CONFINTESA DIRIGENTI PA

ATTI DELL'INCONTRO DI STUDIO

Quando la norma diventa organizzazione

Gestire il personale tra contratto,
interpretazione e responsabilità

ROMA · 20 NOVEMBRE 2026

Sala Cavour
Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste

Indice degli interventi

L'incontro ha esaminato il passaggio dal negoziato all'applicazione dei contratti, con particolare attenzione alle responsabilità della dirigenza, alle prospettive di carriera, al lavoro a distanza e alle risorse della contrattazione integrativa.

Saluti e apertura dei lavori 3

L'arte del negoziato 4

Valutazione e responsabilità dirigenziale 5

Carriere e responsabilità all'Agenzia delle Entrate 6

Selezioni e continuità degli incarichi 7

Lavoro agile e lavoro da remoto 8

Buono pasto orario e ferie 9

L'evoluzione dei fondi decentrati 10

Costituzione e utilizzo del fondo 11

Buoni pasto e lavoro straordinario 12

Saluti e apertura dei lavori

Francesco Prudenzano · Segretario generale Confintesa

Francesco Prudenzano ha aperto l'incontro richiamando la propria esperienza di funzionario al Ministero dell'Interno. Il lavoro in amministrazioni diverse gli ha fatto avvertire l'esigenza di una dirigenza capace di leggere i cambiamenti e di guidare gli uffici con criteri adeguati al presente. Il confronto con i dirigenti di recente nomina può contribuire a rimettere in discussione schemi che continuano a ripetersi anche quando mutano le esigenze dei servizi.

Il titolo dell'incontro, ha osservato, richiama il compito di tradurre le regole in indicazioni pratiche, orientando il lavoro degli uffici e l'esercizio delle responsabilità. Ha salutato i partecipanti in sala e quelli collegati da remoto.

Introduzione e coordinamento

Claudia Ratti · Segretaria generale Confintesa Dirigenti PA

Claudia Ratti ha spiegato che l'incontro è stato concepito a partire da due prospettive complementari, quella di chi dirige e quella del personale a cui si applicano gli istituti negoziati. Al tavolo le parti cercano soluzioni condivise e migliorano gli istituti esistenti. Dopo la sottoscrizione si apre però una fase in cui le amministrazioni possono attuare il contratto con tempi e modalità differenti o lasciarne inattuate alcune parti. In questa fase, ha osservato, la capacità delle organizzazioni sindacali di incidere è più limitata.

Ratti ha richiamato il monitoraggio ARAN sulla contrattazione integrativa come occasione per osservare gli esiti dell'applicazione. Ha presentato il tema della negoziazione nazionale, il caso dell'Agenzia delle Entrate e delle sue regole speciali, i quesiti applicativi rivolti all'ARAN e il ruolo delle risorse finanziarie. Nella gestione quotidiana degli istituti, ha osservato, il ricorso agli orientamenti dell'Agenzia deve accompagnarsi alla capacità della dirigenza di leggere le clausole e assumere le decisioni che le competono.

L'arte del negoziato

Antonio Naddeo · Presidente ARAN

Il contratto come mediazione

L'ARAN rappresenta le pubbliche amministrazioni nelle trattative e opera sulla base di direttive e risorse assegnate. Il contratto nasce dalla mediazione tra le proposte della parte pubblica e le richieste sindacali. Il testo finale reca il risultato di quel confronto, nel quale le parti cercano un punto di incontro su istituti, diritti, retribuzione e risorse da destinare alla contrattazione integrativa.

Richiamando il rinnovo 2022–2024 delle Funzioni Centrali, Naddeo ha ricordato che la sottoscrizione definitiva è intervenuta quando le organizzazioni firmatarie raggiungevano la rappresentatività richiesta, anche in assenza della firma di alcune sigle. Ha usato questo caso per illustrare come la rappresentatività consenta di arrivare alla sottoscrizione di un contratto applicato a tutto il comparto.

La valutazione nelle progressioni economiche

Tra gli strumenti organizzativi introdotti o sviluppati nei rinnovi, Naddeo ha richiamato il lavoro agile e le progressioni economiche orizzontali. Il lavoro agile è stato presentato come una scelta di organizzazione del lavoro, da valutare alla luce dei benefici per l'amministrazione e per chi vi lavora. Sulle progressioni, ha ripercorso il negoziato 2019–2021 per il sistema dei differenziali stipendiali. Nel quadro descritto, alla valutazione individuale è attribuito un peso di almeno il 40 per cento e all'esperienza professionale un peso fino al 40 per cento. Il dettaglio è definito in sede integrativa.

Nel monitoraggio condotto con l'Università di Milano, ha osservato Naddeo, il peso attribuito sulla carta alla valutazione può essere neutralizzato nella pratica. Se i dipendenti ottengono lo stesso punteggio, a differenziare la graduatoria sono gli altri criteri, a partire dall'esperienza e dall'anzianità. Ha richiamato anche un precedente degli anni Novanta, quando la periodicità semestrale di un premio per la qualità della prestazione aveva favorito una rotazione dei beneficiari, attenuando l'effetto selettivo dell'istituto.

Le competenze di chi gestisce personale

Ai seminari sui contratti partecipano soprattutto i funzionari degli uffici del personale, ha osservato Naddeo. La conoscenza delle clausole serve anche ai dirigenti delle altre strutture, che assegnano obiettivi, seguono i collaboratori e gestiscono la valutazione nel corso dell'anno. Il presidente ha richiamato le differenze tra amministrazioni sottoposte alle stesse regole e le ha illustrate con l'esempio della carbonara. Gli ingredienti possono essere gli stessi e il risultato cambiare con chi li usa.

Valutazione e responsabilità dirigenziale

Claudia Ratti · Intervento dopo la relazione di Antonio Naddeo

Ratti ha ripreso la metafora della carbonara per soffermarsi sulle differenze nell'esercizio della funzione dirigenziale. Ha ricordato di aver rifiutato per anni di sottoscrivere accordi sul Fondo unico di amministrazione quando distribuivano le risorse in modo generalizzato. Ha richiamato i rilievi della Corte dei conti su quelle prassi e osservato che una diversa formulazione dei criteri può comunque produrre una distribuzione sostanzialmente uniforme.

La valutazione, ha sostenuto, incide sul benessere dell'organizzazione e sulla motivazione delle persone. Se prestazioni diverse ricevono sistematicamente lo stesso riconoscimento, anche chi si impegna di più può ridurre il proprio contributo. Perché la dirigenza possa rispondere delle valutazioni, occorre che disponga dei margini effettivi per esercitarle. Ratti ha ricordato che in alcune amministrazioni il rapporto con la componente politica e la presenza di più livelli dirigenziali incidono sulle scelte che il singolo dirigente è in grado di compiere.

Sul tema delle sanzioni, ha richiamato la possibilità di far valere le responsabilità dove siano previste e ne ricorrano i presupposti. Ha legato questa discussione all'esigenza di applicare disposizioni che possono restare a lungo prive di effetti. Ha infine collegato la capacità di gestione all'attrattività dell'amministrazione, anche attraverso il welfare e nei limiti delle condizioni organizzative.

Carriere e responsabilità all'Agenzia delle Entrate

Antonio Dorrello · Vicedirettore Agenzia delle Entrate

Le prospettive dopo il reclutamento

Dorrello ha distinto il momento della scelta iniziale, quando il candidato guarda alla sede, al lavoro e alla retribuzione, da quello successivo all'ingresso, quando vuole capire che percorso professionale può costruire. Le amministrazioni, ha osservato, faticano spesso a dare una risposta strutturata perché vincoli al ricambio del personale e risorse disponibili condizionano la programmazione.

L'Agenzia ha cercato di costruire un percorso che colleghi le posizioni organizzative contrattuali, le posizioni organizzative di elevata responsabilità (POER) e la dirigenza. Secondo gli ordini di grandezza illustrati, il modello riguarda circa 3 mila posizioni organizzative, 1.500 POER e 500 dirigenti di seconda fascia. Dorrello ha collocato queste cifre in una struttura passata da circa 28 mila a 38–39 mila dipendenti dopo una campagna di reclutamento. L'articolazione risponde anche alla necessità di presidiare una rete capillare, che comprende uffici con organici ridotti.

Dorrello ha ricordato che una previsione adottata in sede di bilancio ha consentito all'Agenzia di rafforzare la remunerazione delle posizioni organizzative contrattuali. Ha presentato le POER come uno strumento per coltivare le competenze interne, raccordando le responsabilità progressivamente assunte con le esigenze degli uffici. Il percorso offre opportunità di sviluppo attraverso le selezioni e i concorsi.

Competenze specialistiche e firma degli atti

La responsabilità tecnica, nell'esperienza delle Entrate, è parte integrante della direzione degli uffici. Dorrello ha richiamato gli atti tributari di cui risponde il titolare dell'ufficio e i casi in cui chi ricopre una POER esercita poteri di firma. Ha ricordato la specificità delle attività catastali, per le quali alcune funzioni richiedono competenze professionali e la relativa abilitazione. Queste caratteristiche, ha spiegato, incidono sul profilo di chi guida la struttura e sui criteri con cui viene selezionato.

Selezioni e continuità degli incarichi

Antonio Dorrello · Seguito della relazione e confronto

Le selezioni per gli incarichi e la dirigenza

Nei concorsi per la dirigenza tributaria e catastale, Dorrello ha ricordato che l'esperienza negli incarichi è stata valorizzata attraverso i titoli e ha potuto emergere nella prova pratica. La redazione di un atto richiede familiarità con le questioni che si presentano nella pratica d'ufficio. Il vicedirettore ha riferito che è in preparazione il bando per il corso-concorso dirigenziale specifico per le agenzie fiscali e ha anticipato una prova scritta aggiuntiva in materia tributaria o catastale.

Per le POER ha descritto un iter interno con prova scritta, prova orale e valutazione dei titoli. Attraverso il sistema Polaris, la storia delle valutazioni può concorrere all'esame delle candidature. Dorrello ha riconosciuto il rischio di avvantaggiare sistematicamente chi ha già ricoperto un incarico e ha richiamato l'esigenza di mantenere opportunità di accesso per chi si affaccia per la prima volta alla selezione. Per gli incarichi dirigenziali di vertice ha illustrato il ruolo del gruppo che effettua la valutazione comparativa delle candidature e verbalizza le motivazioni delle scelte.

Il confronto sulle POER

Dopo la relazione, Ratti ha richiamato la durata a termine delle POER e la rotazione fra sedi. Il confronto ha distinto il conferimento di questi incarichi dall'inquadramento nell'Area delle elevate professionalità, per il quale è stata discussa la quota di accesso dall'esterno. Si è ragionato sulla possibilità di valorizzare i risultati conseguiti in più cicli di incarico e di riesaminare l'utilità di ulteriori prove per chi abbia già documentato la propria capacità attraverso valutazioni positive.

La discussione è tornata sulla firma degli atti e sulla necessità di calibrare i modelli sulle attività effettive delle singole amministrazioni. Il caso delle Entrate ha riportato il confronto alla possibilità di offrire prospettive di sviluppo riconoscibili al personale che entra con competenze specialistiche e intende consolidarle all'interno dell'amministrazione.

Lavoro agile e lavoro da remoto

Maria Vittoria Marongiu · Direzione Contrattazione 1 ARAN

Crescita professionale e organizzazione per obiettivi

Marongiu ha ripreso il tema delle carriere interne richiamando l'esperienza da funzionaria tributaria. Dopo il concorso aveva consultato il contratto per capire come si sarebbe svolto il rapporto di lavoro e quali opportunità professionali avrebbe avuto. La possibilità di vedere riconosciuto il lavoro svolto contribuisce, secondo la relatrice, a motivare le persone.

Passando agli istituti del lavoro a distanza, ha distinto il lavoro agile, il lavoro da remoto e le esperienze di telelavoro. Ha richiamato l'indirizzo espresso dalle parti di ricondurre progressivamente i progetti di telelavoro alle altre modalità quando giungono a scadenza. Ha quindi illustrato il lavoro agile come modalità adatta ad attività organizzabili per obiettivi, verificabili nel risultato e nella qualità. Ha citato le risposte ai quesiti assegnati ai funzionari ARAN. Il dirigente può verificare il rispetto del termine e la qualità del lavoro, mentre il funzionario distribuisce il carico con maggiore flessibilità.

Il lavoro da remoto è stato illustrato con riferimento alle attività che devono essere assicurate in un determinato arco orario. Marongiu ha richiamato i vincoli di luogo e di tempo e gli oneri di verifica dell'idoneità dei luoghi di lavoro, evidenziandone il peso operativo per le amministrazioni.

Fasce di contattabilità e interruzioni della prestazione

La fascia di contattabilità consente di programmare riunioni e scambi sapendo quando i colleghi sono raggiungibili. Marongiu ha precisato che il riferimento all'orario teorico giornaliero rappresenta un tetto. Se quella durata diventa la regola, si restringe lo spazio di flessibilità tipico della prestazione agile. Ha ricondotto la scelta della fascia al tipo di attività e alle effettive esigenze di coordinamento.

La relatrice ha richiamato il riposo giornaliero e il periodo notturno nella disciplina del lavoro agile. Ha descritto inoltre il caso di una prestazione interrotta da un guasto o dall'assenza di connessione. Il dipendente avvisa tempestivamente il dirigente, che valuta l'eventuale rientro anche in base all'attività che resta da svolgere e alle conseguenze organizzative di una giornata in parte a distanza e in parte in presenza.

Buono pasto orario e ferie

Maria Vittoria Marongiu · Seguito della relazione

Buono pasto in lavoro agile

Marongiu ha spiegato che il criterio contrattuale fa riferimento alle condizioni che avrebbero consentito il riconoscimento del buono pasto nella stessa giornata se la prestazione fosse stata svolta in presenza. L'esempio del coworking ha illustrato come il lavoro agile possa svolgersi in luoghi diversi dall'abitazione. Nella ricostruzione della relatrice, la clausola affronta proprio il problema di applicare un istituto legato all'articolazione della giornata a una modalità di lavoro che lascia flessibilità nella distribuzione dei tempi.

Pausa e articolazione della settimana

La relazione ha affrontato la possibilità di ridurre la pausa da trenta a dieci minuti su richiesta del dipendente, compatibilmente con le esigenze organizzative e di servizio. Marongiu l'ha collegata alla sperimentazione della settimana su quattro giorni. La concentrazione dell'orario settimanale comporta giornate più lunghe e la durata della pausa può incidere sulla scelta del lavoratore. La relatrice ha citato le officine del Ministero della Difesa per illustrare un ambito nel quale l'opzione può interessare chi svolge attività che richiedono la presenza fisica.

Marongiu ha richiamato anche le difficoltà incontrate da alcune amministrazioni nel costruire turni che riflettano le esigenze operative. L'esempio degli autisti è stato utilizzato per mostrare come, nella pratica, le strutture abbiano cercato di adattare l'articolazione dei turni a servizi concentrati in pochi giorni.

Ferie maturate e responsabilità del dirigente

L'accumulo di ferie maturate e non fruite, insieme ai limiti alla monetizzazione, ha generato contenzioso. Marongiu ha richiamato la giurisprudenza europea per sottolineare la responsabilità del dirigente di assicurare la fruizione delle ferie nel quadro delle disposizioni applicabili. La programmazione delle assenze è stata ricondotta alla gestione del personale assegnato e al coordinamento con le esigenze del servizio.

L'evoluzione dei fondi decentrati

Pierluigi Mastrogiuseppe · Direzione Studi Risorse e Servizi ARAN

Dai limiti contrattuali ai tetti di legge

Il contratto nazionale ha avuto sin dalle origini il compito di fissare i limiti finanziari entro cui la contrattazione integrativa poteva esercitare la propria autonomia. Mastrogiuseppe ha ripercorso il passaggio da fondi distinti per finalità al Fondo unico di amministrazione. Ha ricordato che alcune amministrazioni con bilancio autonomo potevano integrare la dotazione con risorse proprie, introducendo un margine di flessibilità.

Dalla seconda metà degli anni Duemila ai limiti contrattuali si sono aggiunti tetti legislativi, in una fase caratterizzata dall'esigenza di contenere la spesa pubblica. Il relatore ha ricordato che i primi meccanismi potevano ridurre il limite quando il personale diminuiva e che, nelle fasi successive, la rigidità si è fatta sentire anche nella situazione opposta, quando il personale cresceva. L'effetto può essere particolarmente visibile nei fondi riferiti a pochi dirigenti.

Correttivi e deroghe

La relazione ha richiamato i correttivi introdotti per enti locali e sanità, con limiti in grado di adeguarsi alla crescita del personale. Ha ricordato l'orientamento della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia sul tetto riferito al complesso del trattamento accessorio. Per il welfare integrativo ha ricostruito la successione tra l'orientamento della Sezione delle autonomie e il successivo intervento legislativo.

Mastrogiuseppe ha riconosciuto ai tetti un effetto di contenimento della spesa e ha rilevato che la rigidità ha favorito deroghe mirate, con il rischio di ampliare le differenze di trattamento. Ha indicato un effetto favorevole sul piano contrattuale nella semplificazione di alcune regole di alimentazione dei fondi. In prospettiva, ha proposto di ragionare sulla possibilità di dare maggiore autonomia alle amministrazioni che hanno risorse e condizioni di bilancio per integrare la dotazione.

Costituzione e utilizzo del fondo

Pierluigi Mastrogiuseppe · Seguito della relazione

Risorse stabili e variabili

Mastrogiuseppe ha proposto di leggere il fondo come un prospetto di fonti e impieghi, al quale si aggiunge la rilevazione degli eventuali residui. La parte stabile comprende le risorse che alimentano il fondo in modo continuativo. La parte variabile comprende voci legate a scelte dell'amministrazione o a condizioni che possono mutare da un esercizio all'altro.

Nel richiamare gli incrementi disposti dai rinnovi, il relatore ha spiegato perché gli importi possono differire tra sezioni contrattuali. Ha citato la separazione tra i budget delle amministrazioni statali e quelli delle amministrazioni non statali, oltre alle diverse retribuzioni di partenza. Per le amministrazioni non statali ha richiamato la possibilità di integrare le risorse, entro i limiti applicabili, con minori oneri motivazionali.

La disponibilità effettiva per il negoziato

Per passare dalla dotazione complessiva alle risorse disponibili occorre tenere conto degli impegni già assunti, quali i differenziali stipendiali da corrispondere e il finanziamento degli incarichi organizzativi o di specifica responsabilità. Il relatore ha osservato che le risorse impiegate per i differenziali possono tornare disponibili con le cessazioni dal servizio.

Sono stati richiamati i vincoli di destinazione legati alla performance, le voci che possono restare fuori dal tetto in presenza dei relativi presupposti e l'esigenza di distinguere la disciplina dei singoli finanziamenti. Tra gli esempi esaminati figurano gli incrementi disposti dal contratto nazionale e alcune risorse che avevano già scontato il limite nell'esercizio precedente.

Informazione e contrattazione

La relazione si è soffermata sull'informazione sindacale relativa alla costituzione del fondo e sulle materie rimesse al negoziato integrativo, tra cui il riparto delle risorse e i criteri per la performance. In chiusura, Mastrogiuseppe ha richiamato la stessa sequenza per i fondi della dirigenza, con attenzione a costituzione, utilizzo, vincoli e relazioni sindacali.

Buoni pasto e lavoro straordinario

Claudia Ratti e Pierluigi Mastrogiuseppe · Scambio conclusivo

Ratti ha ricordato il confronto al tavolo del rinnovo sulla possibilità di aumentare il valore del buono pasto. Ha chiesto quali margini abbiano utilizzato in concreto le amministrazioni e ha collegato la questione alle differenze tra enti. Nella risposta, Mastrogiuseppe ha spiegato che il contratto attribuisce uno spazio decisionale alle singole amministrazioni entro il tetto legislativo, nei casi in cui questo si applica. Il confronto ha richiamato anche la rilevanza del perimetro degli enti interessati dal vincolo.

Una seconda domanda ha riguardato l'accantonamento per il lavoro straordinario che Ratti ha segnalato in alcuni fondi. Mastrogiuseppe ha richiamato la distinzione storica tra il finanziamento dello straordinario e quello delle risorse decentrate. Il chiarimento si collega alla ricostruzione degli impieghi del fondo e alla necessità di identificare correttamente le risorse prima di definirne il riparto.

Ratti ha quindi aperto lo spazio per le domande del pubblico, dando la parola ad Augusto Zuccaro delle Dogane.

Nota sulle fonti

Gli interventi sono restituiti in forma di resoconto ragionato, a partire dal programma dell'incontro e dalle sbobinature. La registrazione disponibile presenta interruzioni nelle relazioni di Naddeo, Dorrello e Marongiu. Il passaggio finale di Marongiu sulle ferie e le parti su congedi, conteggi e conservazione del posto previste dal programma non sono integralmente documentati. La trascrizione conclusiva si ferma all'apertura delle domande del pubblico. Nel confronto sulle POER alcune voci non sono identificabili con certezza e le proposte sono riportate come emerse dal dibattito.