso stretto, ma anche gli strumenti partecipativi previsti dai CCNL, quali informazione, confronto e organismi paritetici, che possono favorire una migliore comprensione dei problemi organizzativi e una maggiore condivisione delle soluzioni.

Il rapporto tra pressione del contratto nazionale e maturità organizzativa dell'amministrazione può essere rappresentato attraverso una matrice interpretativa (***tavola 40***).

Tavola 40 – Matrice interpretativa: contrattazione integrativa tra pressione del contratto nazionale e maturità organizzativa

PRESSIONE DEL CONTRATTO NAZIONALE	MATURITÀ ORGANIZZATIVA DELL'AMMINISTRAZIONE	RISPOSTA PREVALENTE DELL'ENTE	ESITO ORGANIZZATIVO
Alta	Bassa	Recepimento difensivo	Adempimento formale
Alta	Alta	Implementazione strategica	Cambiamento guidato
Bassa	Bassa	Inerzia organizzativa	Applicazione debole
Bassa	Alta	Adattamento selettivo	Innovazione locale

La matrice consente di interpretare in modo unitario le differenze osservate nei contratti analizzati. Quando la pressione innovativa del CCNL è elevata, ma l'amministrazione presenta una bassa maturità organizzativa, il rischio prevalente è quello di un recepimento difensivo: l'ente applica le nuove previsioni, ma tende a farlo in modo formale, limitando l'impatto sulle pratiche organizzative. Quando, invece, a una forte pressione del contratto nazionale corrisponde un'elevata maturità organizzativa, il contratto integrativo può diventare uno strumento di implementazione strategica e di cambiamento guidato.

Nei casi in cui la pressione del contratto nazionale è più debole e la maturità organizzativa è bassa, prevale il rischio dell'inerzia: gli istituti vengono applicati in modo limitato, senza produrre effetti significativi né sul piano gestionale né su quello organizzativo. Quando invece la pressione nazionale è più contenuta, ma l'amministrazione dispone di elevate capacità interne, possono emergere forme di adattamento selettivo e di innovazione locale: l'ente utilizza gli spazi disponibili per sviluppare politiche del personale coerenti con i propri fabbisogni, anche al di là di una spinta esplicita proveniente dal contratto nazionale.

Questa chiave interpretativa aiuta a leggere trasversalmente i cinque ambiti oggetto del rapporto. Le **famiglie professionali**, ad esempio, possono essere recepite come semplice riclassificazione dei profili esistenti oppure come occasione per ripensare competenze, ruoli e mobilità interna. I **differenziali stipendiali** possono essere gestiti come procedura selettiva di attribuzione economica oppure come strumento di valorizzazione dello sviluppo professionale. La **performance** può funzionare come criterio di riparto del fondo oppure come leva di miglioramento dei risultati e di apprendimento organizzativo. Il **welfare** può essere trattato come insieme di benefici accessori oppure come componente di una più ampia politica di benessere organizzativo. La **flessibilità oraria e il lavoro a distanza** possono restare misure di conciliazione individuale oppure diventare elementi di riprogettazione dei processi di lavoro.

Ne deriva che la valutazione della contrattazione integrativa non può limitarsi alla verifica della sua conformità formale al contratto nazionale, pur essendo tale verifica necessaria. Occorre anche interrogarsi sulla capacità degli enti di utilizzare gli spazi negoziali disponibili per produrre soluzioni organizzativamente coerenti, sostenibili e orientate al miglioramento. In questa prospettiva, un contratto integrativo può essere formalmente corretto, ma organizzativamente debole, così come può essere particolarmente significativo quando riesce a collegare regole, risorse, competenze e obiettivi dell'amministrazione.

Il punto non è quindi contrapporre applicazione e innovazione. In molte amministrazioni, anche il recepimento ordinato e corretto degli istituti nazionali può rappresentare un risultato importante, soprattutto in presenza di assetti organizzativi fragili, sistemi gestionali poco consolidati o relazioni sindacali complesse. Il problema è piuttosto comprendere **se e in quale misura la contrattazione integrativa riesca a trasformare la conformità regolativa in capacità organizzativa**. È in questo passaggio che si misura il potenziale effettivo della contrattazione come strumento di governo del lavoro pubblico.

Il modello proposto consente pertanto di leggere la contrattazione integrativa come uno **spazio intermedio tra norma nazionale e organizzazione concreta**. Il contratto nazionale genera una pressione istituzionale al cambiamento; la contrattazione integrativa traduce tale pressione in soluzioni locali; l'organizzazione dell'ente determina, in larga misura, la profondità degli effetti prodotti. La qualità del sistema dipende dalla coerenza tra questi tre livelli. Quando tale coerenza è elevata, la contrattazione integrativa può contribuire allo sviluppo delle amministrazioni. Quando è debole, gli istituti contrattuali rischiano di restare adempimenti formali o dispositivi prevalentemente distributivi.

Da questa prospettiva deriva anche **un'indicazione per il futuro della regolazione contrattuale**. I CCNL possono favorire il cambiamento non soltanto introducendo nuovi

istituti, ma costruendo clausole capaci di orientare le amministrazioni verso processi di autoriflessione organizzativa, sviluppo delle competenze, partecipazione responsabile e monitoraggio degli effetti. Al tempo stesso, il livello integrativo può valorizzare tali strumenti solo se dispone di adeguate capacità amministrative, competenze negoziali e sistemi di gestione del personale sufficientemente maturi. Il rafforzamento della contrattazione integrativa passa dunque non solo dalla chiarezza delle regole, ma anche dalla crescita delle capacità organizzative degli enti chiamati ad applicarle.

7.2 Osservazioni conclusive relative alla tornata contrattuale 2019-21

L'analisi dei contratti integrativi esaminati consente di formulare alcune considerazioni conclusive sul modo in cui le amministrazioni pubbliche hanno recepito e tradotto, a livello decentrato, le innovazioni introdotte dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di comparto per il triennio 2019-2021. Pur in assenza di una pretesa di rappresentatività statistica del campione analizzato, il materiale contrattuale considerato restituisce un quadro significativo delle principali tendenze in atto, delle diverse modalità applicative adottate dalle amministrazioni e delle tensioni che attraversano l'attuale fase della contrattazione integrativa nel lavoro pubblico.

La chiave interpretativa proposta nel paragrafo precedente consente di leggere tali tendenze non soltanto come esiti differenziati di applicazione contrattuale, ma come forme diverse di traduzione organizzativa del contratto nazionale. I CCNL introducono istituti, principi e spazi di regolazione; la contrattazione integrativa li interpreta e li adatta; le amministrazioni li incorporano, con intensità diversa, nelle proprie pratiche gestionali. Il risultato non è quindi mai meccanico. Gli stessi istituti possono produrre effetti diversi a seconda della maturità organizzativa dell'ente, della qualità delle relazioni sindacali, della capacità tecnica delle strutture di gestione del personale e della coerenza tra clausole contrattuali e fabbisogni organizzativi.

Il primo dato che emerge è la **complessiva capacità della contrattazione integrativa di recepire formalmente le innovazioni della contrattazione nazionale**. I contratti analizzati si collocano, in generale, entro il perimetro tracciato dai CCNL di comparto e mostrano una diffusa attenzione agli istituti oggetto di rinnovamento: nuovo ordinamento professionale, differenziali stipendiali, welfare integrativo, performance e flessibilità oraria. Da questo punto di vista, il livello decentrato appare in larga misura

coerente con il quadro nazionale. Tuttavia, **tale coerenza formale non coincide necessariamente con una piena capacità trasformativa**. In molti casi la contrattazione integrativa sembra assolvere soprattutto a una funzione di adattamento procedurale e distributivo delle previsioni nazionali, mentre risulta meno evidente la capacità di utilizzare i nuovi istituti come leve di ripensamento organizzativo.

Questa distinzione tra **recepimento formale** e **innovazione sostanziale** costituisce una delle principali evidenze del rapporto. I rinnovi contrattuali hanno ampliato gli spazi di autonomia e di responsabilità del livello integrativo, ma l'esercizio di tale autonomia appare diseguale. Alcune amministrazioni utilizzano la contrattazione integrativa per costruire soluzioni coerenti con le proprie caratteristiche organizzative, con i fabbisogni professionali e con le specificità del contesto di servizio. Altre, invece, sembrano limitarsi a tradurre in clausole applicative gli istituti nazionali, privilegiando la regolazione delle procedure, dei criteri di accesso e delle modalità di riparto delle risorse. Ne deriva un quadro nel quale l'innovazione contrattuale è presente, ma non sempre si traduce in innovazione organizzativa.

Il tema delle famiglie professionali mostra con particolare evidenza tale ambivalenza. Il nuovo ordinamento professionale, soprattutto nel comparto Funzioni centrali, intende favorire il superamento di una classificazione del lavoro fondata su profili rigidi e mansioni predeterminate, orientando il sistema verso ambiti professionali più ampi, fondati su competenze, conoscenze e capacità trasversali. Si tratta di un passaggio rilevante, perché mira a rendere più flessibile l'utilizzo del personale e a collegare maggiormente l'inquadramento professionale ai fabbisogni organizzativi. Tuttavia, l'analisi mostra che questo passaggio non è sempre compiuto in modo pienamente coerente.

In alcuni casi le famiglie professionali vengono costruite come veri aggregati di competenze, capaci di sostenere una gestione più dinamica dei ruoli e della mobilità interna. In altri casi, invece, esse appaiono prevalentemente come strumenti di riclassificazione dei profili esistenti, attraverso tabelle di corrispondenza che rischiano di riprodurre, con nuova terminologia, logiche classificatorie precedenti. Il nodo interpretativo non riguarda quindi soltanto il numero o la denominazione delle famiglie professionali, ma la loro effettiva funzione organizzativa. Se le famiglie restano semplici contenitori amministrativi nei quali ricollocare i profili preesistenti, il nuovo ordinamento produce soprattutto un effetto di riordino formale. Se, invece, esse diventano uno strumento per leggere i processi di lavoro, individuare competenze critiche, favorire mobilità interna e supportare politiche di sviluppo professionale, allora l'istituto può assumere una reale valenza trasformativa.

Anche i nuovi differenziali stipendiali evidenziano la tensione tra logica distributiva e logica di sviluppo professionale. La sostituzione delle precedenti progressioni economiche orizzontali con i differenziali stipendiali esprime l'intento di rafforzare il collegamento tra sviluppo economico, valutazione della performance, esperienza professionale e qualità del contributo individuale. Nei contratti analizzati tale impostazione è generalmente recepita attraverso la definizione di criteri, punteggi, requisiti di accesso e graduatorie. Tuttavia, anche in questo caso, il profilo più rilevante non è la mera presenza dei criteri, ma il loro equilibrio sostanziale.

La contrattazione integrativa oscilla infatti tra due esigenze: da un lato, assicurare selettività, valorizzazione del merito e riconoscimento delle competenze; dall'altro, garantire una certa equità distributiva e contenere i conflitti interni connessi all'accesso a benefici economici non generalizzati. Ne deriva un'applicazione dei differenziali stipendiali spesso prudente. La valutazione della performance è frequentemente richiamata, ma la sua capacità effettiva di differenziare dipende dalla qualità dei sistemi valutativi sottostanti. L'esperienza professionale e l'anzianità continuano a svolgere un ruolo significativo, talvolta necessario per evitare che il sistema sia percepito come eccessivamente discrezionale, ma talvolta anche tale da ridurre la portata selettiva dell'istituto.

Il rischio, in questo ambito, è che **i differenziali stipendiali finiscano per collocarsi in una zona intermedia**: non più progressioni automatiche, ma non ancora pienamente strumenti di sviluppo professionale fondati sulla valutazione robusta delle competenze e dei risultati. Anche qui il modello interpretativo proposto appare utile: nelle amministrazioni dotate di maggiore maturità organizzativa, i differenziali possono essere collegati a politiche più ampie di valorizzazione professionale; nei contesti più fragili, invece, essi tendono a essere gestiti prevalentemente come procedura distributiva, con una selettività regolata formalmente ma non sempre sostanzialmente incisiva.

La **performance** rappresenta forse l'ambito nel quale la tensione tra funzione manageriale e funzione distributiva emerge con maggiore chiarezza. I contratti analizzati mostrano una piena istituzionalizzazione del lessico della performance: obiettivi, risultati, produttività, valutazione individuale, performance organizzativa, merito e premialità sono categorie ormai stabilmente presenti nella contrattazione integrativa. Tuttavia, la presenza di tale lessico non implica necessariamente un utilizzo maturo della performance come leva di governo dell'organizzazione. In molti casi, la contrattazione si concentra soprattutto su percentuali, quote di fondo, fasce, coefficienti, soglie di accesso e maggiorazioni, mentre resta più debole l'attenzione alla qualità degli obiettivi, alla

costruzione degli indicatori, al processo di feedback e al legame tra valutazione e apprendimento organizzativo.

La performance appare così sottoposta a una doppia pressione. Da un lato, essa è chiamata a sostenere la cultura del risultato, la differenziazione del merito e il miglioramento dei servizi. Dall'altro, nella concreta pratica contrattuale, tende spesso a operare come criterio di riparto del trattamento accessorio. Questa trasformazione della performance da strumento manageriale a dispositivo distributivo non è necessariamente una deviazione patologica, poiché la contrattazione integrativa ha fisiologicamente anche una funzione regolativa e allocativa. Tuttavia, essa segnala un limite: quando la performance viene discussa prevalentemente in termini di distribuzione economica, si riduce la possibilità di utilizzarla come occasione di riflessione organizzativa sui processi, sulle responsabilità, sui risultati attesi e sulla qualità del servizio reso.

Un ulteriore profilo critico riguarda la differenziazione effettiva. La previsione di premi, maggiorazioni e quote selettive non garantisce di per sé una reale capacità di distinguere il contributo individuale o collettivo. Tale capacità dipende dalla distribuzione effettiva delle valutazioni, dalla robustezza degli indicatori, dalla responsabilizzazione della dirigenza e dalla credibilità del sistema agli occhi dei dipendenti. Quando le valutazioni tendono a concentrarsi nelle fasce alte, la selettività viene spesso ricostruita attraverso strumenti aggiuntivi, come la maggiorazione del premio individuale. Ciò mostra che la contrattazione integrativa interviene frequentemente a valle di sistemi valutativi che faticano a produrre differenziazione ordinaria, cercando di introdurre correttivi selettivi nella fase distributiva.

Il welfare integrativo presenta una dinamica parzialmente diversa. In questo ambito la contrattazione integrativa sembra assumere una funzione più esplicitamente sociale e compensativa. Le misure di sostegno al reddito, i rimborsi, gli interventi per istruzione, sanità, genitorialità, attività culturali e bisogni familiari mostrano un ampliamento del perimetro del trattamento accessorio verso dimensioni non strettamente retributive. Il welfare contrattuale appare così come uno strumento attraverso il quale le amministrazioni cercano di rispondere a bisogni sociali differenziati, migliorare il benessere del personale e rafforzare il legame tra dipendente e amministrazione.

Tuttavia, anche in questo caso, la capacità innovativa è variabile. In alcuni contratti il welfare assume una forma strutturata e articolata; in altri resta una previsione più limitata, subordinata alla disponibilità di risorse o costruita come elenco di benefici potenzialmente attivabili. Il punto da sottolineare è che il welfare integrativo non dovrebbe essere letto soltanto come insieme di benefici accessori, ma come indicatore del modo in cui la contrattazione interpreta il rapporto tra lavoro pubblico, benessere

organizzativo e sostenibilità sociale. Quando è progettato in modo coerente con i bisogni del personale e con le caratteristiche dell'organizzazione, il welfare può contribuire alla qualità del lavoro e alla tenuta motivazionale. Quando invece è trattato come mera destinazione residuale di risorse, rischia di perdere la propria funzione strategica e di trasformarsi in una sommatoria di interventi frammentati.

Anche la flessibilità oraria e il lavoro a distanza rivelano una tensione tra innovazione organizzativa e regolazione adattiva. I contratti analizzati mostrano una crescente attenzione alla conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro, alle esigenze di specifiche categorie di personale, alla gestione della presenza e, in alcuni casi, al diritto alla disconnessione. Si tratta di un'evoluzione rilevante, che segnala il progressivo ingresso nella contrattazione integrativa di temi legati alla qualità dell'esperienza lavorativa e alla trasformazione delle modalità di erogazione della prestazione. In questo senso il settore pubblico, come peraltro storicamente avvenuto, dimostra una sensibilità e una cultura del lavoro - a nostro avviso - più avanzate di quelle del settore privato. Tuttavia, la flessibilità viene spesso regolata soprattutto come beneficio individuale o come adattamento dell'orario, mentre risulta meno sviluppata la riflessione sulle sue implicazioni organizzative: coordinamento dei gruppi di lavoro, continuità dei servizi, ridefinizione dei processi, responsabilità per obiettivi, uso delle tecnologie e modalità di controllo.

In questa prospettiva, la flessibilità non può essere considerata soltanto un istituto di conciliazione. Essa interroga il modo stesso in cui le amministrazioni organizzano il lavoro, misurano la prestazione e presidiano la qualità del servizio. Il passaggio da una cultura della presenza a una cultura della responsabilità organizzativa resta ancora incompleto e differenziato. La contrattazione integrativa sembra aver recepito la necessità di disciplinare nuovi spazi di flessibilità, ma non sempre appare in grado di collegarli a una revisione più ampia dei modelli organizzativi.

Nel complesso, l'analisi restituisce quindi un quadro caratterizzato da tre tendenze principali. La prima è la crescente articolazione della contrattazione integrativa, che non si limita più alla gestione tradizionale del salario accessorio, ma interviene su ambiti più ampi: classificazione professionale, sviluppo economico, welfare, performance, tempi di lavoro e lavoro a distanza. La seconda è la forte eterogeneità applicativa tra amministrazioni e comparti, che riflette differenze dimensionali, settoriali, organizzative e culturali. La terza è la persistente centralità della funzione distributiva della contrattazione, che continua a rappresentare il baricentro attorno al quale molti istituti vengono concretamente regolati.

Questa centralità della dimensione distributiva non deve essere interpretata in modo esclusivamente negativo. La contrattazione integrativa ha anche il compito di rendere praticabili, trasparenti e condivise le modalità di utilizzo delle risorse. Tuttavia, il punto critico è che la dimensione distributiva tende talvolta ad assorbire quella organizzativa. Gli istituti introdotti o rinnovati dai CCNL 2019-2021 avrebbero potenzialmente la capacità di sostenere processi di modernizzazione amministrativa: gestione per competenze, sviluppo professionale, valutazione dei risultati, welfare organizzativo, flessibilità responsabile. Nei contratti analizzati tale potenziale è presente, ma spesso non pienamente dispiegato.

La conclusione più generale è che la contrattazione integrativa si trova oggi in una fase di transizione. Essa non è più soltanto il luogo della regolazione minuta del trattamento accessorio, ma non è ancora pienamente divenuta uno spazio maturo di progettazione organizzativa. I nuovi istituti contrattuali aprono possibilità importanti, ma la loro efficacia dipende dalla capacità delle amministrazioni di collegare le clausole negoziali ai propri fabbisogni reali, ai sistemi di gestione del personale, alla qualità dei processi valutativi e alla trasformazione dei servizi. La sfida dei prossimi anni sarà quindi quella di rafforzare il nesso tra contrattazione integrativa e capacità amministrativa, evitando che l'innovazione contrattuale si esaurisca in adempimento formale o in mera redistribuzione di risorse.

In tale prospettiva, il monitoraggio della contrattazione integrativa conserva una funzione essenziale. Esso consente non solo di verificare la coerenza dei contratti decentrati rispetto al quadro nazionale, ma anche di cogliere il grado effettivo di apprendimento istituzionale delle amministrazioni. Le buone pratiche non andrebbero individuate soltanto nei contratti più ricchi di istituti o più articolati sotto il profilo regolativo, ma in quelli che riescono a costruire un rapporto coerente tra risorse, competenze, risultati, benessere organizzativo e qualità dei servizi.

Da questo punto di vista, **l'analisi suggerisce anche alcune implicazioni per la futura regolazione contrattuale**. In primo luogo, **i contratti nazionali possono continuare a svolgere una funzione di orientamento e innovazione**, ma dovrebbero farlo tenendo conto della forte eterogeneità delle amministrazioni chiamate ad applicarli. Clausole troppo rigide rischiano di comprimere la capacità adattiva degli enti più maturi; clausole troppo generali rischiano invece di lasciare senza guida le amministrazioni più fragili. La sfida consiste nel costruire istituti sufficientemente chiari da garantire coerenza nazionale, ma sufficientemente flessibili da consentire traduzioni organizzative differenziate.

In secondo luogo, **la qualità della contrattazione integrativa dipende sempre più dalla disponibilità di competenze tecniche, dati, sistemi di valutazione e capacità negoziali**. La contrattazione orientata allo sviluppo organizzativo richiede infatti amministrazioni in grado di conoscere i propri fabbisogni, leggere i propri processi, valutare gli effetti delle scelte compiute e sostenere relazioni sindacali mature. In assenza di tali condizioni, gli spazi di autonomia riconosciuti dal CCNL rischiano di tradursi in soluzioni ripetitive, difensive o prevalentemente distributive.

In terzo luogo, appare opportuno valorizzare maggiormente gli **strumenti partecipativi diversi dalla contrattazione in senso stretto**, quali informazione, confronto e organismi paritetici, possibilmente superando una certa tendenza alla burocratizzazione ed eccessiva proceduralizzazione delle relazioni sindacali. Tali strumenti possono favorire processi di autoriflessione organizzativa e consentire alle parti di affrontare temi che non si esauriscono nella distribuzione delle risorse, ma riguardano la qualità del lavoro, l'evoluzione delle competenze, la trasformazione digitale, il benessere organizzativo e il miglioramento dei servizi. In questa prospettiva, la partecipazione può costituire una condizione rilevante per rendere la contrattazione integrativa meno difensiva e più orientata all'apprendimento.

In conclusione, il rapporto tra contrattazione nazionale e contrattazione integrativa non può essere interpretato secondo una logica lineare di attuazione. Il CCNL non produce automaticamente cambiamento organizzativo, ma crea condizioni, vincoli e opportunità. La contrattazione integrativa rappresenta il luogo in cui tali opportunità possono essere tradotte in soluzioni concrete. L'efficacia di questo processo dipende dalla capacità delle amministrazioni e delle parti negoziali di trasformare la norma in pratica organizzativa, la conformità in capacità amministrativa, la distribuzione delle risorse in sviluppo del lavoro pubblico. È su questo terreno che si giocherà, nei prossimi anni, la qualità effettiva della contrattazione integrativa e il suo contributo alla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni.

La contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni dopo i rinnovi dei contratti collettivi nazionali del triennio 2019-2021

Rapporto di sintesi

Ottobre 2026

Autori

Alessandro Boscati e Renato Ruffini (Università degli Studi di Milano).

Pierluigi Mastrogiuseppe (Aran) ha progettato e coordinato l'attività di ricerca. Paolo Matteini (Aran) ha diretto le attività del gruppo di lavoro di supporto agli autori. Hanno partecipato al gruppo di lavoro Rossella Di Tommaso (Aran), Lorenza Carra (Aran) e Serena Tanzi (Aran).

Contatti

Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni
Direzione Studi, risorse e servizi
Via G. B. Morgagni, n. 30/E
00161 ROMA
E-mail: dsrs@aranagenzia.it
web: www.aranagenzia.it

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

Si prega di citare sempre la presente pubblicazione come riportato qui sotto:

Aran, Università degli Studi di Milano (2026), La contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni dopo i rinnovi dei contratti collettivi nazionali del triennio 2019-2021. Rapporto di sintesi, Roma, [URL della pagina del rapporto sul sito ARAN].

Sommario

1. Presentazione della ricerca 4
1.1 Obiettivi e domanda di ricerca 4
1.2 Gli ambiti di indagine 5
1.3 Comparti e amministrazioni esaminate 6
1.4 Metodo e cautele interpretative 6
1.5 La chiave di lettura 7

2. Famiglie professionali 8
2.1 Il quadro di riferimento 8
2.2 Famiglia professionale e profilo: una differenza di natura 9
2.3 Che cosa emerge dai contratti integrativi 10
2.4 Tre modelli di attuazione 10
2.5 Sintesi per comparto 12
2.6 Indicazioni per la contrattazione integrativa 13

3. Nuovi differenziali stipendiali 14
3.1 Il quadro di riferimento 14
3.2 Valorizzazione della professionalità e premialità: due funzioni distinte 16
3.3 Le principali evidenze trasversali 16
3.4 Sintesi per comparto 18
3.5 Cinque modelli ricorrenti 21
3.6 Punteggio aggiuntivo per mancata progressione 21
3.7 Criteri di precedenza in caso di parità 22
3.8 Valutazione conclusiva 23

4. Welfare integrativo 25
4.1 Il quadro di riferimento 25
4.2 Il nodo del finanziamento 26
4.3 I modelli per comparto 27
4.4 Sintesi per comparto 27
4.5 Elementi trasversali 29
4.6 Indicazioni 30

5. Performance 31
5.1 Il quadro di riferimento 31
5.2 Sintesi per comparto 32
5.3 Un gradiente tra comparti 35
5.4 Le criticità trasversali 35
5.5 In sintesi 36

6. Regimi di flessibilità oraria 37
6.1 Il quadro di riferimento 37
6.2 Le evidenze per istituto 38
6.3 Sintesi per comparto 39
6.4 Quattro modelli di comparto 41
6.5 Indicazioni 41

7. Conclusioni 43
7.1 La contrattazione integrativa come traduzione organizzativa 43
7.2 Le evidenze principali della tornata 2019-2021 45
7.3 Implicazioni per la regolazione contrattuale 46

1. Presentazione della ricerca

Il presente documento è la versione sintetica del rapporto finale. Ne riprende l'impianto, i quadri di riferimento e le conclusioni, ma omette le analisi di dettaglio dedicate alle singole amministrazioni e ai singoli contratti integrativi, per le quali si rinvia alla versione integrale.

La contrattazione integrativa successiva ai CCNL 2019-2021 ha recepito in modo formalmente corretto le innovazioni nazionali, ma solo in parte le ha trasformate in strumenti di governo organizzativo. È questo il risultato complessivo della ricerca, commissionata dall'Aran all'Università degli Studi di Milano per verificare come i contratti integrativi abbiano tradotto, a livello di ente, gli obiettivi della contrattazione nazionale.

1.1 Obiettivi e domanda di ricerca

La tornata 2019-2021 interviene in una fase di profonda trasformazione del lavoro pubblico. Vi convergono il superamento delle rigidità dei sistemi classificatori, il rafforzamento della capacità amministrativa, la centralità delle competenze, il consolidamento dei sistemi di performance, l'attenzione al benessere organizzativo e le nuove forme di organizzazione del lavoro, incluse quelle flessibili e a distanza. I contratti nazionali non si limitano quindi a rinnovare istituti esistenti: ridefiniscono alcune dimensioni strutturali del rapporto di lavoro e affidano alla contrattazione integrativa un ruolo rilevante nella loro attuazione.

La domanda di fondo è in che misura la contrattazione integrativa sia un mero momento di recepimento applicativo e in che misura costituisca, invece, uno spazio effettivo di adattamento organizzativo e di innovazione gestionale. La contrattazione decentrata opera, infatti, in un punto di intersezione delicato. Da un lato deve rispettare limiti, materie e vincoli posti dalla legge e dai contratti nazionali; dall'altro deve rendere tali disposizioni coerenti con le caratteristiche dei singoli enti.

La ricerca non si ferma quindi alla verifica della correttezza formale degli accordi. Cerca di capire se gli enti abbiano usato gli spazi disponibili per costruire soluzioni coerenti con i propri fabbisogni. La distanza tra il disegno dei contratti nazionali e la loro attuazione non è necessariamente negativa: può derivare da inerzie e applicazioni formali, ma anche da

un adattamento selettivo alle esigenze operative. Il punto analitico centrale è distinguere la fisiologica personalizzazione organizzativa dalla difficoltà di attuare in modo sostanziale gli obiettivi nazionali.

1.2 Gli ambiti di indagine

L'indagine è costruita intorno a cinque ambiti tematici, scelti per la loro rilevanza nella tornata 2019-2021 e per la loro capacità di incidere sulla gestione del personale (***tavola 1***).

Tavola 1 – Gli ambiti di indagine e le domande di ricerca

Ambito	Domanda di ricerca
Famiglie professionali	Le amministrazioni hanno ripensato la descrizione del lavoro in termini di competenze, o hanno trasposto i vecchi profili sotto nuove denominazioni?
Differenziali stipendiali	Le progressioni economiche sono state configurate come strumenti selettivi di valorizzazione della professionalità, o restano avanzamenti fondati sull'anzianità?
Welfare integrativo	Emerge un welfare accessorio e frammentato, o una componente organica delle politiche del personale?
Performance	La contrattazione si limita a richiamare i sistemi di valutazione, o orienta in modo significativo la distribuzione e la selettività dei premi?
Flessibilità oraria	L'organizzazione del tempo di lavoro è trattata come misura individuale di conciliazione, o come leva di riprogettazione dei processi?

1.3 Comparti e amministrazioni esaminate

L'analisi riguarda i quattro principali comparti di contrattazione. La comparazione tra comparti consente di distinguere ciò che deriva dalla diversa disciplina nazionale da ciò che dipende dalle scelte compiute in sede integrativa.

- **Funzioni centrali:** Agenzia delle Entrate, MAECI, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero della Difesa, Avvocatura dello Stato e Parco nazionale del Gargano. Per le famiglie professionali l'analisi è stata estesa ad Aran, Ministero del Lavoro, Ministero dell'Ambiente, Ministero della Giustizia, Ministero della Cultura, Ministero dell'Istruzione e del Merito e Giustizia amministrativa.
- **Funzioni locali:** Camere di commercio di Chieti-Pescara, Umbria, Caserta, Arezzo-Siena e Torino; Province di Campobasso, Monza e Brianza e Asti; Roma Capitale.
- **Sanità:** ASST Pavia e ASST Grande Ospedale Metropolitano Niguarda.
- **Istruzione e Ricerca:** Università di Bologna, Università di Perugia e Università della Campania "Luigi Vanvitelli"; per scuola e AFAM, Istituto Giovanni Blandini, Istituto Benedetto Croce, Istituto Pagani, Conservatorio Pollini di Padova e Conservatorio Verdi di Torino.

1.4 Metodo e cautele interpretative

Il rapporto adotta un approccio di analisi documentale e comparativa. Per ciascun ambito ricostruisce il quadro normativo e contrattuale nazionale, analizza le soluzioni dei contratti integrativi e formula considerazioni di sintesi su convergenze, differenze, criticità e linee evolutive. La comparazione non mira a costruire graduatorie tra enti, ma a evidenziare modelli applicativi ricorrenti.

La natura documentale dell'indagine impone alcune cautele:

- l'analisi riguarda il **contenuto delle clausole**; le considerazioni sugli effetti organizzativi hanno carattere interpretativo e non verificano l'attuazione né i risultati conseguiti;

- il **silenzio del contratto** non dimostra l'assenza di un istituto nell'ente, che può essere regolato da altri accordi, atti gestionali o fonti nazionali;
- i risultati individuano **tendenze nei casi osservati** e non consentono stime sulla diffusione dei fenomeni nell'intero comparto.

1.5 La chiave di lettura

L'impianto interpretativo si fonda su una distinzione centrale: la contrattazione integrativa può essere un **semplice adempimento applicativo** oppure una **leva di governo organizzativo**. Nel primo caso l'ente recepisce le previsioni nazionali con formule standardizzate, rinvii generici o tabelle di trasposizione. Nel secondo definisce criteri e priorità coerenti con le proprie esigenze, collegando risorse, competenze, valutazione, benessere e organizzazione del lavoro. Tra i due poli si collocano numerose situazioni intermedie.

La rilevanza organizzativa della contrattazione va però ricostruita nel rispetto del riparto di competenze tra legge, contratto nazionale, autonomia negoziale decentrata e poteri datoriali. L'incidenza di una clausola sul funzionamento dell'ente non rende negoziabile l'intera materia organizzativa cui si collega. Ne discende che la qualità di un accordo non si misura con l'ampiezza delle materie disciplinate: anche una regolazione circoscritta può essere appropriata se si raccorda alle decisioni assunte nella sede competente, mentre una disciplina molto dettagliata può irrigidire la gestione senza migliorare la tutela del personale. La funzione distributiva conserva, in questo quadro, una propria utilità, perché trasparenza dei criteri e prevedibilità delle attribuzioni economiche alimentano la fiducia nel sistema.

2. Famiglie professionali

L'obiettivo del CCNL Funzioni centrali, cioè passare da una classificazione per mansioni a una fondata sulle competenze, è stato raggiunto solo in parte. Le amministrazioni hanno introdotto le famiglie professionali, ma spesso come ridenominazione dei vecchi profili. Il sistema non è però peggiorato: anche gli approcci più conservativi hanno prodotto una semplificazione complessiva.

2.1 Il quadro di riferimento

Il d.l. n. 80/2021 ha introdotto due novità nei sistemi di classificazione, rinviandone l'attuazione alla contrattazione collettiva. Ha confermato l'inquadramento in almeno tre aree funzionali, prevedendo un'area ulteriore per il personale di elevata qualificazione. Ha poi consentito ai CCNL 2019-2021 di definire tabelle di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti, sulla base dell'esperienza e della professionalità maturate, anche in deroga al titolo di studio.

I contratti di comparto hanno ridisegnato le declaratorie delle aree, introdotto l'area delle elevate qualificazioni e disciplinato una progressione speciale "in sede di prima applicazione", in luogo del reinquadramento automatico. La riforma è ispirata al passaggio dal concetto di **mansione** a quello di **ruolo organizzativo**, e incide anche sull'oggetto dell'obbligazione contrattuale e sull'esercizio dello *jus variandi*.

Solo il comparto Funzioni centrali ha introdotto le famiglie professionali, mentre gli altri comparti mantengono i profili. L'art. 13 del CCNL le definisce come ambiti professionali omogenei, caratterizzati da competenze similari o da una base professionale e di conoscenze comune. La loro individuazione è rimessa alla contrattazione integrativa (art. 7, comma 6, lett. z), entro un termine dalla sottoscrizione definitiva del CCNL. Al loro interno confluiscono i profili del precedente ordinamento, secondo la tabella di trasposizione automatica allegata al contratto.

L'inquadramento si articola quindi su due assi: in verticale per **aree**, che individuano livelli di competenza; in orizzontale per **famiglie**, che descrivono ambiti omogenei di competenze professionali.

2.2 Famiglia professionale e profilo: una differenza di natura

La famiglia non è un profilo con un nome nuovo. La differenza è insieme quantitativa e qualitativa (***tavola 2***).

Tavola 2 – Profilo professionale e famiglia professionale: le differenze

	Profilo professionale	Famiglia professionale
Ampiezza	Una singola professione o mansione, descritta in modo analitico	Un contenitore che accorpa più profili e una pluralità di mestieri
Criterio di descrizione	Attività e compiti da svolgere	Competenze abilitanti: conoscenze, capacità, abilità
Stabilità	Soggetto a rapida obsolescenza	Quadro di riferimento più stabile nel tempo

Le ragioni della riforma sono l'efficienza del sistema e la mobilità orizzontale: le mansioni invecchiano rapidamente per effetto della parcellizzazione del lavoro. Il profilo più rilevante è però quello qualitativo. Le famiglie vanno definite attraverso le competenze, non attraverso le attività.

L'orientamento applicativo condiviso da Aran, Funzione pubblica e Ragioneria generale dello Stato (id. 30989 del 29 novembre 2022) indica di partire dall'analisi delle competenze richieste e dai **macro-processi** gestiti dall'amministrazione. Le famiglie devono avere un perimetro sufficientemente ampio da comprendere più posizioni di lavoro, così da favorire mobilità e sviluppo. Le posizioni di lavoro più specifiche, o **profili di ruolo**, non sono indispensabili per adempiere alla previsione contrattuale. Se l'amministrazione le ritiene utili, ad esempio per bandi di mobilità e concorso o per l'analisi dei fabbisogni formativi, le definisce nell'esercizio dei propri poteri datoriali. A famiglie stabili può così corrispondere un maggiore dinamismo delle posizioni di lavoro.

La definizione delle famiglie non riguarda direttamente l'organizzazione del lavoro, ma vi incide: ampliando o restringendo l'ambito di esigibilità delle prestazioni, condiziona la flessibilità gestionale del dirigente. Due elementi ne rafforzano il rilievo. L'Aran ha indicato che le progressioni verticali vanno svolte almeno a livello di famiglia professionale. L'art. 14 del CCNL collega i differenziali stipendiali alla competenza acquisita nelle funzioni proprie dell'area e della famiglia.

2.3 Che cosa emerge dai contratti integrativi

Le amministrazioni non hanno sempre applicato l'istituto in modo coerente con la logica del CCNL. Al di là di una certa confusione terminologica tra ambiti e famiglie, la questione centrale è la natura dell'intervento. In molti casi le amministrazioni non hanno ripensato la classificazione in chiave di competenze, ma si sono limitate a costruire tabelle di corrispondenza tra vecchi profili e nuove famiglie, sovrapponendo e confondendo i due strumenti.

Non sempre è stata colta la differenza tra profilo e famiglia. Due aspetti, in particolare, non sono stati pienamente compresi:

1. la **funzione aggregativa** della famiglia, destinata a ricomprendere più profili;
2. la possibilità di precisare la descrizione ampia delle famiglie attraverso **profili di ruolo**, individuati non dal contratto integrativo ma con atti e documenti organizzativi, adottati con minori formalità e procedure più snelle.

Anche nelle famiglie più complesse, come quella dei funzionari, la descrizione delle competenze resta spesso legata a una logica mista di *job description*, in cui le mansioni sono associate alle conoscenze necessarie per svolgerle.

2.4 Tre modelli di attuazione

La comparazione ha considerato la presenza esplicita di ambiti o macro-processi, la logica di costruzione delle famiglie (matriciale, derivata dai profili, ibrida), l'orientamento alle competenze, il grado di innovazione, il livello di semplificazione e la coerenza con il CCNL. Ne derivano tre modelli idealtipici (***tavola 3***).

Tavola 3 – Comparto Funzioni centrali: modelli di attuazione del nuovo sistema classificatorio

Modello	Caratteristiche	Esempi
Competence-based integrato	Analisi esplicita di macro-processi e competenze; famiglie costruite incrociando aree e ambiti; declaratorie articolate in conoscenze, capacità tecniche e competenze trasversali; forte semplificazione dei profili	Aran, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero della Difesa
Ibrido o di transizione	Famiglie introdotte formalmente; ambiti individuati ma non usati in modo sistematico; declaratorie che alternano competenze e mansioni; dipendenza dai profili preesistenti, pur razionalizzati	Ministero della Cultura, Ministero dell'Ambiente, Giustizia amministrativa, in parte Ministero dell'Istruzione e del Merito
Formalistico-conservativo	Nessuna analisi dei macro-processi; famiglie ricavate direttamente dalle tabelle di corrispondenza; declaratorie descrittive delle attività; innovazione sostanziale limitata	Ministero del Lavoro, Ministero della Giustizia, MAECI

La distribuzione degli enti tra i modelli non è casuale. Incidono la maturità organizzativa e manageriale, cioè la capacità di leggere i processi in termini di competenze, e le dinamiche negoziali. Contano anche la complessità tecnica e dimensionale, che può favorire modelli strutturati, ma rendere più difficile una trasformazione radicale, e il grado di integrazione con programmazione dei fabbisogni, reclutamento e formazione.

La riforma non è dunque un intervento solo tecnico-giuridico, ma un processo di cambiamento organizzativo. Richiede nuovi linguaggi, maggiore integrazione tra classificazione e gestione del personale e una lettura dinamica dei fabbisogni. Senza queste condizioni le famiglie si riducono a una ridenominazione dei profili.

Resta da verificare in che misura il nuovo sistema sia stato effettivamente collegato agli altri strumenti di gestione delle risorse umane: reclutamento, sviluppo, formazione, mobilità e valutazione. È questo il terreno su cui le famiglie professionali possono esprimere il loro potenziale.

2.5 Sintesi per comparto

Funzioni centrali. È l'unico comparto in cui il CCNL 2019-2021 ha introdotto le famiglie professionali, ed è quindi l'unico in cui l'istituto è stato analizzato. Sulle tredici amministrazioni esaminate, il quadro aggregato è sintetizzato nella ***tavola 4***.

Tavola 4 – Comparto Funzioni centrali: quadro aggregato dell'attuazione delle famiglie professionali

Dimensione	Esito prevalente	Distribuzione delle 13 amministrazioni
Ambiti o macro-processi esplicitati	Presenti nella maggioranza dei casi	8 alta presenza; 1 media; 1 bassa; 3 assente o implicita
Logica di costruzione	Prevale lo schema matriciale aree × ambiti	7 matriciale; 3 per trasposizione dai profili; 3 ibrida o per ambiti
Orientamento alle competenze	Distribuito in modo uniforme tra i livelli	3 alto; 1 medio-alto; 3 medio; 3 medio-basso; 3 basso
Coerenza con il modello del CCNL	Elevata o buona in circa due casi su tre	4 elevata; 4 buona; 3 parziale; 2 formale o debole

Il dato più significativo è lo scarto tra forma e contenuto. Sette amministrazioni adottano lo schema matriciale previsto dal CCNL, ma solo tre raggiungono un orientamento alle competenze elevato. La struttura corretta non garantisce quindi declaratorie realmente costruite per competenze: in diversi casi la matrice c'è, ma le famiglie restano descritte per attività, o in continuità con il sistema precedente. In un ente di piccole dimensioni la semplificazione degli ambiti è stata così spinta da lasciare le competenze senza descrizione al momento della firma dell'accordo.

Le criticità ricorrenti sono quattro: la confusione tra ambiti e famiglie, l'approccio vicino alla *job description*, la costruzione delle famiglie direttamente dalle tabelle di corrispondenza e la debole integrazione tra l'analisi dei processi, quando dichiarata, e la definizione delle famiglie.

Funzioni locali, Sanità, Istruzione e Ricerca. I CCNL di questi comparti mantengono i profili professionali all'interno delle aree e non prevedono famiglie professionali. Nella Sanità i profili sono in larga parte fissati direttamente dalla legge. Nelle Funzioni locali le

linee guida dell'ANCI sul reinquadramento suggeriscono, per esigenze di flessibilità, profili più generici negli enti minori e profili più specifici, anche di nuova istituzione, negli enti maggiori. La questione del passaggio dalle mansioni alle competenze si pone dunque anche in questi comparti, ma attraverso la definizione dei profili, che resta un atto organizzativo dell'amministrazione e non oggetto di contrattazione integrativa.

2.6 Indicazioni per la contrattazione integrativa

1. **Partire dai processi, non dai profili.** È l'elemento fondamentale e il più spesso disatteso: se si parte dai profili, il sistema può restare conservativo.
2. **Definire famiglie "ampie ma non vaghe".** Famiglie troppo ristrette replicano i profili; troppo ampie diventano contenitori generici. Una buona famiglia include più posizioni di lavoro e resta riconoscibile per competenze distintive.
3. **Separare livello contrattuale e livello gestionale.** Il confine tra materie contrattuali e organizzative è labile; mescolare i due livelli produce sistemi incoerenti. I profili di ruolo, definiti con atto organizzativo, a partire dalle famiglie professionali individuate nei contratti integrativi, sono uno strumento molto utile per utilizzare le famiglie come leva gestionale.
4. **Investire nella qualità delle declaratorie.** Sono il cuore del sistema e vanno costruite distinguendo conoscenze, capacità tecniche e competenze trasversali, senza elenchi generici.

3. Nuovi differenziali stipendiali

I contratti integrativi hanno costruito i differenziali come procedure selettive, in cui la valutazione individuale pesa sempre almeno il 40% del punteggio e in alcuni enti fino all'80%. La selettività resta però in larga parte potenziale: dove le valutazioni sono poco differenziate, l'esito delle graduatorie torna a dipendere soprattutto dall'anzianità.

3.1 Il quadro di riferimento

I differenziali stipendiali, introdotti dai CCNL 2019-2021 in attuazione dell'art. 52, comma 1-bis, del d.lgs. n. 165/2001 (come modificato dal d.l. n. 80/2021), sostituiscono le progressioni economiche orizzontali. Si passa da un modello piramidale di posizioni economiche interne all'area a un sistema in cui il dipendente può acquisire differenziali di pari importo, per un numero massimo di volte fissato dal CCNL. Il differenziale è un incremento stabile della retribuzione, non modifica lo status giuridico e non comporta mansioni diverse. Ne è escluso il personale delle elevate qualificazioni, con l'eccezione dell'area EP delle università.

La legge impone la selettività. Le progressioni devono avvenire in funzione delle capacità culturali e professionali, dell'esperienza, della qualità dell'attività svolta e dei risultati (art. 52, comma 1-bis). L'art. 23 del d.lgs. n. 150/2009, norma imperativa, richiede che siano attribuite a una quota limitata di dipendenti, in relazione alle competenze e ai risultati rilevati dal sistema di valutazione.

I CCNL, con disposizioni sostanzialmente identiche, fissano direttamente gran parte delle regole (si veda ***tavola 5***).

Tavola 5 – Differenziali stipendiali: regole nazionali e margini della contrattazione integrativa

Elemento	Regola nazionale (CCNL 2019-2021)	Margine dell'integrativo
Accesso	Nessuna progressione negli ultimi 3 anni; nessuna sanzione disciplinare superiore alla multa negli ultimi 2 anni	Ridurre il periodo a 2 anni o elevarlo a 4
Numero di differenziali	Massimo per area fissato dal CCNL; uno per dipendente per procedura	Numero annuo per area, nei limiti delle risorse stabili del fondo
Valutazione	Almeno il 40% del punteggio, sulla media delle ultime tre valutazioni	Peso oltre la soglia minima
Esperienza professionale	Non oltre il 40%	Modalità di calcolo
Ulteriori criteri	Quota residua, legata a capacità culturali e professionali, anche formative	Definizione dei criteri
Punteggio aggiuntivo	Fino al 3% per chi non progredisce da oltre 6 anni (in Sanità: riserva di risorse)	Attivazione e graduazione
Parità	Criteri ulteriori nel rispetto del principio di non discriminazione	Definizione dell'ordine dei criteri

Lo spazio della contrattazione integrativa è quindi molto ridotto. La scelta riflette una sfiducia verso il secondo livello, in passato incline a riconoscere un peso quasi assorbente all'anzianità, come più volte censurato dalla magistratura contabile. Al tempo stesso allenta la pressione sindacale sulla delegazione di parte pubblica. La contrattazione integrativa dispone di due leve: la durata della permanenza minima e una parziale modulazione del peso dei criteri.

La ricerca ha verificato come gli enti abbiano usato queste leve, come abbiano declinato l'esperienza (che è più ampia della semplice anzianità) e la formazione (che non può coincidere con quella obbligatoria, priva di capacità discriminante), e quale rilievo effettivo abbiano dato alla valutazione.

Il comparto Istruzione e Ricerca presenta una specificità: per il personale ATA della scuola le posizioni economiche sono attribuite con una procedura selettiva attivata dal MIM, centrata su un corso di formazione con valutazione finale, con un requisito di cinque anni nell'area e una graduatoria di validità triennale.

3.2 Valorizzazione della professionalità e premialità: due funzioni distinte

La lettura dei differenziali richiede di distinguere la valorizzazione stabile della professionalità dalla remunerazione della performance di un singolo anno. Lo stesso dato valutativo assume significati diversi nei due casi. La qualità delle progressioni non si misura quindi solo con la capacità di differenziare i punteggi di performance, ma anche con l'attendibilità di esperienza, formazione e attività svolte come indicatori della crescita professionale. Il modello va valutato per la capacità dei criteri di rappresentare aspetti complementari della professionalità, senza attribuire a uno di essi una superiorità astratta.

3.3 Le principali evidenze trasversali

Accesso alla procedura. Le soluzioni vanno dall'inclusione automatica, talvolta con silenzio-assenso, alla domanda individuale. I modelli automatici riducono gli oneri per il personale ma richiedono banche dati affidabili; quelli su domanda rafforzano la partecipazione, ma aumentano il rischio di errori dichiarativi e contenzioso. La soluzione più equilibrata combina inclusione d'ufficio degli aventi titolo, comunicazione preventiva del punteggio, possibilità di integrazione documentale e fase di riesame prima della graduatoria definitiva.

Requisito temporale. Il quadro è disomogeneo: alcuni enti riducono il requisito a due anni, la maggioranza mantiene i tre anni, un ateneo lo eleva a quattro. Il triennio risulta il punto di equilibrio più ricorrente.

Graduatorie e ripartizione delle risorse. La soluzione più coerente con il CCNL è la ripartizione **per area**, che assicura trasparenza e permette di verificare la proporzionalità tra personale e differenziali attribuiti. In Sanità le graduatorie sono articolate per area e ruolo, con riparto in base all'addensamento del personale. Riserve territoriali o funzionali sono ammissibili solo se motivate, contenute e ricondotte alla distribuzione per area. Alcuni accordi integrativi stipulati nella prima fase fanno ancora riferimento alle fasce, retributive del previgente sistema di classificazione. Si tratta, tuttavia, di una scelta coerente con il quadro contrattuale, poiché il nuovo ordinamento professionale è entrato in vigore solo alcuni mesi dopo la sottoscrizione del CCNL. Procedure molto ampie e

inclusive, che coinvolgono quasi metà degli aventi diritto, riducono le tensioni interne, ma assorbono le risorse stabili del fondo e comprimono gli spazi degli anni successivi.

Valutazione della performance. È il criterio principale ovunque, con pesi tra il 40% (soglia minima, frequente nelle Funzioni centrali) e l'80%. I modelli differiscono però molto nel modo di convertire la valutazione in punteggio:

- i sistemi **proporzionali** sono più graduali e meno distorsivi;
- i sistemi **per fasce** sono più semplici, ma producono salti rigidi e, se la fascia più alta raccoglie la maggioranza del personale, svuotano la componente valutativa;
- alcune ponderazioni temporali danno più peso all'anno più recente: è legittimo se stabilito in modo chiaro e preventivo.

Il problema più serio è l'**appiattimento delle valutazioni**. Punteggi identici dentro range molto ampi neutralizzano differenze reali di performance. In questi casi un peso formalmente elevato della valutazione convive con un esito di fatto determinato dagli anni di servizio, trasformando la progressione in una sorta di sistema di "classi e scatti" non dichiarato.

Restano inoltre da governare le annualità mancanti, le assenze prolungate, la mobilità, il comando e il distacco. La soluzione più solida è acquisire la valutazione dell'ente di provenienza e riparametrarla, invece di attribuire zero punti o una media generale. Sono più esposte a contestazioni le valutazioni costruite *ad hoc* per la procedura o riferite a un solo anno, che si allontanano dalla media triennale. Nelle università, la combinazione di più valutazioni (ad hoc, individuale, di struttura) accresce la complessità e il rischio di giudizi non armonizzati.

Esperienza professionale. È il secondo criterio ricorrente, ma viene spesso ridotta all'anzianità, che non coincide sempre con la crescita professionale. Un modello più equilibrato distingue anzianità pura, esperienza in profili coerenti, servizio presso altre amministrazioni e incarichi significativi. Sono interessanti i modelli in cui il punteggio smette di crescere oltre una certa anzianità, correttivo utile soprattutto quando la valutazione differenzia poco. Il diverso peso del servizio prestato altrove può essere ragionevole, ma non deve penalizzare senza motivo chi proviene da altre amministrazioni. Alcuni enti usano l'esperienza come strumento di riequilibrio, considerando il tempo trascorso dall'ultima progressione o il numero di progressioni già ottenute.

Formazione e titoli. Il peso è molto variabile: più alto nelle Funzioni centrali (fino al 30%), di regola non oltre 10 punti nelle Funzioni locali, talvolta assente. Il rischio principale è la genericità: premiare qualunque attestato senza requisiti di coerenza, durata,

certificazione e periodo di riferimento toglie capacità selettiva al criterio. La formazione andrebbe collegata al profilo e all'area, con criteri verificabili e un peso contenuto ma effettivo.

Garanzie procedimentali ed esclusioni. Le procedure più solide prevedono una fase intermedia tra istruttoria e graduatoria definitiva (graduatoria provvisoria, osservazioni, riesame), che riduce errori e contenzioso. Sulle cause di esclusione è preferibile riprendere fedelmente il CCNL: esclusione per sanzioni superiori alla multa negli ultimi due anni e ammissione con riserva in caso di procedimento pendente, con sospensione della liquidazione. Vanno evitate le soluzioni che convertono la sanzione in una semplice penalizzazione o introducono esclusioni non previste.

Validità delle graduatorie. La regola è la validità annuale, con scorrimento in caso di rinuncia entro le risorse dell'anno. Fa eccezione la scuola, con graduatorie triennali.

3.4 Sintesi per comparto

Tavola 6 – Differenziali stipendiali: sintesi per comparto

Comparto	Peso della valutazione	Requisito temporale	Tratto distintivo
Funzioni centrali	Di regola 40 punti su 100, la soglia minima	2 o 3 anni	Peso rilevante di esperienza e titoli (fino al 30% ciascuno); evoluzione dei criteri di parità verso il merito
Funzioni locali	Da 50 a 80 punti	2 o 3 anni	Massima varietà di soluzioni procedurali e di riparto; formazione di regola marginale
Sanità	50-60%	3 anni	Riserva di risorse per chi non progredisce; parità risolta con criteri perequativi
Istruzione e Ricerca	Università: 42-50 punti; scuola: corso di formazione	Università: 3 o 4 anni; scuola: 5 anni	Università con modelli redistributivi complessi; per gli ATA, selezione fondata sulla formazione

Funzioni centrali. Le amministrazioni si muovono entro una struttura comune, ma con modelli diversi. La valutazione si attesta quasi sempre sulla soglia minima del 40%,

mentre esperienza e titoli pesano in modo significativo, fino rispettivamente al 40% e al 30%. È il comparto in cui titoli e capacità culturali hanno il peso maggiore, con elenchi articolati (titoli di studio, master, abilitazioni, incarichi). Le graduatorie sono costruite per area o, nelle amministrazioni più grandi, come graduatoria unica nazionale con contingenti e coperture finanziarie puntualmente quantificati. I nodi interpretativi sono tre: i residui del vecchio sistema per fasce o posizioni economiche, l'uso di valutazioni *ad hoc* riferite a un solo anno o alla sola procedura, e i punteggi aggiuntivi che superano il 3% o lo trasformano in un valore fisso. Sui criteri di parità la tendenza è netta: negli accordi successivi la valutazione individuale passa al primo posto, sostituendo anzianità nella fascia ed età; in un caso compare anche un criterio di equilibrio di genere.

Funzioni locali. È il comparto più eterogeneo. Tutti gli enti adottano procedure selettive, ma il peso della valutazione va da 50 a 80 punti e la formazione vale al massimo 10 punti, spesso senza una voce autonoma. Le soluzioni procedurali coprono l'intero spettro: comunicazione con silenzio-assenso nel sistema camerale, inclusione d'ufficio con possibilità di aggiornare il fascicolo, domanda informatizzata nei grandi comuni, fino a procedure molto garantite con graduatoria provvisoria, osservazioni, ricorso e commissione di garanzia. Sul riparto delle risorse emergono quattro modelli: contrattazione annuale del numero dei differenziali, ripartizione proporzionale per area contrattuale, ripartizione proporzionale con correttivi organizzativi (graduatorie per area organizzativa che diventano uniche quando impedirebbero progressioni reali, uso dei residui secondo l'ordine di graduatoria) e ripartizione per profilo. Alcune scelte meritano attenzione: un ente fissa una soglia minima di valutazione per l'accesso, un altro converte la sanzione disciplinare in un periodo aggiuntivo di attesa, un altro ancora modula il periodo di osservazione in base all'anzianità complessiva del dipendente. Sul punteggio aggiuntivo si trovano le soluzioni più lineari (3% sul punteggio complessivo) ma anche quelle più problematiche (punti fissi, bonus di 15 punti per chi era stato escluso). I criteri di parità restano dominati da anzianità ed età, con poche eccezioni che privilegiano la valutazione.

Sanità. Le procedure richiedono tre anni senza progressione e un rapporto a tempo indeterminato, con graduatorie distinte per area e ruolo e un riparto basato sull'addensamento del personale. La valutazione pesa il 50-60%, l'esperienza è valorizzata in modo ampio (anche tempo determinato, part-time, altri enti) e la formazione, quando prevista, vale il 10%. Il punto critico è il rapporto tra valutazione ed esperienza: una conversione proporzionale della valutazione, unita a un calcolo lineare degli anni di esperienza e a valutazioni poco differenziate, rende l'anzianità il fattore che decide davvero l'esito, trasformando le progressioni in un sistema di "classi e scatti" non dichiarato. Il comparto si distingue per la **riserva di risorse** prevista dal CCNL per chi ha

almeno 10 anni di esperienza senza progressioni o 20 anni con non più di due, recepita con misure dal 3% al 10%. La riserva andrebbe formulata come limite massimo e con una platea riferita espressamente alla ex categoria o alla nuova area. In caso di parità prevalgono criteri perequativi: minor numero di progressioni, anni di permanenza nel differenziale, anzianità aziendale.

Istruzione e Ricerca. Nella **scuola**, per il personale ATA, le posizioni economiche sono attribuite con una procedura del MIM centrata su un corso di formazione con valutazione finale, preceduto da un test se le risorse non bastano per tutti; servono cinque anni nell'area e la graduatoria vale tre anni. La formazione è qui lo snodo della selezione, non un criterio accessorio. Nelle **università** convivono modelli molto diversi. Uno è interamente amministrato dall'ateneo, senza domanda, con un requisito di quattro anni e un punteggio che combina valutazione, anzianità, giorni dall'ultima progressione e una componente inversamente proporzionale ai differenziali già goduti, con una penalizzazione per chi non completa la formazione obbligatoria: è il caso più sofisticato di modello redistributivo, ma limita il 3% aggiuntivo a chi non progredisce da oltre quindici anni. Un altro è su domanda, con commissione, risorse ripartite per aree e settori, limite del 50% degli aventi diritto e punteggio lineare (50 valutazione, 40 esperienza, 10 capacità professionali), ma con fasce di valutazione che, se la fascia alta raccoglie quasi tutto il personale, ne annullano l'effetto. In un terzo ateneo la disciplina è incompleta e non regola l'area EP.

3.5 Cinque modelli ricorrenti

Tavola 7 – Differenziali stipendiali: modelli ricorrenti

Modello	Tratto caratterizzante	Punto di forza	Rischio
Selettivo-performance	Peso molto elevato della valutazione	Coerenza con la natura meritocratica dell'istituto	Richiede valutazioni affidabili, omogenee e realmente differenziate
Equilibrato	Punteggio ripartito tra valutazione ed esperienza, spazio contenuto ai titoli	Stabilità, minore dipendenza dalla valutazione	Burocratizzazione e peso di elementi formali poco legati al lavoro svolto
Perequativo-redistributivo	Considera la storia economica del dipendente	Corregge squilibri pregressi	Può sganciarsi dal merito se non formulato con chiarezza
Procedurale-garantista	Fasi di comunicazione, integrazione, riesame e ricorso	Trasparenza e minor contenzioso	Tempi e capacità amministrativa maggiori
Programmatorio-finanziario	Disciplina costruita su risorse stabili e contingenti annuali	Sostenibilità	Minore prevedibilità per il personale

Nessuna soluzione è replicabile in ogni contesto. Il modello più difendibile è una formula mista che tenga insieme merito, esperienza, sostenibilità finanziaria, proporzionalità tra aree e garanzie procedimentali.

3.6 Punteggio aggiuntivo per mancata progressione

Il correttivo ha una finalità perequativa: evitare che l'assenza di progressioni pregresse continui a penalizzare il dipendente. Il riferimento ricorrente è il **3% per mancata progressione da oltre sei anni**. La base di calcolo dipende dal CCNL: nelle Funzioni centrali

e nelle università il 3% si applica a esperienza e ulteriori criteri, escludendo la performance; nelle Funzioni locali si applica al punteggio complessivo. Nella Sanità il CCNL prevede invece una **riserva di risorse** per il personale con lunga esperienza e nessuna o poche progressioni.

Tavola 8 – Punteggio aggiuntivo per mancata progressione: modelli

Modello	Funzionamento	Valutazione
Percentuale pura	3% sul punteggio complessivo (Funzioni locali)	Proporzionato, basso rischio distorsivo
Percentuale parziale	3% solo su alcuni parametri, esclusa la valutazione (Funzioni centrali, università)	Coerente con i rispettivi CCNL
Punti fissi o bonus autonomi	Incrementi predeterminati, talvolta aggiuntivi al 3%	Il più delicato: può alterare la graduatoria in modo sproporzionato
Riserva di risorse	Quota delle risorse riservata a una platea definita (Sanità)	Forte valenza perequativa; da formulare come limite massimo e con platea ben definita

Le criticità emergono quando la percentuale viene elevata oltre il 3%, sostituita da punti fissi non proporzionali o affiancata da bonus ulteriori, ad esempio per chi era rimasto escluso l'anno precedente. Anche soglie temporali molto elevate, come quindici anni, riducono drasticamente l'efficacia perequativa. La soluzione più solida combina una soglia ragionevole (oltre sei anni), un limite massimo contenuto e una base di calcolo coerente con il CCNL.

3.7 Criteri di precedenza in caso di parità

I criteri di parità intervengono in fase residuale, ma possono decidere l'esito finale: il loro ordine orienta la procedura verso una finalità precisa. Si osserva una tendenza netta, soprattutto nelle Funzioni centrali: gli accordi più recenti spostano la precedenza da anzianità, permanenza nella fascia ed età verso la valutazione individuale e il merito.

Tavola 9 – Criteri di precedenza in caso di parità: modelli

Modello	Criteri prevalenti	Valutazione
Anzianità	Servizio, permanenza nella posizione, radicamento nell'ente, età	Semplice e certo, ma poco coerente con la selettività
Meritocratico-valutativo	Media delle valutazioni, merito	Coerente con la selettività, se le valutazioni sono affidabili
Perequativo	Minor numero di progressioni, maggiore permanenza nel livello, posizione economica più bassa	Utile soprattutto dopo un criterio valutativo
Misto	Combinazione di finalità, inclusi equilibrio di genere o fattori anagrafici	Flessibile, ma richiede una sequenza chiara

L'età compare spesso come criterio di chiusura, ma in direzioni opposte: la maggior parte degli enti preferisce il più anziano, alcuni il più giovane, in chiave di riequilibrio generazionale. Più delicati sono i criteri non collegati alla professionalità, come la prossimità al pensionamento, che richiedono una motivazione solida. La sequenza più convincente pone al primo posto un criterio valutativo, poi criteri perequativi, e solo alla fine anzianità, radicamento nell'ente o età.

3.8 Valutazione conclusiva

La disciplina nazionale fissa vincoli chiari, che gli accordi locali traducono in modelli diversi. Le differenze non sono negative in sé; lo diventano quando alterano la struttura selettiva dell'istituto o introducono condizioni non coerenti con il CCNL. Il modello che emerge è quello di una progressione **potenzialmente selettiva**: anche dove l'inclusione nella platea è automatica, l'attribuzione resta subordinata alla posizione in graduatoria e alle risorse.

Il modello di riferimento più solido comprende:

- definizione annuale dei contingenti in contrattazione integrativa, sulle sole risorse stabili, distintamente per area e in proporzione agli aventi diritto;

- peso significativo ma non esclusivo della valutazione, convertita in punteggio in modo proporzionale e fondata su sistemi che differenziano davvero;
- valorizzazione dell'esperienza non meramente anzianitaria, eventualmente con un tetto di crescita;
- spazio contenuto ma effettivo per formazione pertinente e verificabile;
- correttivi perequativi chiari e proporzionati, entro i limiti del CCNL;
- una fase di verifica o riesame prima della graduatoria definitiva.

La grande varietà delle soluzioni consente di adattare la disciplina alle esigenze degli enti, ma aumenta il rischio di disomogeneità e contenzioso quando i criteri sono formulati in modo poco chiaro o si discostano dalla cornice nazionale.

4. Welfare integrativo

Il welfare integrativo è ancora un capitolo in via di definizione: i contratti hanno predisposto regole e criteri, ma spesso mancano risorse certe per attuarli. Per usare una metafora, è come una scatola preparata per un regalo: l'involucro è pronto, il contenuto non sempre. Solo nei casi più avanzati, soprattutto in alcune università, emerge un welfare integrato nelle politiche del personale.

4.1 Il quadro di riferimento

Il d.lgs. n. 165/2001 non disciplina espressamente il welfare integrativo. La spinta è venuta dalle intese tra Governo e parti sociali: quella del 30 novembre 2016, che impegnava a introdurre gradualmente forme di welfare contrattuale anche nel settore pubblico, e il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico del 10 marzo 2021, che ne ha richiamato la necessità, anche per sostenere la genitorialità.

I CCNL 2019-2021 dedicano al welfare un articolo specifico, con un evidente "effetto fotocopia" tra comparti (art. 55 Funzioni centrali, art. 82 Funzioni locali, art. 89 Sanità, art. 110 Università). Rinviano alla contrattazione integrativa la definizione dei criteri per attivare i piani, con l'eccezione degli istituti scolastici. L'elenco delle misure attivabili è esemplificativo e comprende:

- sostegno al reddito della famiglia (sussidi e rimborsi);
- supporto all'istruzione e promozione del merito dei figli;
- contributi per attività culturali, ricreative e con finalità sociali;
- prestiti a dipendenti con difficoltà di accesso al credito o spese non differibili;
- polizze sanitarie integrative del Servizio sanitario nazionale.

Il CCNL Sanità aggiunge la copertura di particolari eventi avversi (ad esempio ictus e infarto) e il contributo per convenzioni con asili nido dove non presenti in azienda.

4.2 Il nodo del finanziamento

Il vincolo principale è finanziario. Gli oneri sono coperti anzitutto con le risorse già destinate a queste finalità da norme o contratti precedenti. Dalla tornata 2019-2021 possono essere integrate con una quota del Fondo risorse decentrate (nella Sanità, del Fondo premialità e condizioni di lavoro), nei limiti fissati in sede integrativa. Alcuni comparti prevedono fonti specifiche: le sanzioni disciplinari pecuniarie in Sanità, una quota dei proventi delle sanzioni al Codice della strada nelle Funzioni locali.

L'apertura al fondo ha superato il limite della tornata 2016-2018, che escludeva di fatto gli enti privi di misure preesistenti, ma rappresenta una soluzione solo parzialmente soddisfacente. Il welfare entra infatti in competizione con gli altri istituti del trattamento accessorio, e le parti negoziali tendono a destinare a questi ultimi la quasi totalità delle risorse. Ne risulta una posizione subordinata, se non marginale, del welfare: la sua attivazione dipende a monte dalla scelta del CCNL e a valle dalla volontà delle parti in sede integrativa.

Non sorprende quindi che la flessibilità oraria si sia consolidata ovunque come welfare "a costo zero", mentre le misure economiche più strutturate restano spesso sulla carta in attesa di finanziamento.

4.3 I modelli per comparto

Tavola 10 – Welfare integrativo: modelli per comparto

Comparto	Modello emergente	Punti di forza	Criticità
Funzioni centrali	Ordinato, selettivo e documentale, prevalentemente assistenziale	Misure tipizzate; uso dell'ISEE e di graduatorie; attenzione a famiglia, istruzione e sanità	Forte proceduralizzazione; dipendenza dalle risorse; poco spazio a voucher e piattaforme
Funzioni locali	Flessibile, sperimentale e disomogeneo	Adattabilità; apertura a voucher, beni e servizi, flexible benefit	Forte variabilità; frequenti rinvii a successivi accordi; rischio di frammentazione
Sanità	A forte valenza organizzativa e sociale	Collegamento con clima, produttività, conciliazione e cura; asili nido e polizze rafforzate	Attuazione incompleta; modelli ancora programmatori
Università	Il più maturo e strutturato	Ampiezza delle misure; soglie ISEE e massimali; polizza sanitaria; mobilità sostenibile; piattaforme digitali	Gestione complessa; diffusione disomogenea tra atenei
AFAM	Evolutivo ma iniziale	Passaggio da formule facoltative a impegni più vincolanti	Previsioni ancora generali

4.4 Sintesi per comparto

Funzioni centrali. Solo tre delle sei amministrazioni esaminate disciplinano il welfare nei testi analizzati: l'assenza di misure negli altri enti è un dato negativo. Dove presente, il welfare è ordinato per categorie di beneficio e fortemente documentale. Si osservano tre impostazioni. La prima è assistenziale classica: sussidi per gravi e contingenti stati di bisogno (con soglia ISEE di 30.000 euro e al massimo tre interventi nel quinquennio), borse di studio per i figli (ISEE fino a 35.000 euro, con riserve per studenti con disabilità), contributi per titoli di studio e rimborso delle iscrizioni universitarie coerenti con il profilo, oltre a un contributo individuale pro capite per attività culturali e ricreative. La seconda è

selettiva e graduata: le risorse sono ripartite in quote predefinite tra mobilità con trasporto pubblico, istruzione dei figli, centri estivi e assistenza domiciliare; ogni iniziativa ha una graduatoria per ISEE crescente, le domande senza ISEE non sono accolte e hanno priorità i nuclei con minori con disabilità grave. La terza, propria di un ente di piccole dimensioni, è un catalogo ampio di rimborsi (spese sanitarie, dispositivi, istruzione, sport, trasporti, eventi familiari), ripartiti tra le istanze entro un massimale individuale. I punti di forza sono la tipizzazione delle misure e l'uso di criteri oggettivi; le criticità sono la forte proceduralizzazione, la dipendenza dalle risorse e lo scarso ricorso a voucher e piattaforme.

Funzioni locali. È il comparto più disomogeneo. Una parte degli enti si limita ad avviare l'istituto rinviando a un accordo successivo, a una verifica annuale delle risorse o alla contrattazione sulla quota del fondo da destinare; uno di questi definisce il welfare come "terzo pilastro" del trattamento economico, accanto a stipendio e incentivi, attraverso *flexible benefit*, ma senza renderlo ancora operativo. Altri enti costruiscono strumenti ampi e innovativi, collegati al benessere organizzativo: contributi sanitari, per lo sport, l'assistenza agli anziani, le attrezzature informatiche, persino la cura degli animali da compagnia; quote individuali modulate per inquadramento e carico familiare, voucher e buoni spesa o carburante, premi per il merito scolastico dei figli, con le economie riportate all'anno successivo; beni, servizi e voucher nominativi, anche elettronici, e un pacchetto formativo a scelta del dipendente. Un ente si segnala per la centralità della sanità integrativa, subordinata a un'indagine sull'interesse del personale. I punti di forza sono l'adattabilità e la varietà degli strumenti; il rischio è la frammentazione.

Sanità. Il CCNL collega espressamente il welfare non solo all'assistenza ma anche al clima aziendale, alla produttività e alla conciliazione. Uno dei due contratti esaminati ne fa una politica organizzativa: coinvolge OPI e CUG, individua come aree sostegno al reddito, maternità e cura dei figli, tempo libero, assistenza sanitaria e conciliazione attraverso la flessibilità, e richiama la necessità di far conoscere le iniziative al personale. L'altro rinvia a un tavolo specifico, con attenzione agli asili nido dove non presenti in azienda. Il modello ha un alto potenziale organizzativo, ma sconta ritardi di attuazione e la dipendenza dal fondo.

Istruzione e Ricerca. Le università presentano i modelli più avanzati, con impostazioni diverse. Il caso più strutturato costruisce un sistema integrato e pluriennale: contributi per nidi, centri estivi, baby-sitting e mense, contributi per centri diurni destinati a genitori, nonni e figli fragili, esonero dalle tasse universitarie per un figlio, abbonamenti al trasporto pubblico a costo ridotto, polizza sanitaria generalizzata e sussidi per eventi specifici, con soglie ISEE e massimali. Un secondo ateneo ha adottato un rimborso delle

utenze domestiche legato all'ISEE, con una funzione di sostegno al reddito di tipo emergenziale. Un terzo ha introdotto un **credito welfare individuale** spendibile su piattaforma, con un tetto di reddito e senza possibilità di monetizzazione: è il modello di welfare digitale. Le criticità sono la complessità gestionale (coordinamento di benefit, ISEE, non cumulabilità e risorse) e una distinzione tra welfare e sussidi ancora da precisare. Nell'**AFAM** si registra un'evoluzione da formule facoltative ("potrà promuovere") a impegni più vincolanti ("si impegna a promuovere"), soprattutto a favore dei pendolari. Per la **scuola** il CCNL non rinvia alla contrattazione d'istituto la definizione dei piani.

4.5 Elementi trasversali

I modelli presentano convergenze chiare:

- la **finalità sociale**, con il collegamento a bisogni familiari, sanitari, educativi e sociali;
- la **centralità del nucleo familiare**: figli, istruzione, asili nido, assistenza, sostegno al reddito, talvolta estesi a genitori anziani e componenti fragili;
- il ricorso, con diversa intensità, alla **sanità integrativa**, che in Sanità e in alcuni atenei assume di fatto la forma di un beneficio generalizzato;
- la **formalizzazione** delle misure attraverso istanze, documentazione e procedure dedicate.

I criteri di accesso sono invece eterogenei. L'ISEE è centrale nei modelli più selettivi, ma non è usato in modo uniforme. Anche le priorità sociali variano: minori con disabilità grave, maternità e conciliazione, fragilità familiari. Gli strumenti innovativi (voucher, buoni spesa e carburante, piattaforme e crediti welfare, pacchetti formativi) sono presenti ma distribuiti in modo disomogeneo.

4.6 Indicazioni

La quantità di benefici non garantisce l'accesso. Procedure complesse, necessità di anticipare le spese, disponibilità territoriale diseguale dei servizi e difficoltà nell'uso delle piattaforme possono escludere proprio i destinatari più fragili, anche con stanziamenti adeguati.

L'equità richiede più di un indicatore. L'ISEE è uno strumento utile, ma non esaurisce la lettura dei bisogni, che riguarda anche carichi di cura, disabilità e condizioni personali. Allo stesso modo, una piattaforma digitale è solo una modalità di erogazione: né la varietà degli strumenti né la loro veste tecnologica sono indicatori sufficienti di maturità. I modelli andrebbero valutati sul rapporto tra domande, accessi e bisogni soddisfatti.

La scelta è distributiva e va resa esplicita. Quando le risorse possono servire finalità alternative, il beneficio di una misura va considerato insieme a ciò a cui si rinuncia e alla platea interessata. La programmazione dovrebbe distinguere finanziamenti continuativi e disponibilità occasionali, per evitare aspettative non sostenibili negli anni successivi.

Il welfare ha un valore proprio. Il sostegno alla cura, alla salute e alla conciliazione è un risultato rilevante per la qualità del lavoro e non deve essere giustificato solo con incrementi immediati di produttività. Gli effetti su motivazione, permanenza e continuità dei servizi sono ipotesi da verificare con un monitoraggio che consideri insieme risposta ai bisogni ed effetti organizzativi.

Nel complesso, i contratti segnano il passaggio da un welfare prevalentemente assistenziale a uno più integrato, selettivo e personalizzabile. La tendenza più avanzata combina criteri equitativi di accesso, ampiezza delle misure e programmazione stabile delle risorse.

5. Performance

I contratti integrativi sono formalmente allineati alla logica della performance, ma in pratica la usano soprattutto come regola di riparto del fondo. Le valutazioni si concentrano nelle fasce alte, la presenza in servizio pesa molto e la performance organizzativa è poco definita. La maggiorazione del premio individuale diventa così il principale strumento per recuperare una selettività che il sistema ordinario fatica a produrre.

5.1 Il quadro di riferimento

La retribuzione legata alla performance appartiene ai sistemi di *merit pay*, che in Italia risalgono agli incentivi alla produttività degli anni '80, sono stati strutturati con gli ordinamenti professionali del 2000 e hanno trovato una disciplina organica nel d.lgs. n. 150/2009. In tutti i Paesi questi sistemi sono considerati centrali per una PA più manageriale, ma restano controversi per le difficoltà di applicazione. La disciplina è stata più volte rivista, da ultimo con la legge 2 luglio 2026, n. 119, che mira a garantire un principio di equità nella retribuzione variabile.

Il quadro normativo converge nel privilegiare la performance nell'uso delle risorse accessorie:

- l'art. 45 del d.lgs. n. 165/2001 collega il trattamento accessorio alla performance individuale, alla performance organizzativa e alle attività disagiate o pericolose; l'art. 7, comma 5, vieta trattamenti non corrispondenti a prestazioni effettivamente rese;
- l'art. 18 del d.lgs. n. 150/2009 vieta la distribuzione indifferenziata o automatica dei premi in assenza di verifiche sui sistemi di misurazione e valutazione;
- l'art. 40, comma 3-bis, del d.lgs. n. 165/2001 impone di destinare alla performance una quota prevalente delle risorse variabili; l'art. 19 del d.lgs. n. 150/2009 affida al CCNL la ripartizione tra performance organizzativa e individuale e criteri che collegano differenziazione dei giudizi e dei premi.

I CCNL 2019-2021, in continuità con la tornata precedente, destinano la parte prevalente delle risorse variabili a un insieme di voci, riservando alla **performance individuale almeno il 30%**. Confermano inoltre una **maggiorazione del premio individuale** non inferiore al 30% del premio medio pro-capite, per una quota limitata di dipendenti con le valutazioni più alte, fissata in sede integrativa. Alla contrattazione integrativa spettano i criteri di ripartizione delle risorse e di attribuzione dei premi.

Due premesse aiutano la lettura. La prima: la contrattazione è **poco invasiva**. Il d.lgs. n. 150/2009 ha ampliato lo spazio della legge e del datore di lavoro, che adotta il sistema di misurazione e valutazione e gestisce i processi valutativi; i contratti operano in genere nel rispetto di questo riparto. La seconda: i **sistemi di valutazione sono molto stabili**, spesso invariati da anni, nonostante la possibilità di aggiornarli annualmente.

5.2 Sintesi per comparto

Tavola 11 – Performance: sintesi per comparto

Comparto	Maggiorazione del premio individuale	Riparto individuale / organizzativa	Tratto distintivo
Funzioni centrali	30-45% del premio medio, per una quota dal 5% al 40% del personale	Da prevalenza organizzativa a 70% individuale	Forte peso di coefficienti per area e presenza
Funzioni locali	30% del premio medio, per una quota da circa 1% al 25% (un ente non la prevede)	Da 70% individuale a 70% organizzativa	Recepimento omogeneo, calcoli molto tecnici
Sanità	30% per l'1,5% del personale, con rotazione (un solo contratto la disciplina)	60/40 o 50/50	Premi condizionati agli obiettivi di budget della struttura
Istruzione e Ricerca	In un ateneo: 30% per il 25% del personale	In un ateneo: 70% organizzativa	Prevalgono compensi per attività e incarichi aggiuntivi

Funzioni centrali. I contratti non definiscono i criteri di valutazione, ma rinviano ai sistemi di misurazione e valutazione adottati dalle amministrazioni, svolgendo una funzione

ricettiva coerente con il riparto delle materie; anche dove la disciplina è più analitica, non modifica l'impianto definito in sede amministrativa. La distinzione tra performance organizzativa (legata al risultato della struttura o del centro di responsabilità) e individuale (legata al contributo, ai comportamenti e talvolta alla presenza) è formalmente chiara, ma entrambe confluiscono in un unico meccanismo distributivo. Il premio dipende in larga misura da **fattori parametrici**: coefficienti per area di inquadramento, presenza in servizio (la cosiddetta "assiduità partecipativa"), appartenenza alla struttura, capienza del fondo. Le valutazioni si concentrano nelle fasce più alte. La maggiorazione è applicata con intensità molto diversa: dal 5% del personale con punteggio massimo fino al 40% dei dipendenti di ciascuna area. Le amministrazioni grandi dispongono di sistemi articolati, con centri di responsabilità, indicatori sintetici e masse finanziarie rilevanti; negli enti più piccoli la produttività assume i tratti di un'indennità ricorrente.

Funzioni locali. Il recepimento è fortemente omogeneo, anche per effetto di forme di coordinamento, come nel sistema camerale. Tutti i contratti subordinano i premi alla chiusura del ciclo della performance e alla verifica a consuntivo, integrano la dimensione organizzativa (spesso collegata agli obiettivi del PIAO) con quella individuale e adottano strumenti tecnici: punteggi e formule di riparto talvolta quasi algoritmiche, oppure fasce di merito con percentuali predefinite. Alcuni enti attribuiscono alla valutazione anche una funzione formativa e di comunicazione interna. Ricorrono elementi interessanti: un "cancello" che esclude i premi se la performance organizzativa dell'ente non raggiunge un livello minimo, fasce di *payout* invece di premi proporzionali, decurtazioni analitiche in base alle sanzioni disciplinari, la possibilità di destinare residui del fondo performance al welfare. Tutti prevedono soglie minime di presenza e decurtazioni per assenza, con tutele per maternità, infortuni, legge n. 104/1992 e terapie salvavita. La maggiorazione è quasi sempre al 30%, ma con platee molto diverse; in un caso la scelta dei beneficiari è affidata in modo significativo alla discrezionalità della dirigenza. Il riparto tra individuale e organizzativa è l'ambito di maggiore autonomia: si va dal 70% individuale al 70% organizzativo.

Sanità. La performance individuale è costruita sui **comportamenti organizzativi**, valutati dai responsabili di struttura con schede individuali, più che su risultati misurabili. L'accesso richiede una presenza minima (45 giorni nell'anno) e il premio è modulato su area professionale, regime di lavoro e giorni di presenza. La componente organizzativa è legata al grado di raggiungimento degli obiettivi di budget della struttura, con soglie: in un caso nessun premio sotto il 30% degli obiettivi e premio pieno oltre l'80%; nell'altro nessun premio sotto il 50% e premio pieno dal 95%. Un contratto riserva il 10% del fondo a obiettivi strategici indicati dal Direttore generale; un altro prevede un premio per

progetto (25 euro per turno) per chi copre turni in caso di assenze improvvise. Sono previste la seconda istanza di valutazione e il silenzio-assenso in caso di mancata firma della scheda. La maggiorazione, dove prevista, riguarda una quota molto ristretta di personale con punteggio massimo, individuata dai direttori con un criterio di rotazione.

Istruzione e Ricerca. Nelle **scuole** il fondo d'istituto remunera attività ulteriori rispetto a quelle ordinarie: incarichi organizzativi, recupero, progetti coerenti con il PTOF. I criteri sono equità, professionalità, continuità, volontarietà ed equilibrata distribuzione degli incarichi; in alcuni casi i compensi sono semplici quote orarie. Il merito dei docenti è valorizzato con il bonus annuale assegnato dal dirigente sui criteri del comitato di valutazione, con importi da 100 a 800 euro; per il personale ATA contano contributo al benessere lavorativo, flessibilità, innovazione e funzionamento in situazioni complesse. Nelle **università** la performance organizzativa è talvolta collegata a indicatori di ente significativi, come la quota premiale del FFO, il raggiungimento degli obiettivi dirigenziali e la soddisfazione degli studenti, oppure al Piano strategico; ma le risorse sono poi distribuite pro capite in base alla presenza e a coefficienti di categoria, senza legame con la valutazione individuale. In un ateneo un'indennità mensile generalizzata non è collegata ad alcuna valutazione; in un altro la quota individuale è per il 70% organizzativa e per il 30% individuale, con accesso dopo quattro mesi di presenza effettiva e maggiorazione per il 25% del personale con valutazione di eccellenza. Nei **conservatori** il fondo remunera incarichi, didattica aggiuntiva e attività concertistiche; la produttività del personale tecnico-amministrativo è una quota massima per area, subordinata a una presenza di almeno 265 giorni. Anche dove il sistema di valutazione fissa un peso tra performance organizzativa (55%) e individuale (45%), manca il collegamento esplicito tra sistema di valutazione, valutazione individuale e contratto integrativo: è una criticità comune a quasi tutto il comparto.

5.3 Un gradiente tra comparti

Tavola 12 – Performance: ruolo e logica prevalente per comparto

Comparto	Ruolo della performance	Logica prevalente
Funzioni centrali	Pienamente istituzionalizzata	Riparto del fondo con forte peso di parametri e presenza
Funzioni locali	Pienamente istituzionalizzata e molto standardizzata	Riparto tecnico, con margini di selettività difficili da verificare
Sanità	Combinata con altre logiche	Riconoscimento della partecipazione e gestione organizzativa
Istruzione e Ricerca	Sfondo normativo	Remunerazione di attività e incarichi aggiuntivi

5.4 Le criticità trasversali

Selettività dichiarata e differenziazione effettiva. Il problema centrale non è nelle regole, largamente condivise, ma nella distribuzione delle valutazioni. Se quasi tutti i dipendenti ottengono punteggi molto elevati, il sistema distribuisce risorse in modo apparentemente meritocratico, ma senza distinguere davvero le prestazioni.

La maggiorazione del premio individuale. È recepita quasi ovunque, di norma al 30% del premio medio (in un caso al 45%), ma con platee molto diverse: dall'1% o 5% del personale fino al 40%. L'autonomia integrativa è legittima, ma la nozione di "eccellenza" cambia molto da un ente all'altro. La maggiorazione differenzia davvero quando il dirigente ha un'effettiva discrezionalità nell'individuare i beneficiari sulla base di criteri generali; non lo fa quando la scelta è automatica e a valle di valutazioni poco selettive.

Il peso della presenza. In diversi contratti la performance si sovrappone alla partecipazione al servizio, fino a soglie di presenza che diventano il criterio dominante. È comprensibile sul piano organizzativo, ma sposta l'attenzione dal risultato al tempo di lavoro.

La debolezza della performance organizzativa. Le amministrazioni non sempre la definiscono in modo chiaro e strutturato, e si registra un ritardo nella costruzione di modelli avanzati per rappresentarla. Si oscilla tra indicatori sintetici la cui costruzione non appare sempre solida e misure della performance di struttura che si limitano a rilevare il grado complessivo di conseguimento degli obiettivi. In entrambi i casi la performance organizzativa diventa un parametro di riparto, senza capacità di orientare i comportamenti. A ciò si aggiunge una distinzione non sempre netta tra obiettivi organizzativi e individuali, che tendono a sovrapporsi anche nei sistemi più strutturati.

La ripartizione tra individuale e organizzativa. È uno dei pochi ambiti di reale autonomia: alcuni enti privilegiano nettamente la componente individuale (fino al 70%), altri quella organizzativa (fino al 70%). Riflette culture organizzative diverse, ma raramente è esplicitata come scelta strategica consapevole; più spesso è l'esito della configurazione del fondo o della tradizione dell'ente.

L'ambivalenza della valutazione. La valutazione è chiamata insieme a controllare, incentivare e sviluppare. Differenziare e selezionare da un lato, motivare e coinvolgere dall'altro sono obiettivi non sempre conciliabili. La tensione è presente nella stessa legislazione nazionale.

5.5 In sintesi

Il quadro restituisce contratti formalmente coerenti con la logica della performance, ma attraversati da tre tensioni: tra merito dichiarato e differenziazione effettiva; tra valutazione come strumento manageriale e valutazione come meccanismo di riparto; tra autonomia degli enti e coerenza complessiva del sistema. Le situazioni più efficaci si trovano dove l'orientamento a obiettivi di produttività è forte e il dirigente ha un'effettiva discrezionalità nella scelta dei dipendenti da premiare con la maggiorazione. La selettività reale dipende meno dalle regole formali che dalla configurazione delle risorse, dal grado di differenziazione delle valutazioni e dagli spazi riconosciuti alla dirigenza: aspetti valutabili pienamente solo con i dati di applicazione.

6. Regimi di flessibilità oraria

L'orario di lavoro non è più trattato come un vincolo rigido, ma come uno strumento di conciliazione e di efficienza operativa. Gli istituti utilizzati sono in larga parte comuni ai comparti; ciò che cambia è l'equilibrio tra tre obiettivi: efficienza organizzativa, conciliazione vita-lavoro e continuità del servizio pubblico.

6.1 Il quadro di riferimento

La cornice legislativa è in larga parte comune al settore privato, per l'applicazione del d.lgs. n. 66/2003. Nel settore pubblico va però coniugata con i principi di imparzialità, buon andamento e trasparenza, e lascia ampio spazio alla contrattazione collettiva.

I CCNL 2019-2021 confermano l'**orario di 36 ore settimanali** (esclusi i docenti della scuola), con articolazioni diverse: su 5 o 6 giorni in Sanità, su cinque giorni nelle Funzioni centrali e locali, salvo i servizi che richiedono continuità. L'articolazione delle tipologie di orario è decisione gestionale del dirigente ed è oggetto di **confronto sindacale**, con formulazioni diverse tra comparti; nella Sanità il confronto riguarda i criteri generali di articolazione e la programmazione della pronta disponibilità. Un ruolo rilevante è attribuito all'**organismo paritetico per l'innovazione**, sede di confronto su organizzazione, benessere, lavoro agile e conciliazione; in Sanità le sue competenze si estendono allo stress lavoro-correlato, al burn-out e alla gestione delle assenze improvvise.

I rinvii dei CCNL alla contrattazione integrativa riguardano soprattutto quanto sintetizzato nella successiva ***tavola 13***.

Tavola 13 – Flessibilità oraria: materie rimesse alla contrattazione integrativa

Istituto	Margine rimesso all'integrativo
Flessibilità in entrata e uscita	Criteri per individuare fasce di flessibilità, a fini di conciliazione (in alcuni settori "criteri generali", anche in relazione al lavoro da remoto)
Banca delle ore	Limite individuale annuo delle ore accantonabili (in Sanità la disciplina è direttamente nel CCNL)
Turni	Elevazione delle maggiorazioni e dei limiti ai turni notturni; situazioni personali che esonerano dal turno notturno; opzione per il riposo compensativo nei festivi (Funzioni locali)
Reperibilità e pronta disponibilità	Misura dell'indennità ed elevazione dei limiti mensili
Straordinario	Elevazione del limite individuale annuo (Funzioni centrali e locali)
Orario multiperiodale	Estensione del periodo di riferimento oltre le 13 settimane e del periodo di calcolo delle 48 ore medie, fino a ulteriori sei mesi
Vestizione e svestizione	Innalzamento fino a ulteriori 7 minuti in situazioni di complessità (Sanità)

Tutti i contratti individuano inoltre categorie di lavoratori, accomunate da una condizione di fragilità, da favorire nell'uso della flessibilità. Pausa e buono pasto non rientrano tra le materie espressamente rimesse all'integrativo.

6.2 Le evidenze per istituto

Flessibilità in entrata e in uscita. È ovunque collegata alla conciliazione e subordinata alle esigenze di servizio. Si consolida come welfare "a costo zero". Alcune amministrazioni centrali la disciplinano in modo molto puntuale, con fasce orarie e obblighi di compresenza; nelle Funzioni locali le soluzioni sono diversificate; in Sanità la disciplina è più sintetica.

Banca delle ore. Dove prevista, richiede autorizzazione ed è legata a prestazioni eccedenti. Nei testi esaminati delle Funzioni centrali e della Sanità non compare una disciplina specifica; nelle Funzioni locali i limiti annuali variano da ente a ente.

Turni. Presuppongono ovunque esigenze di continuità o di ampliamento del servizio, con logiche diverse. In alcune amministrazioni centrali la turnazione è un'*extrema ratio*; nelle Funzioni locali si punta all'equilibrio della distribuzione oraria mensile e si collega il turno alla possibile riduzione a 35 ore; in Sanità domina la continuità assistenziale, su 24 o 12 ore. Nell'Istruzione e Ricerca la disciplina è poco standardizzata e legata alle esigenze didattiche, scientifiche e artistiche.

Reperibilità e pronta disponibilità. Gli elementi ricorrenti sono il turno massimo di 12 ore, la chiamata retribuita come straordinario o compensata con riposo, i limiti mensili e la rotazione del personale per distribuire il carico. Le differenze riguardano l'importo dell'indennità e il numero di giornate.

Straordinario. È ovunque eccezionale e soggetto ad autorizzazione preventiva. Nelle Funzioni centrali è trattato come alternativo o integrativo rispetto a turni e flessibilità; nelle Funzioni locali i limiti massimi sono disciplinati in dettaglio e variano molto; nella scuola si distingue dall'intensificazione dell'attività ordinaria; nelle università può confluire nella banca ore.

Pause e vestizione. La pausa è collegata alla soglia delle sei ore, talvolta alla fruizione del buono pasto. I tempi di vestizione e svestizione sono disciplinati solo dove esiste un obbligo di divisa, essenzialmente in Sanità.

6.3 Sintesi per comparto

Funzioni centrali. La disciplina dell'orario è concentrata in poche amministrazioni, che la regolano in modo molto puntuale e con forte attenzione al controllo. La flessibilità, dove disciplinata, fissa fasce di ingresso (ad esempio 7:30-9:30), uscita anticipata fino a un'ora, una fascia obbligatoria di compresenza e il recupero del debito entro il mese successivo. La turnazione è configurata come strumento residuale, da usare solo quando non bastano orario ordinario, flessibilità, straordinario e recuperi; i turni su sei o sette giorni sono eccezionali, e allegati tecnici fissano tetti e parametri per l'assegnazione. Un contratto amplia le cause di esonero dai turni notturni a chi ha più di 60 anni o oltre 40 anni di servizio. La reperibilità è organizzata in turni di 12 ore, con indennità di 17,50 euro, limiti mensili (quattro-sei turni), contingenti per ufficio e assegnazione con ordine di servizio previa informazione sindacale. Lo straordinario è trattato come alternativo o

complementare ai turni, con cui è incompatibile. La banca delle ore non è disciplinata nei testi esaminati; la pausa, dove regolata, è di almeno 30 minuti oltre le sei ore di lavoro.

Funzioni locali. È il comparto con la maggiore varietà di soluzioni. La flessibilità è subordinata alla qualità del servizio all'utenza, con fasce in entrata e in uscita usabili nella stessa giornata, recupero del debito entro uno o due mesi e ampliamenti per esigenze familiari su richiesta; alcuni enti escludono categorie incompatibili (cantonieri, manutentori, polizia provinciale). La banca delle ore va dalla mancata attivazione alla monetizzazione delle ore non fruite, sempre collegata allo straordinario autorizzato. I turni puntano a un'equilibrata distribuzione mensile (ad esempio un rapporto massimo di 2 a 1 tra tipologie) e possono comportare la riduzione a 35 ore, a costo zero e finanziata con minore straordinario. La reperibilità è regolata soprattutto nelle Province: sei turni mensili elevabili a otto o dieci, rotazione, maggiorazioni dell'indennità oltre la sesta giornata, intervento entro 30 minuti dalla chiamata. Sullo straordinario, diversi enti elevano il limite individuale fino a 250 ore annue per non più del 2% del personale, con un limite giornaliero tendenziale di 10 ore; altri confermano le 180 ore. Pause e buoni pasto sono disciplinati in dettaglio, con soluzioni specifiche per polizia provinciale, educatori e servizi sociali.

Sanità. L'orario è il perno dell'organizzazione del lavoro e il CCNL lo disciplina in modo così dettagliato da lasciare poco spazio ai contratti integrativi. La flessibilità è limitata (ad esempio 30 minuti per il personale tecnico-amministrativo non turnista), l'orario è articolato su 24 o 12 ore e la banca delle ore, la pronta disponibilità (al massimo sette turni mensili di 12 ore, piano annuale delle emergenze, tutela delle 11 ore di riposo) e lo straordinario (180 ore elevabili fino a 250 per non oltre il 5% del personale) sono regolati dal contratto nazionale. L'unico istituto disciplinato con decisione a livello integrativo è il tempo di vestizione e svestizione, riconosciuto in 12-15 minuti al giorno per il personale con obbligo di divisa, comprensivi in un caso del passaggio di consegne e subordinati alle timbrature.

Istruzione e Ricerca. Il quadro è composito e poco standardizzato; tra i contratti esaminati non figurano enti di ricerca. Nella **scuola** la flessibilità del personale ATA è subordinata agli orari e alle attività didattiche, mentre per i docenti prevalgono continuità educativa e coordinamento collegiale; lo straordinario degli ATA è distinto dall'intensificazione dell'attività ordinaria e richiede un incarico formale, quello dei docenti riguarda soprattutto la sostituzione dei colleghi assenti, sulla base della disponibilità dichiarata. Nelle **università** emergono strumenti più formalizzati: una banca delle ore in cui confluiscono le prestazioni autorizzate oltre i 30 minuti (le eccedenze minori sono "flessibilità positiva"), turni intesi come rotazione ciclica per almeno dieci ore

giornaliere con possibile riduzione a 35 ore, e una reperibilità specialistica, su accettazione del dipendente, per la continuità dei servizi e la tutela del patrimonio. Nell'**AFAM** turni, straordinario e pause seguono le esigenze di sorveglianza, delle attività artistiche e dei servizi serali e festivi; per i docenti lo straordinario coincide con la didattica aggiuntiva, conferita con lettera di incarico e retribuita a ore.

6.4 Quattro modelli di comparto

Tavola 14 – Flessibilità oraria: modelli di comparto

Comparto	Modello	Tratti distintivi
Funzioni centrali	Amministrativamente controllato	Attenzione a turnazioni, reperibilità, ordini di servizio, tetti e informativa sindacale
Funzioni locali	Laboratorio flessibile	Banca ore, flessibilità, reperibilità e straordinario adattati all'ente, con forte disomogeneità
Sanità	Strutturato e specializzato	Orario legato a continuità assistenziale, pronta disponibilità, tutela dei riposi e sicurezza; spazio limitato per l'integrativo
Istruzione e Ricerca	Composito	Scuola condizionata dalla didattica; università con strumenti più formalizzati; AFAM orientata alle esigenze artistiche e di apertura delle sedi

6.5 Indicazioni

Valutare la flessibilità da entrambi i lati. La flessibilità va considerata sia per il dipendente che ne beneficia sia per l'organizzazione che la rende possibile. Le differenze di accesso possono dipendere dalla natura delle attività e dalla continuità dei servizi, ma richiedono criteri trasparenti. Senza un'adeguata programmazione, il beneficio

individuale può tradursi in una redistribuzione poco visibile dei carichi sui colleghi che assicurano la copertura.

Distinguere gli istituti. Flessibilità, banca delle ore, riposi e straordinario vanno valutati separatamente. Poter differire un riposo non significa poterlo fruire, né consente di presumere risparmi economici: occorre osservare le ore accumulate, i tempi di recupero e le richieste non accolte.

La prevedibilità è una forma di conciliazione. Un'organizzazione può offrire margini limitati di scelta sull'orario e migliorare comunque la qualità del lavoro con una programmazione affidabile dei turni e delle modifiche.

La distinzione più netta che emerge è quella tra flessibilità giornaliera (finestre di ingresso e uscita) e strumenti plurisettimanali (orario multiperiodale e banca delle ore), che consentono di gestire i picchi di attività senza ricorrere allo straordinario.

7. Conclusioni

La contrattazione integrativa è in una fase di transizione: non è più solo il luogo della regolazione minuta del salario accessorio, ma non è ancora uno spazio maturo di progettazione organizzativa. I contratti esaminati recepiscono in modo formalmente corretto le innovazioni dei CCNL 2019-2021, ma la coerenza formale non coincide con la capacità di trasformare l'organizzazione. La funzione distributiva resta il baricentro attorno a cui gli istituti vengono regolati.

7.1 La contrattazione integrativa come traduzione organizzativa

Il CCNL non produce cambiamento in modo automatico: crea condizioni, vincoli e opportunità. La contrattazione integrativa è il luogo in cui queste opportunità vengono interpretate, adattate e incorporate nelle condizioni concrete dell'ente. Per questo può essere definita un dispositivo di **traduzione organizzativa**.

È utile distinguere due tipi di clausole. Le **clausole applicative** (decorrenze, risorse, criteri di riparto, requisiti, procedure) assicurano la conformità al quadro nazionale. Le **clausole a valenza organizzativa** (famiglie professionali, performance, sviluppo economico, welfare, flessibilità, lavoro a distanza) mirano a incidere sulla gestione del lavoro e del personale. Il confine non è rigido: anche clausole amministrative producono effetti organizzativi, e clausole innovative possono ridursi ad adempimenti. Il potenziale trasformativo dipende dalla capacità delle parti di usare gli istituti come occasione di ripensamento delle pratiche, e non solo di applicarli correttamente.

Gli esiti osservabili si collocano su quattro livelli crescenti:

1. **recepimento formale**: il quadro regolativo si aggiorna, le pratiche no;
2. **adattamento amministrativo**: gli istituti entrano attraverso aggiustamenti procedurali e gestionali;
3. **apprendimento organizzativo**: la contrattazione rafforza il confronto tra le parti e le capacità interne di gestione del personale;
4. **trasformazione organizzativa**: gli istituti diventano leva per modificare assetti professionali, processi, responsabilità e servizi.

Il passaggio da un livello all'altro dipende da tre fattori: la **pressione innovativa** del CCNL, la **maturità organizzativa** dell'amministrazione (leadership, competenze delle strutture del personale, solidità dei sistemi di valutazione, qualità dei dati, esperienza negoziale) e la **qualità della contrattazione**, che può essere formale, adattiva oppure orientata allo sviluppo (***tavola 15***). Per diversi istituti, il CCNL 2019-2021 ha aperto spazi che richiedono una forte capacità di interpretazione locale.

Tavola 15 – Matrice interpretativa: contrattazione integrativa tra pressione del contratto nazionale e maturità organizzativa

Pressione del contratto nazionale	Maturità organizzativa dell'amministrazione	Risposta prevalente dell'ente	Esito organizzativo
Alta	Bassa	Recepimento difensivo	Adempimento formale
Alta	Alta	Implementazione strategica	Cambiamento guidato
Bassa	Bassa	Inerzia organizzativa	Applicazione debole
Bassa	Alta	Adattamento selettivo	Innovazione locale

A parità di spinta del contratto nazionale, è la maturità organizzativa dell'ente a separare l'adempimento formale dal cambiamento guidato; con una spinta più debole, solo gli enti maturi innovano, mentre gli altri restano nell'inerzia.

Il punto non è contrapporre applicazione e innovazione. Dove gli assetti organizzativi sono fragili, anche un recepimento ordinato e corretto è un risultato importante. La questione decisiva è se la contrattazione integrativa riesca a **trasformare la conformità regolativa in capacità organizzativa**. Un contratto può essere formalmente corretto e organizzativamente debole; è invece significativo quando collega regole, risorse, competenze e obiettivi.

7.2 Le evidenze principali della tornata 2019-2021

Pur senza pretese di rappresentatività statistica, l'analisi consente di fissare alcune conclusioni.

1. Il recepimento formale è riuscito; l'innovazione sostanziale è diseguale. I contratti si collocano entro il perimetro dei CCNL e prestano attenzione a tutti gli istituti rinnovati. L'autonomia ampliata dai rinnovi è però esercitata in modo diseguale: alcuni enti costruiscono soluzioni coerenti con i propri fabbisogni, altri traducono gli istituti nazionali in clausole applicative su procedure, accessi e riparto delle risorse.

2. Le famiglie professionali sono spesso un riordino formale. In alcuni enti sono veri aggregati di competenze, capaci di sostenere mobilità e sviluppo; in altri ricollocano i profili esistenti con una nuova terminologia. L'istituto esprime il suo potenziale solo se diventa uno strumento per leggere i processi, individuare competenze critiche e orientare reclutamento, formazione e mobilità.

3. I differenziali stipendiali restano in una zona intermedia. Non sono più progressioni automatiche, ma non sono ancora strumenti di sviluppo professionale fondati su una valutazione robusta. La contrattazione oscilla tra selettività ed equità distributiva, con esiti prudenti. Quando le valutazioni differenziano poco, l'anzianità torna a decidere le graduatorie.

4. La performance funziona soprattutto come criterio di riparto. Il lessico della performance è pienamente istituzionalizzato, ma la contrattazione si concentra su percentuali, fasce, coefficienti, soglie e maggiorazioni, più che su qualità degli obiettivi, indicatori, feedback e apprendimento. Le valutazioni si concentrano nelle fasce alte e la selettività viene ricostruita a valle, con la maggiorazione del premio individuale. La funzione distributiva non è una patologia, ma riduce lo spazio per usare la performance come occasione di riflessione su processi, responsabilità e risultati.

5. Il welfare amplia il perimetro, ma resta spesso senza risorse. Il welfare estende il trattamento accessorio verso dimensioni sociali e di benessere. In alcuni contratti è strutturato; in altri è un elenco di benefici attivabili, subordinato alle disponibilità. Trattato come destinazione residuale di risorse, rischia di diventare una sommatoria di interventi frammentati.

6. La flessibilità è regolata come beneficio individuale più che come riprogettazione del lavoro. I contratti dedicano crescente attenzione alla conciliazione, alle categorie fragili e, in alcuni casi, al diritto alla disconnessione. Su questi temi il settore pubblico mostra una cultura del lavoro più avanzata di quella del settore privato. Resta però poco sviluppata

la riflessione sulle implicazioni organizzative: coordinamento dei gruppi, continuità dei servizi, responsabilità per obiettivi. Il passaggio da una cultura della presenza a una cultura della responsabilità è incompleto.

Nel complesso emergono tre tendenze: la crescente articolazione della contrattazione integrativa, che va oltre la gestione del salario accessorio; la forte eterogeneità tra amministrazioni e comparti; la persistente centralità della funzione distributiva, che tende talvolta ad assorbire quella organizzativa.

7.3 Implicazioni per la regolazione contrattuale

I CCNL devono calibrare chiarezza e flessibilità. Clausole troppo rigide comprimono la capacità adattiva degli enti più maturi; clausole troppo generali lasciano senza guida quelli più fragili. Gli istituti devono essere abbastanza chiari da garantire coerenza nazionale e abbastanza flessibili da consentire traduzioni differenziate. I contratti nazionali possono inoltre favorire il cambiamento con clausole che orientino all'autoriflessione organizzativa, allo sviluppo delle competenze e al monitoraggio degli effetti.

La qualità della contrattazione integrativa dipende anche dalle capacità degli enti. Servono competenze tecniche, dati, sistemi di valutazione e capacità negoziali. Senza queste condizioni, gli spazi di autonomia producono soluzioni ripetitive, difensive o prevalentemente distributive. Il rafforzamento della contrattazione integrativa passa quindi dalla crescita della capacità amministrativa, non solo dalla chiarezza delle regole.

Gli strumenti partecipativi vanno valorizzati. Informazione, confronto e organismi paritetici possono affrontare temi che non si esauriscono nella distribuzione delle risorse: qualità del lavoro, competenze, trasformazione digitale, benessere, servizi. Occorre però superare la tendenza alla burocratizzazione delle relazioni sindacali.

Il monitoraggio deve guardare all'apprendimento, non solo alla conformità. Le buone pratiche non sono i contratti più ricchi di istituti o più articolati, ma quelli che costruiscono un rapporto coerente tra risorse, competenze, risultati, benessere organizzativo e qualità dei servizi.

La sfida dei prossimi anni è trasformare la norma in pratica organizzativa, la conformità in capacità amministrativa, la distribuzione delle risorse in sviluppo del lavoro pubblico.