



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Atto di indirizzo quadro per i rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021 per il personale delle pubbliche amministrazioni di cui all'art.1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Atto di indirizzo per il rinnovo contrattuale del triennio 2019-2021 per il personale del comparto delle Funzioni Centrali.

1. Premessa.

Il presente atto d'indirizzo individua:

a) la cornice negoziale generale relativa ai rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021 (paragrafo 2);

b) gli indirizzi relativi al rinnovo contrattuale per il medesimo triennio per il comparto delle Funzioni centrali (paragrafo 3).

Relativamente al punto a), esso è assunto in accordo anche con i comitati di settore Regioni-Sanità ed Enti locali, ai sensi dell'art. 41, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Resta fermo che per i comparti di contrattazione relativi a Funzioni locali, Istruzione e ricerca e Sanità i rispettivi comitati di settore saranno chiamati ad impartire successivi indirizzi, anche a completamento della parte generale del presente documento, per gli aspetti non ancora compiutamente definiti, al fine di consentire l'avvio delle trattative per il rinnovo dei rispettivi contratti collettivi nazionali.

Il presente atto di indirizzo attua il Patto per l'Innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale del 10 marzo 2021.

Entrambi gli atti di indirizzo saranno attuati nell'ambito delle risorse a tali fini disponibili nonché nel pieno rispetto della legislazione vigente.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

2. Indirizzi generali.

a) Risorse finanziarie per i rinnovi contrattuali.

Le disponibilità finanziarie da destinare al rinnovo dei contratti collettivi di lavoro del personale dipendente delle amministrazioni statali, con riferimento al periodo contrattuale 2019-2021, nonché ai miglioramenti economici del personale in regime di diritto pubblico dipendente dalle medesime amministrazioni sono state allocate nel bilancio dello Stato con i seguenti provvedimenti legislativi:

- a) Legge di bilancio 2019 – legge 30 dicembre 2018, n.145;
- b) Legge di bilancio 2020 - legge 27 dicembre 2019, n.160;
- c) Legge di bilancio 2021 - legge 30 dicembre 2020, n.178,

nei seguenti importi complessivi, espressi in milioni di euro ed al lordo degli oneri riflessi:

Risorse (in milioni di € al lordo oneri riflessi)

	2019	2020	2021
Legge bilancio 2019 ⁽¹⁾	1.100	1.425	1.775
Legge bilancio 2020 ⁽²⁾		325	1.600
Legge bilancio 2021 ⁽³⁾			400
Totale Generale	1.100	1.750	3.775

1 - Legge n.145 del 30/12/2018, art.1, comma 436

2 - Legge n.160 del 27/12/2019, art.1, comma 127

3 - Legge n.178 del 30/12/2020, art.1, comma 959

L'articolo 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, stabilisce, inoltre, che le risorse per gli incrementi retributivi per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali delle amministrazioni regionali, locali e degli enti del servizio sanitario nazionale, nonché



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

delle università, degli enti pubblici non economici, degli enti e delle istituzioni di ricerca, ivi compresi gli enti e le amministrazioni di cui all'articolo 70, comma 4, del medesimo decreto legislativo, siano posti a carico dei rispettivi bilanci.

Nella tabella seguente sono riportate le risorse finanziarie che, complessivamente, dovranno finanziare il triennio contrattuale 2019-2021 distintamente per i due settori.

Risorse (in milioni di € al lordo
oneri riflessi)

	2019	2020	2021
CCNL settori statali	1.100	1.750	3.775
CCNL settori non statali	940	1418	3.040
Totale Generale CCNL	2.040	3.168	6.815

Nella legge di stabilità 2019 (legge n.145 del 2018), all'art.1, comma 440, è stato inoltre previsto che, a valere sulle risorse stanziare per i rinnovi contrattuali, si dia luogo all'erogazione:

- dell'elemento perequativo introdotto dai contratti collettivi nazionali di lavoro per il triennio 2016-2018, nelle misure, con le modalità e i criteri ivi previsti e con decorrenza dal 1° gennaio 2019 fino alla data di definitiva sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali relativi al triennio 2019-2021 che ne dovranno disciplinare il riassorbimento;
- dell'anticipazione prevista dall'art. 47-bis, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, in una misura pari allo 0,42% dello stipendio tabellare dal 1° aprile 2019 al 30 giugno 2019 e dello 0,7%, a decorrere dal 1° luglio 2019.

Al riguardo, è opportuno rammentare che l'elemento perequativo era stato previsto dai CCNL per il triennio 2016-2018 sottoscritti per il personale non dirigente sotto forma di erogazione *una tantum*, al fine di tener conto degli effetti degli incrementi retributivi disposti dal CCNL sul personale già destinatario delle misure di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

cui all'art. 1, comma 12, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nonché per finalità perequative in ragione del maggiore impatto sui livelli retributivi più bassi delle misure di contenimento della dinamica retributiva previste negli anni antecedenti al triennio 2016-2018.

Sarà compito della nuova stagione negoziale, a valere sulle risorse destinate al rinnovo contrattuale, disciplinare il riassorbimento dell'elemento perequativo della retribuzione, già previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2016-2018 e la sua confluenza in altre voci della retribuzione fondamentale, con conseguente cessazione della sua corresponsione quale elemento distinto della retribuzione.

Nella definizione delle risorse da destinare ai singoli rinnovi contrattuali dovrà in particolare tenersi conto di quanto previsto dal comma 869 della legge di bilancio per il 2021, il quale stabilisce che una quota dell'incremento delle risorse contrattuali di cui al comma 959 sia specificamente destinata, per la parte corrispondente all'onere per la copertura a regime dell'elemento perequativo, alla contrattazione collettiva del personale interessato e che, per il personale contrattualizzato del settore non statale, per la medesima finalità, si provvede ai sensi dell'articolo 1, comma 438, della citata legge n.145 del 2021.

Relativamente all'anticipazione di cui all'art. 47-*bis* del d. lgs. n. 165 del 2001, erogata dal 2019, i nuovi CCNL dovranno disporre il riassorbimento contestualmente alla previsione degli incrementi sugli stipendi tabellari, tenuto conto che essa costituisce un'anticipazione dei benefici attribuiti a valere sul rinnovo 2019-2021.

b) Ambiti della contrattazione collettiva.

Resta confermato l'attuale assetto delle fonti, delineato da ultimo con il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75. Si conferma, quindi, che anche in sede di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

contrattazione integrativa sono sottratte alla contrattazione collettiva le materie relative alle determinazioni per l'organizzazione degli uffici, le misure inerenti alla gestione del rapporto di lavoro, l'articolazione dell'orario di lavoro, compresi turnazioni e reperibilità, nonché l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici.

La contrattazione nazionale dovrà disciplinare le modalità di articolazione delle sessioni di contrattazione integrativa prevedendo che le stesse si svolgano in modo unitario, evitando la frammentazione degli accordi.

La contrattazione integrativa dovrà inoltre prevedere la valorizzazione degli istituti del trattamento economico accessorio collegato alla performance, sia essa organizzativa che individuale, ponendo particolare attenzione alla definizione di criteri idonei a garantire che alla differenziazione dei giudizi valutativi individuali corrisponda una effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati. Va, altresì, ribadito il principio dell'ambito di intervento della contrattazione integrativa in tema di performance, che è limitato alla definizione dei criteri di erogazione del trattamento economico.

Nell'ottica di qualificare e rafforzare la premialità, la contrattazione nazionale dovrà prevedere che i trattamenti economici correlati alla performance siano erogati solo previa valutazione, nell'ambito del sistema di valutazione definito dall'amministrazione.

c) Partecipazione sindacale.

La necessità di rispondere in tempi rapidi alle innovazioni tecnologiche ed alle esigenze dei cittadini e del mondo produttivo richiede un'attenzione particolare all'organizzazione per la quale assumono valore strategico le competenze professionali e la formazione continua del personale. E', quindi, di valenza strategica, la condivisione tra le parti dell'obiettivo comune del rinnovamento della pubblica amministrazione.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

In tale ottica, la contrattazione nazionale prevederà forme di partecipazione sindacale che valorizzino gli attuali organismi paritetici qualificandone l'attività su ambiti quali i progetti di cambiamento organizzativo e di transizione al digitale, i programmi di formazione, lo sviluppo di modelli organizzativi innovativi, gli aspetti organizzativi correlati al lavoro agile, il benessere organizzativo.

In sede negoziale saranno, pertanto, adeguati i sistemi di partecipazione sindacale, favorendo processi di dialogo costante fra le parti, valorizzando strumenti innovativi di partecipazione organizzativa che implementino l'attuale sistema di relazioni sindacali sul fronte dell'innovazione.

d) Welfare contrattuale.

La contrattazione nazionale dovrà individuare forme di incentivazione del welfare contrattuale, al fine di migliorare il benessere del personale e di rafforzare il senso di appartenenza alle amministrazioni.

In tale ambito, la contrattazione nazionale potrà prevedere interventi in grado di soddisfare le diverse esigenze del personale, tenendo conto delle sue caratteristiche dal punto di vista demografico e familiare. Possibili aree di intervento sono rappresentate da: sostegno alla genitorialità, prestazioni sanitarie, istruzione e mobilità sostenibile.

In ogni caso, la contrattazione nazionale dovrà dare adeguato spazio alla contrattazione integrativa, livello più adatto per intercettare gli specifici bisogni a cui correlare gli interventi.

La contrattazione integrativa, nell'ambito delle risorse ad essa destinate, dovrà altresì individuare le forme di finanziamento dei piani di welfare.

Ove percorribili, potranno altresì essere previste forme di convenzionamento tra diverse amministrazioni.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

e) Istituti del rapporto di lavoro.

In sede di rinnovo contrattuale le parti valuteranno l'opportunità di porre in essere interventi di manutenzione sugli istituti del rapporto di lavoro che si rendono necessari dopo la fase applicativa che ha fatto seguito ai CCNL 2016-2018.

f) Lavoro agile.

La stagione negoziale 2019-2021 deve porsi come obiettivo quello di superare l'attuale gestione emergenziale del lavoro agile.

I parametri per una definizione organica a regime di tale modalità di effettuazione della prestazione lavorativa sono da individuare in una disciplina contrattuale che garantisca condizioni di lavoro trasparenti, che favorisca la produttività, l'autonomia e la responsabilità sui risultati, che concili le esigenze delle lavoratrici e dei lavoratori con le esigenze organizzative delle pubbliche amministrazioni.

Obiettivo da conseguire è il miglioramento dei servizi pubblici e l'innovazione organizzativa garantendo, al contempo, l'equilibrio fra vita professionale e vita privata.

In particolare, il CCNL dovrà costituire la cornice nel cui ambito dovrà ambientarsi l'accordo fra le parti di cui all'art. 18 della legge 22 maggio 2017, n.81, ferma restando l'applicazione delle disposizioni della predetta legge.

Il lavoro agile deve essere inquadrato quale misura di carattere organizzativo, rientrante nelle competenze del datore di lavoro pubblico nel rispetto dei POLA e dei disciplinari delle amministrazioni e come una delle possibili modalità di effettuazione della prestazione lavorativa da parte dei dipendenti, in alternanza con il lavoro in presenza ed in mansioni e processi di lavoro, previamente individuati dalle amministrazioni, laddove sussistano i necessari requisiti organizzativi e tecnologici per operare con tale modalità.

L'introduzione del lavoro agile dovrà quindi consentire miglioramenti dei livelli di efficacia ed efficienza dei servizi erogati e della motivazione dei lavoratori.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

In tale ottica, essa non può costituire un diritto soggettivo da parte del dipendente e la sua progressiva introduzione deve accompagnarsi alle necessarie misure di carattere organizzativo e di completamento della transizione al digitale, con specifica attenzione alle azioni formative che dovranno accompagnare il processo di cambiamento.

Pertanto, la contrattazione collettiva dovrà disciplinare, in relazione al lavoro agile, aspetti del rapporto di lavoro, delle relazioni sindacali e dei diritti sindacali (quali il diritto alla disconnessione, le fasce di contattabilità, il diritto alla formazione specifica, il regime dei permessi e delle assenze, delle relazioni sindacali e dei diritti sindacali nonché gli altri istituti del rapporto di lavoro disciplinati dal contratto nazionale che esigono adattamenti nel caso di lavoro eseguito non in presenza e che si ritiene opportuno regolare), fermo restando che l'organizzazione del lavoro, compresa la forma agile, non può essere oggetto di contrattazione, come specificato al *punto b)* del presente atto d'indirizzo quadro.

g) Ordinamento professionale.

L'attuale ordinamento professionale del personale richiede un intervento collegato da un lato all'esigenze di superare le criticità evidenziate nel corso di questi anni anche da parte delle stesse amministrazioni pubbliche e, dall'altro, di rispondere ai fabbisogni di nuove professionalità e competenze, richieste dai cambiamenti organizzativi e dall'innovazione digitale ed alle esigenze di valorizzazione delle capacità concretamente dimostrate dai dipendenti.

È, quindi, compito della contrattazione collettiva, attraverso i contratti collettivi 2019-21, anche considerando i lavori delle commissioni paritetiche sulla revisione dei sistemi di classificazione professionale costituite in sede Aran (che potranno assumere valore indicativo), procedere alla rivisitazione, sempre nell'ambito dei principi costituzionali e delle norme di legge in tema di accesso e di progressione di carriera (come il divieto di progressioni verticali disciplinate nei contratti collettivi, di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

reinquadramenti automatici e di deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno), degli attuali ordinamenti professionali del personale.

Nell'ottica del rafforzamento dell'organizzazione e delle capacità amministrative, tale rivisitazione dovrà porsi come obiettivo altresì quello di conferire uno specifico rilievo a posizioni e ruoli non dirigenziali per i quali siano richiesti più elevati livelli di autonomia e responsabilità gestionale ed amministrativa e/o più elevate competenze professionali o specialistiche, attraverso la valorizzazione delle alte professionalità dell'attuale area apicale che abbiano dimostrato maggiori competenze organizzative e gestionali e/o tecnico-specialistiche, a cui siano conferiti incarichi implicanti più elevate responsabilità gestionali ed amministrative o maggiori livelli di autonomia professionale.

Rispetto a tale personale il contratto potrà prevedere una struttura retributiva coerente con le funzioni e le responsabilità affidate.

h) Formazione del personale.

Nell'attuale contesto organizzativo delle pubbliche amministrazioni, la formazione e la riqualificazione del personale deve assumere un aspetto di centralità quale diritto del dipendente pubblico da conciliare con le esigenze organizzative dell'amministrazione.

La formazione, in tale contesto deve assumere la veste di investimento organizzativo e di variabile strategica non assimilabile a mera voce di costo nell'ambito delle politiche relative al lavoro pubblico.

La contrattazione collettiva dovrà individuare gli opportuni strumenti di natura contrattuale a sostegno di tale istituto ribadendo che le attività di apprendimento e di formazione devono essere considerate ad ogni effetto come attività lavorative e garantendo percorsi formativi specifici a tutto il personale soprattutto con riferimento al miglioramento delle competenze informatiche e digitali e alle specifiche



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

competenze avanzate di carattere professionale. In tale contesto potranno essere previste sia modalità di formazione a distanza, che la correlazione dello sviluppo delle competenze acquisite attraverso la formazione agli istituti della contrattazione finalizzati a valorizzare il miglioramento professionale.

3. Atto di indirizzo per il rinnovo contrattuale del triennio 2019-2021 del comparto Funzioni centrali.

Con riferimento al comparto delle Funzioni centrali gli indirizzi generali sono integrati nei termini che seguono.

a) Parte economica

La contrattazione collettiva nazionale dovrà procedere all'allocazione delle risorse contrattuali determinate per il comparto, al netto di altri oneri derivanti da eventuali interventi normativi, privilegiando le componenti accessorie collegate alla performance.

Per gli enti di cui all'articolo 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, ricompresi nel comparto delle Funzioni centrali, gli oneri derivanti dal rinnovo contrattuale sono posti a carico dei propri bilanci, per le rispettive competenze, nell'ambito degli specifici capitoli di bilancio concernenti le spese del personale.

Nella tabella seguente sono riportate le risorse finanziarie che complessivamente dovranno finanziare il triennio contrattuale 2019-2021 distintamente per le amministrazioni/enti che gravano o meno sul bilancio dello Stato:



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Risorse finanziarie per il CCNL del Comparto delle Funzioni centrali - Triennio 2019/2021

	Unità di personale al 31.12.2018 ¹	Monte salari con oneri riflessi ²	Risorse al lordo oneri riflessi (mln di €) ³		
			2019	2020	2021
Totale a carico del bilancio dello Stato ⁴	187.464	8.294	107,82	166,71	349,45
Totale a carico del bilancio degli Enti	37.274	2.089	27,16	42,00	82,72
Totale Comparto Funzioni centrali	224.738	10.383	134,98	208,71	432,17

1 - Dati Conto annuale 2018

2 - Le percentuali usate per il calcolo degli oneri riflessi nel monte salari sono: 38,38% per gli ex comparti dei Ministeri e delle Agenzie fiscali e 37% per tutti gli altri.

3 - Le risorse rappresentano l'1,30% per l'anno 2019, il 2,01% per l'anno 2020 e il 3,78% per il 2021, cui si aggiungono, a decorrere da quest'ultimo anno, le risorse corrispondenti all'onere dell'elemento perequativo di cui all'art. 1, comma 440, lettera b), della legge n.145/2018.

4 - Include il personale di nazionalità italiana assunto, ai sensi del D.P.R. 5 gennaio 1967 n.18 e ai sensi della L. 22 dicembre 1990, n. 401, con contratto a tempo indeterminato dal Ministro degli Affari esteri nelle Sedi diplomatiche e negli Istituti italiani di cultura all'estero

b) Armonizzazione delle discipline comuni all'interno del comparto.

La stagione negoziale 2019-2021 deve continuare l'opera di armonizzazione dei vari istituti contrattuali iniziata con la stipula del CCNL del 12 febbraio 2018.

Particolare attenzione va posta alla convergenza dei diversi modelli di classificazione del personale verso un modello unico che sia riferito a tutti i dipendenti del comparto.

In sede di negoziato valuterà l'Aran le esigenze specifiche derivanti dagli attuali ordinamenti professionali al fine di trovare soluzioni che non impattino sugli assetti organizzativi e, quindi, sull'erogazione dei servizi istituzionali ai cittadini.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Anche in linea con i principi del Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, stipulato il 10 marzo 2021, la contrattazione nazionale dovrà trovare adeguate soluzioni alle criticità emerse nel corso dei lavori della commissione paritetica con particolare attenzione alle seguenti esigenze:

- semplificazione dei modelli di classificazione, anche mediante la definizione di aree dai contenuti ampi e con livelli di accesso unificati;
- valorizzazione ed implementazione delle posizioni organizzative, le quali vanno ripensate come incarichi attivabili con modalità flessibili ed in stretto raccordo con l'organizzazione del lavoro, da finalizzare maggiormente al potenziamento organizzativo ed alla valorizzazione del personale con alta professionalità appartenente all'area apicale in coerenza con i contenuti di cui all'atto di indirizzo quadro;
- semplificazione delle progressioni economiche ed eventuale previsione, sulla base di una predefinita scansione temporale, di avanzamenti economici che valorizzino i dipendenti con elevati livelli di performance.

c) Semplificazione procedurale.

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

In tema di progressioni economiche, l'obiettivo della semplificazione andrà declinato attraverso la previsione di uno schema di criteri di facile applicazione, eventualmente adattabile in sede locale, ma chiaro ed essenziale nelle sue linee portanti definite a livello nazionale.

IL MINISTRO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

On. Prof. Renato Brunetta