



Monitoraggio della contrattazione integrativa

Anno 2011

Rapporto redatto ai sensi dell'art. 46, comma 4, d. lgs. n. 165/2001

INDICE

1. Premessa	2
2. Quadro normativo di riferimento	4
3. Compiti affidati all’Aran	7
4. Attività propedeutica al monitoraggio	8
5. Metodo di rilevazione	10
5.1 Le amministrazioni.....	10
5.2 I contratti integrativi	12
6. Risultati del monitoraggio: dati e tendenze generali	13
7. Risultati del monitoraggio: report di comparto	20
7.1 Regioni e Autonomie locali	20
7.2 Servizio sanitario nazionale.....	24
7.3 Enti Pubblici Non Economici.....	26
7.4 Agenzie Fiscali.....	27
7.5 Ministeri	29
7.6 Scuola	30
7.7 Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale (AFAM).....	32
7.8 Enti pubblici di ricerca	34
7.9 Università	36
8. Conclusioni	39

1. Premessa¹

A partire dai primi anni '90, con il passaggio alla regolamentazione contrattuale del rapporto di lavoro di gran parte dei dipendenti pubblici, la contrattazione integrativa, detta anche di secondo livello, è diventata via via *l'osservata speciale* delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, quasi sostituendosi, nelle analisi condotte su tale settore e perfino nell'attenzione mediatica, alla stessa contrattazione nazionale. E ciò nonostante il livello nazionale abbia una maggiore importanza politico-sindacale ed un maggiore impatto sulla spesa pubblica.

Come evidenziato in una delle ricerche Aran in materia², in una *prima fase* l'importanza ed il livello di attenzione alla contrattazione integrativa era soprattutto legato al potenziale di innovazione che essa avrebbe potuto esplicare, tenuto conto della sua diffusione (molto più ampia che nel settore privato) e della sua esplicita finalizzazione, anche sulla base delle indicazioni di legge, alla differenziazione organizzativa e dei moduli gestionali, per superare la precedente uniformità del modello classico di stampo ministeriale.

In una *seconda fase*, più problematica, l'attenzione si è invece spostata sul *trend* di aumento delle retribuzioni di fatto e sui crescenti effetti di slittamento salariale indotti proprio dal secondo livello, effetti non più sostenibili, dal punto di vista delle compatibilità di sistema, sia per le non esaltanti performance di innovazione organizzativa sia, soprattutto, per l'approssimarsi della crisi economica mondiale ed europea³.

¹ Rapporto a cura di Direzione Studi, risorse e servizi, UO Osservatorio contrattazione integrativa e affari giuridici, UO Compatibilità finanziaria CCNL. Al gruppo di lavoro Aran che ha svolto l'attività di monitoraggio hanno partecipato: Fabrizio Alfano, M. Elisabetta Bilotta, Gerardo Cerino, Alessandra D'Amore, Grazia Di Stefano, Rossella Di Tommaso, Alberto Donnari, Dario Gucciardo, Pierluigi Mastrogiuseppe, Paolo Matteini, Laura Orsini, Adriana Piacente, Cinzia Verrastro.

² Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni. Un'indagine sull'esperienza del quadriennio 1998-2001, a cura di Lorenzo Bordogna, Franco Angeli, Milano, 2002.

³ Di questi effetti hanno dato conto i rapporti Aran sull'andamento delle retribuzioni dei pubblici dipendenti. Si vedano in particolare i rapporti n. 1 e 2 del 2011 e n. 1 del 2012 (<http://www.aranagenzia.it/index.php/statistiche-e-pubblicazioni/rapporti-sulle-retribuzioni>)

La preoccupazione per gli andamenti della spesa di personale, indotti dallo slittamento retributivo, ha avuto naturalmente riflessi sulla stessa normativa di legge, che ha imposto più stringenti vincoli e controlli sulla contrattazione integrativa, per arginarne e controllarne l'autonomia di spesa. Un primo intervento in tale direzione si è avuto con la legge finanziaria del 2006 (art. 1, comma 189, l. 23 dicembre 2005 n. 266), la quale impose un vincolo generalizzato di crescita dei fondi destinati alla contrattazione integrativa delle amministrazioni pubbliche del settore statale⁴. Due anni più tardi, il D.L. n. 112/2008 introdusse per le stesse amministrazioni, oltre che un rafforzamento dei controlli, un inasprimento del tetto di crescita, ridotto di un ulteriore 10% (art. 67, comma 5, D.L. n. 112/2008).

Si è giunti così alla legge delega n. 15 del 2009 ed al successivo decreto legislativo n. 150/2009 (il cd. "decreto Brunetta") che ha riformato in modo organico gli assetti della contrattazione nazionale ed integrativa, intervenendo in particolare su oggetto e limiti del secondo livello negoziale; su una maggiore finalizzazione di quest'ultimo a risultati ed obiettivi di produttività; sul rafforzamento dei poteri unilaterali delle amministrazioni pubbliche, anche mediante la delimitazione dei poteri sindacali di partecipazione alle decisioni datoriali; sui controlli sulla contrattazione integrativa e relativi oneri di comunicazione via web, ulteriormente rafforzati e resi più incisivi. Inoltre, dopo un periodo di transizione, lo stesso decreto ha previsto l'estinzione legale dei contratti integrativi vigenti alla data della sua entrata in vigore del citato d.lgs. 150/2009. Il diffuso contenzioso giudiziale successivamente sviluppatosi ha portato ad una ulteriore modifica legislativa, con il d. lgs. n. 141/2011, che ha chiarito alcuni punti del decreto, soprattutto con riferimento ai tempi di applicazione di alcune disposizioni.

⁴ Il vincolo è stato determinato assumendo come tetto di crescita il valore dei fondi per la contrattazione integrativa relativi all'anno 2004, così come certificati dagli organismi di revisione contabile di ciascuna amministrazione.

2. Quadro normativo di riferimento

Le norme specifiche che riguardano la contrattazione integrativa nel settore pubblico sono principalmente gli artt. 40 e 40 bis del d.lgs.165/2001 come modificati dal d.lgs. 150/2009.

Le diverse previsioni ivi contenute costruiscono un sistema fortemente controllato per la contrattazione integrativa, con una restrizione significativa per quanto riguarda le materie contrattabili – si veda in particolare l’art. 40 commi 1 e 3 bis⁵ - e una più stringente sottoposizione alla legge e al contratto nazionale.

Se poi a questo si aggiunge l’intero articolo 40 bis e l’analitico regime dei controlli in esso contenuti, il quadro della contrattazione integrativa come “sorvegliata speciale” risulta assolutamente evidente.

Alle modifiche al sistema contrattuale apportate dalla legge Brunetta, modifiche che, in sé, riaffermavano, pur limitandolo, il ruolo della contrattazione collettiva nel settore pubblico, si sono aggiunte, con un

⁵ Si riportano i commi 1 e 3-bis dell’art. 40, d.lgs.165/2001, citati:

“1. La contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro nonché le materie relative alle relazioni sindacali. Sono, in particolare, escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all’organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell’articolo 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nonché quelle di cui all’articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n.421. Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge”.

“3-bis. Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dell’articolo 7, comma 5, e dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l’impegno e la qualità della performance ai sensi dell’articolo 45, comma 3. A tal fine destina al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato. Essa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. I contratti collettivi nazionali definiscono il termine delle sessioni negoziali in sede decentrata. Alla scadenza del termine le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione”.

segno ed una ratio ben diversi, le norme “emergenziali” del D.L. n. 78/2010⁶.

Esse prevedono il “blocco” dei rinnovi contrattuali per il triennio 2010-2012, fatta salva la sola erogazione dell’indennità di vacanza contrattuale⁷. Per gli anni 2011, 2012 e 2013, viene inoltre disposto che il trattamento economico *complessivo* da corrispondere ai singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, non possa superare il trattamento *ordinariamente spettante* nell’anno 2010⁸. Per i medesimi anni, si impone infine un tetto alla crescita delle risorse destinate alla contrattazione integrativa, bloccate al livello del 2010, con obbligo di riduzione di anno in anno, in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio⁹.

Il blocco della contrattazione collettiva nazionale ha finito con il riverberarsi anche sulla contrattazione di secondo livello. Ciò è avvenuto per diverse ragioni. In primo luogo, il mancato adeguamento dei CCNL alla normativa di legge ha limitato la funzione adattiva tipica del secondo livello negoziale, non potendo quest’ultima intervenire, su molte materie, senza la mediazione del livello nazionale e senza la necessaria abilitazione del suo intervento¹⁰. In secondo luogo, ed in modo ancora più pregnante, il mancato rinnovo economico del contratto nazionale non ha reso disponibili ulteriori risorse, rispetto a quelle già assegnate nei precedenti contratti collettivi. A ciò si aggiunga il già ricordato tetto alla crescita del complesso delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa, imposto in modo generalizzato a tutte le amministrazioni pubbliche comprese le autonomie locali. Infine, a limitarne ulteriormente potenzialità ed effettivo raggio d’azione, hanno concorso anche le disposizioni intervenute a bloccare le

⁶ Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con la legge 30 luglio 2010, n. 122 (in S.O. n. 114/L alla G.U., s.g., n. 125, del 31 maggio 2010), recante: «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica».

⁷ Cfr. il comma 17 dell’art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010.

⁸ Cfr. il comma 1, dell’art. 9, del decreto-legge n. 78 del 2010.

⁹ Cfr. il comma 2-bis dell’art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010.

¹⁰ Si ricorda, in proposito, che nel settore pubblico vige una rigida gerarchia tra contrattazione nazionale e contrattazione integrativa, potendo quest’ultima intervenire esclusivamente sulle materia demandate dal livello nazionale.

progressioni dei pubblici dipendenti¹¹ e, segnatamente, quelle economiche, per le quali la contrattazione integrativa ha giocato sempre un ruolo di grande rilievo.

¹¹ Cfr. il comma 21, dell'art. 9, del decreto-legge n. 78 del 2010.

3. Compiti affidati all'Aran

Se questo è il quadro complessivo, i compiti affidati all'Aran sono comunque operativi e devono adattarsi alla mutata situazione.

Il rapporto che qui viene presentato rappresenta quindi una prima applicazione normativa delle recenti previsioni di legge riguardanti il monitoraggio, da parte dell'Aran, della contrattazione integrativa nel pubblico impiego (art. 46, comma 4, d. lgs. n. 165/2001 come modificato dall'art. 58, D. Lgs. n. 150/2009).

Già precedentemente alle modifiche introdotte dal d.lgs. 150/2009, all'Aran spettavano compiti di monitoraggio, ma all'interno di un osservatorio paritetico fra l'Agenzia, le organizzazioni sindacali ed i comitati di settore.

L'Agenzia ha comunque svolto un'attività significativa di analisi e monitoraggio concretizzatasi nella elaborazione di diversi lavori e studi, i quali hanno rappresentato, importanti contributi alla riflessione sul fenomeno contrattuale nel settore pubblico¹², insieme alla periodica attività di rilevazione delle tendenze retributive del settore pubblico, attraverso il Rapporto semestrale sull'andamento delle retribuzioni dei pubblici dipendenti.

Con il d.lgs. 150/2009, l'attività di monitoraggio non è più affidata ad un organismo paritetico, ma spetta in via diretta all'Aran, la quale ha il compito di elaborare un *"rapporto in cui verifica l'effettività e la congruenza della ripartizione fra le materie regolate dalla legge, quelle di competenza della contrattazione nazionale nonché le principali criticità emerse in sede di contrattazione collettiva ed integrativa"*. Il rapporto è presentato annualmente al Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze, nonché ai Comitati di settore.

¹² Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni. Un'indagine sull'esperienza del quadriennio 1998 – 2001, a cura di Lorenzo Bordogna, Franco Angeli 2002. Negoziare partecipando - La contrattazione collettiva nelle scuole, a cura di Mimmo Carrieri e Mario Ricciardi, il Mulino, 2003. L'Innovazione imperfetta - Casi di contrattazione integrativa negli enti locali, a cura di Mimmo Carrieri e Mario Ricciardi, il Mulino, 2006.

4. Attività propedeutica al monitoraggio

La prima attività, propedeutica al monitoraggio vero e proprio, è stata quella di predisporre un canale dedicato alla trasmissione dei contratti collettivi. L'articolo 40 bis del d.lgs. 165/2001 (come modificato dal d.lgs. 150/2009) prevede, infatti, l'obbligo, per le amministrazioni, di inviare all'Aran, per via telematica, il contratto integrativo, entro cinque giorni dalla sottoscrizione, corredato dalla relazione tecnico-finanziaria ed illustrativa e con l'indicazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio. Anche la precedente normativa sanciva obblighi non dissimili (pur non prevedendo espressamente l'invio per via telematica), ma il tasso di amministrazioni inadempienti era abbastanza elevato.

Per agevolare l'invio ed adeguarne le modalità alla nuova previsione della "trasmissione per via telematica", è stato predisposto un indirizzo mail dedicato di posta certificata. Per l'archiviazione dei contratti ricevuti è stato inoltre creato un database, in grado di supportare l'attività di monitoraggio¹³.

Contestualmente, sulla base dei comparti di contrattazione collettiva ancora in essere¹⁴, è stato effettuato un lavoro di ricognizione di tutte le materie demandate alla contrattazione di secondo livello. La ricognizione ha riguardato in primo luogo le materie legittimamente contrattabili sulla base dei contratti collettivi nazionali sottoscritti dal 1994 ad oggi¹⁵. Tali materie, opportunamente inserite nel database, hanno costituito la base di riferimento attraverso la quale verificare, per ciascun contratto oggetto di

¹³ Il prossimo sviluppo, in linea con la nuova procedura online di raccolta dati sulle deleghe sindacali e sui risultati delle elezioni per le RSU, sarà quello dell'attivazione di un canale per la trasmissione via web dei contratti.

¹⁴ Dopo il blocco della contrattazione operato dal d.l. 78/2010, si è sostanzialmente interrotta anche quella parte di contrattazione "propedeutica", come la definizione e riduzione dei nuovi comparti di contrattazione, non oggetto del blocco.

¹⁵ Come è noto, nel sistema pubblico il contratto nazionale deve prevedere le materie demandate al secondo livello negoziale. E' sancito inoltre l'obbligo per la contrattazione integrativa di trattare solo le materie espressamente delegate a tale livello negoziale (cfr. art. 40, comma 3-quinquies, d. lgs. n. 165/2001).

monitoraggio, *la congruenza della ripartizione fra le materie regolate dalla legge, quelle di competenza della contrattazione nazionale*, come disposto dalla normativa di legge. Si è ritenuto inoltre di effettuare la ricognizione anche sulle materie oggetto delle diverse forme di partecipazione sindacale, al fine di monitorare non solo la congruenza della ripartizione tra legge e contratto, come richiesto dalla norma più sopra richiamata, ma anche l'ulteriore fenomeno della congruenza della ripartizione tra contrattazione e partecipazione sindacale. Una delle maggiori critiche alla contrattazione di secondo livello, è stata infatti anche l'allargamento dello spazio di contrattazione, che ha finito via via con l'estendersi indebitamente anche a materie oggetto di semplice partecipazione del sindacato, attraverso l'informazione e soprattutto la concertazione.

5. Metodo di rilevazione

5.1 Le amministrazioni

Il monitoraggio ha riguardato le amministrazioni pubbliche inserite nei seguenti comparti di contrattazione: agenzie fiscali, enti pubblici di ricerca, enti pubblici non economici, istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale (afam), ministeri, regioni e autonomie locali, servizio sanitario nazionale, università¹⁶. Complessivamente, il numero di amministrazioni monitorate è stato di 587.

Per i comuni (appartenenti al comparto regioni-autonomie locali) e per ASL ed aziende ospedaliere (appartenenti al comparto del servizio sanitario nazionale), data la numerosità dell'universo di riferimento, è stato seguito un metodo di rilevazione campionario¹⁷.

Il campione dei comuni è stato costituito selezionando 187 enti rappresentativi dell'universo, suddivisi in dieci strati, su un totale di 7.469 comuni del comparto Regioni e autonomie locali, la cui contrattazione fa capo all'Aran¹⁸. Gli strati sono stati formati tenendo conto sia della popolazione di riferimento dei comuni che della loro appartenenza

¹⁶ Da alcuni comparti sono state escluse dal monitoraggio alcune specifiche tipologie di istituzioni: per enti pubblici non economici tutti gli Automobil club presenti sul territorio, in quanto enti di piccolissime dimensioni. Per il comparto ministeri, sono stati esclusi l'ente regionale di sviluppo agricolo in Sicilia e l'istituto agronomico per l'oltremare. Nel comparto università, sono stati esclusi l'Osservatorio Vesuviano di Ercolano e il Centro per la formazione in economia e politica per lo sviluppo rurale. Per il comparto regioni e autonomie locali sono state escluse le seguenti tipologie istituzionali: agenzie, autorità di bacino, altri enti regionali, aziende ed enti per il soggiorno e turismo, comunità montane, consorzi, associazioni e comprensori, enti per il diritto allo studio, enti regionali di sviluppo agricolo, ex ipab, iacp/ater/aler/arte, parchi naturali ed enti per la difesa ambientale, unioni di comuni. Per il comparto del servizio sanitario nazionale sono state escluse dal monitoraggio alcune tipologie istituzionali meno numerose quali: le agenzie e gli altri enti regionali, le ex ipab, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, gli istituti zooprofilattici sperimentali.

¹⁷ Il numero complessivo di sedi negoziali potenzialmente in grado di definire un proprio contratto integrativo è di circa 24.000 unità. La scelta del metodo campionario, per le tipologie istituzionali più numerose, è stata imposta dall'elevato numero di unità da sottoporre a monitoraggio. Per le province è stata effettuata una rilevazione parziale, che ha interessato 29 enti su 103.

¹⁸ Occorre ricordare che, oltre ai comuni la cui contrattazione nazionale fa capo all'Aran, vi sono anche comuni di alcune regioni a statuto speciale, che applicano contratti di primo livello stipulati a livello regionale. Questi ultimi non sono stati oggetto di monitoraggio.

geografica¹⁹. Per ASL ed Aziende ospedaliere, la ricerca si è articolata su circa un terzo delle amministrazioni, rappresentativo delle varie suddivisioni geografiche²⁰.

Diverso è stato il caso delle istituzioni scolastiche. Queste ultime trasmettevano, in passato, i loro contratti integrativi al Ministero dell'Istruzione e non all'Aran. Ora il canale di trasmissione con l'Agazia è stato attivato. Tuttavia, in considerazione del grande processo di accorpamento in atto fra le istruzioni scolastiche, si è preferito avviare il monitoraggio su questa importante realtà, a partire dal livello di contrattazione regionale, che poteva avere il pregio di dare indicazioni più generali e di intervenire su un numero di materie più ampio di quello di competenza del singolo istituto. E' comunque evidente che tale rilevazione è solo a carattere sperimentale e costituisce il punto di partenza per una più estesa analisi da condurre nell'anno seguente, estesa anche al livello dei singoli istituti scolastici.

Va infine precisato che per alcune tipologie di amministrazioni che hanno più di un livello di contrattazione decentrata - come ministeri, enti pubblici non economici, agenzie fiscali - si è tenuto conto del solo livello centrale di contrattazione integrativa, tralasciando i livelli inferiori coincidenti con le sedi e le articolazioni territoriali²¹.

¹⁹ Per la popolazione, si è fatto riferimento a 10 raggruppamenti che vanno dai comuni con più di 500.000 abitanti, fino allo strato con le amministrazioni più piccole - formato dai comuni fino a 2.500 abitanti. Il grado di copertura per i primi due strati è pari al 100% e, nel complesso è pari al 35,52%, rispetto al numero dei dipendenti non dirigenti. La copertura complessiva, rispetto alla popolazione, è del 26,20%. Per l'appartenenza geografica, si è fatto riferimento alle cinque macro aree geografiche utilizzate dall'Istat (nord-ovest, nord-est, centro, sud, isole). La distribuzione percentuale, per entrambe le variabili, rispecchia alquanto puntualmente quella dell'universo.

²⁰ Il campione delle aziende ospedaliere e delle aziende sanitarie locali del comparto del servizio sanitario nazionale presenta le seguenti caratteristiche: per le Asl - raggruppate in tre strati, in base alla fascia di popolazione servita - sono state monitorate 45 amministrazioni, su un totale di 146 (30,82%) con un grado di copertura, rispetto al numero dei dipendenti non dirigenti, pari al 39,92%. Invece, le aziende ospedaliere monitorate sono 25, su un totale universo di 80 (31,3%) e il grado di copertura, rispetto ai dipendenti non dirigenti, è pari al 39,6%.

²¹ La contrattazione che si svolge a livello di singola sede interessa un numero più limitato di materie ed ha un campo di applicazione limitato ai soli dipendenti della sede interessata.

5.2 I contratti integrativi

Per questa prima rilevazione, ci si è concentrati esclusivamente sui contratti relativi al personale non dirigente, numericamente molto più rilevanti e maggiormente in grado di indicare linee di tendenza di carattere generale.

I contratti monitorati, oggetto del presente rapporto, sono quelli pervenuti all’Agenzia nel corso dell’anno 2011²²: complessivamente, 286 contratti (cfr. **tavola 1**)²³. Ovviamente, ciò che è pervenuto nell’anno 2011, riguarda, in taluni casi, la definizione di materie di competenza di annualità precedenti (tipicamente, i criteri di utilizzo delle risorse decentrate 2010, definiti all’interno di un contratto sottoscritto in via definitiva e inviato all’Aran nei primi mesi del 2011). La rilevanza di tale fenomeno si spiega, da un lato, con i nuovi obblighi di trasmissione, i quali sollecitano le amministrazioni a trasmettere contratti precedentemente non trasmessi; dall’altro, riflette il ritardo con cui le parti negoziali provvedono ad avviare e concludere la contrattazione integrativa.

²² Al riguardo, si segnala una parziale eccezione per il comparto degli Enti locali di cui poi si farà cenno nella parte del presente rapporto dedicata a tale comparto (cfr. § 7.1).

²³ Le amministrazioni monitorate sono state pari a 587. Di queste, 213 (pari al 36%) hanno inviato almeno un contratto integrativo. La differenza tra il numero dei contratti monitorati (286) ed il numero di amministrazioni che hanno inviato almeno un contratto (213) si spiega con il fatto che alcune amministrazioni hanno inviato più contratti. Per approfondimenti si rinvia alla Tavola 1.

6. Risultati del monitoraggio: dati e tendenze generali

In coerenza con le previsioni di legge, il monitoraggio si è focalizzato soprattutto sui seguenti aspetti:

- la tipologia contrattuale, distinguendo in particolare tra le seguenti: annuale economico, quadriennale normativo ed economico, triennale normativo ed economico, altra periodicità;
- le materie trattate, con successiva analisi della loro trattabilità, effettuata a partire dalle materie delegate dal contratto nazionale al secondo livello negoziale e tenendo conto delle modifiche normative su raggio d'azione e competenze della contrattazione collettiva introdotte dal d. lgs. n. 150/2009;
- la data di sottoscrizione;
- alcuni fenomeni di particolare interesse, ivi comprese alcune criticità rilevate.

Un *primo dato generale di grande interesse*, concerne il numero di amministrazioni che hanno inviato almeno un contratto in rapporto alle unità istituzionali monitorate (**tavola 1**), dal quale si ottiene per differenza quello delle amministrazioni di cui non è pervenuto alcun contratto integrativo (queste ultime sono un numero molto elevato: 374 su 587, corrispondenti al 64% di quelle monitorate). All'interno del dato complessivo delle amministrazioni non pervenute, non è possibile tuttavia distinguere fra quelle che non hanno adempiuto all'obbligo della trasmissione all'Aran e quelle che non hanno contrattato. Il dato, molto elevato, è comunque indicativo di un forte rallentamento dell'attività contrattuale.

TAVOLA 1

Amministrazioni monitorate ed amministrazioni che hanno inviato almeno un contratto integrativo

Anno 2011

COMPARTO	(1) Amministrazioni monitorate	(2) Di cui: Amministrazioni con almeno un contratto nel 2011 ⁽¹⁾	(3) Percentuale (2) su (1)
AFAM	109	13	12%
Agenzie Fiscali	4	3	75%
Enti pubblici non economici	48	11	23%
Ministeri	17	13	76%
Regioni ed Autonomie locali ⁽²⁾	231	120	52%
Ricerca	25	5	20%
Scuola	15	4	27%
Servizio Sanitario Nazionale ⁽³⁾	70	15	21%
Università	68	29	43%
Totale complessivo	587	213	36%

⁽¹⁾ Amministrazioni monitorate di cui è pervenuto all'Aran almeno un contratto integrativo nel corso dell'anno 2011

⁽²⁾ Per il comparto regioni e autonomie locali sono state escluse le seguenti tipologie istituzionali: agenzie, autorità di bacino, altri enti regionali, aziende ed enti per il soggiorno e turismo, comunità montane, consorzi, associazioni e comprensori, enti per il diritto allo studio, enti regionali di sviluppo agricolo, ex ipab, iacp/ater/aler/arte, parchi naturali ed enti per la difesa ambientale, unione di comuni. Le province monitorate sono 29 su 103. Per la tipologia istituzionale dei Comuni è stato preso un campione formato da 187 comuni (per maggiori dettagli si veda paragrafo 5.1)

⁽³⁾ Per il comparto del servizio sanitario nazionale sono state escluse dal monitoraggio le seguenti tipologie di istituzioni: agenzie, altri enti regionali, ex ipab, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, istituti zooprofilattici sperimentali. Il campione è formato da 45 Asl e 25 Aziende ospedaliere (per maggiori dettagli si veda paragrafo 5.1)

Un *secondo dato generale*, concerne il numero di amministrazioni che, nell'arco dell'anno di riferimento, hanno sottoscritto e trasmesso all'Aran più di un contratto (**tavola 2**). Si tratta, quindi, di amministrazioni che hanno negoziato più volte (almeno due) in un anno. Il dato segnala la frammentazione dell'attività contrattuale. La percentuale significativa di tali amministrazioni, in rapporto a quelle che hanno inviato contratti, assume un certo rilievo, tanto più se si tiene conto che la contrattazione integrativa del 2011 non ha avuto, in generale, per i motivi richiamati nelle premesse, una particolare vivacità.

TAVOLA 2**Amministrazioni con due o più contratti**

Anno 2011

COMPARTO	(1) <i>Amministrazioni con almeno un contratto</i> ⁽¹⁾	(2) <i>Di cui: amministrazioni con due o più contratti</i> ⁽²⁾	(3) <i>Percentuale (2) su (1)</i>
AFAM	13	2	15%
Agenzie Fiscali	3	1	33%
Enti pubblici non economici	11	0	0%
Ministeri	13	9	69%
Regioni ed Autonomie locali ⁽³⁾	120	8	7%
Ricerca	5	2	40%
Scuola	4	1	25%
Servizio Sanitario Nazionale ⁽⁴⁾	15	3	20%
Università	29	12	41%
Totale complessivo	213	38	18%

(1) Amministrazioni monitorate di cui è pervenuto all'Aran almeno un contratto integrativo nel corso dell'anno 2011

(2) Amministrazioni monitorate di cui sono pervenuti all'Aran due o più contratti integrativi nel corso dell'anno 2011

(3) Per il comparto regioni e autonomie locali sono state escluse le seguenti tipologie istituzionali: agenzie, autorità di bacino, altri enti regionali, aziende ed enti per il soggiorno e turismo, comunità montane, consorzi, associazioni e comprensori, enti per il diritto allo studio, enti regionali di sviluppo agricolo, ex ipab, iacp/ater/aler/arte, parchi naturali ed enti per la difesa ambientale, unione di comuni. Le province monitorate sono 29 su 103. Per la tipologia istituzionale dei Comuni è stato preso un campione formato da 187 comuni (per maggiori dettagli si veda paragrafo 5.1)

(4) Per il comparto del servizio sanitario nazionale sono state escluse dal monitoraggio le seguenti tipologie di istituzioni: agenzie, altri enti regionali, ex ipab, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, istituti zooprofilattici sperimentali. Il campione è formato da 45 Asl e 25 Aziende ospedaliere (per maggiori dettagli si veda paragrafo 5.1)

Una *terza informazione di ordine generale*, concerne il periodo dell'anno nel quale il contratto è stato sottoscritto (**tavola 3**). Il dato assume un valore segnaletico dei ritardi nella conclusione dell'attività contrattuale, rispetto alla situazione ideale di una contrattazione definita e chiusa nei primi mesi nell'anno, soprattutto se di carattere economico. La tavola evidenzia che una quota significativa di contratti pervenuti nel 2011 (137 su 286, quasi la metà) è in realtà stata sottoscritta l'anno precedente. Questo fenomeno trova una sua parziale e verosimile spiegazione nella circostanza, già messa in luce, che il rinnovato obbligo di invio dei contratti all'Aran, al quale si

collegano ora sanzioni di un certo rilievo²⁴, ha indotto molte amministrazioni a inviare nel 2011 contratti sottoscritti in precedenza, per ottemperare, anche se in ritardo, alla prescrizione normativa. Ma per una più compiuta interpretazione del dato occorre anche considerare il fenomeno dei ritardi nella contrattazione: un numero significativo di contratti sottoscritti nel 2010 e inviati nel 2011, è formato infatti da contratti definiti in ritardo (tipicamente contratti di fine 2010 che regolano la distribuzione del fondo dei trattamenti accessori di tale anno). Il fenomeno dei ritardi nella contrattazione integrativa trova un'ulteriore conferma analizzando i soli contratti sottoscritti nel 2011: 63 su 149 sottoscritti e inviati in tale anno (circa il 43%) sono stati infatti conclusi nel secondo semestre. In buona parte, come si vedrà tra breve, si tratta di contratti solo economici, che regolano la distribuzione del fondo 2011.

²⁴ L'art. 40-bis, comma 7, d. lgs. n. 165/2001 prevede, in caso di mancato invio, sanzioni per il responsabile ed il divieto per l'amministrazione di procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa.

TAVOLA 3

Contratti pervenuti all'Aran: distribuzione per periodo di sottoscrizione

Anno 2011

COMPARTO	Contratti	Contratti	Contratti	Contratti	Contratti	Totale
	sottoscritti prima del 1/1/2011	sottoscritti nel 2011 Trim. I	sottoscritti nel 2011 Trim. II	sottoscritti nel 2011 Trim. III	sottoscritti nel 2011 Trim. IV	
AFAM	6	2	2	4	1	15
Agenzie Fiscali	3	-	1	-	-	4
Enti pubblici non economici	5	-	2	3	1	11
Ministeri	16	-	3	4	7	30
Regioni ed Autonomie locali ⁽¹⁾	68	22	20	10	11	131
Ricerca	3	-	7	4	-	14
Scuola	2	2	-	1	-	5
Servizio Sanitario Nazionale ⁽²⁾	16	6	4	6	2	34
Università	18	10	5	4	5	42
Totale complessivo	137	42	44	36	27	286

⁽¹⁾ Per il comparto regioni e autonomie locali sono state escluse le seguenti tipologie istituzionali: agenzie, autorità di bacino, altri enti regionali, aziende ed enti per il soggiorno e turismo, comunità montane, consorzi, associazioni e comprensori, enti per il diritto allo studio, enti regionali di sviluppo agricolo, ex ipab, iacp/ater/aler/arte, parchi naturali ed enti per la difesa ambientale, unione di comuni. Le province monitorate sono 29 su 103. Per la tipologia istituzionale dei Comuni è stato preso un campione formato da 187 comuni (per maggiori dettagli si veda paragrafo 5.1)

⁽²⁾ Per il comparto del servizio sanitario nazionale sono state escluse dal monitoraggio le seguenti tipologie di istituzioni: agenzie, altri enti regionali, ex ipab, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, istituti zooprofilattici sperimentali. Il campione è formato da 45 Asl e 25 Aziende ospedaliere (per maggiori dettagli si veda paragrafo 5.1)

Una quarta informazione di carattere generale riguarda la tipologia di contratto sottoscritto. Il monitoraggio ha rilevato, distintamente, i contratti annuali economici dai contratti normativi ed economici. Ha inoltre classificato in "altri" i contratti di altra natura (per esempio, "specifiche code contrattuali") o con diversa periodicità. La **tavola 4** appare, al riguardo, abbastanza eloquente: essa evidenzia una netta prevalenza di contratti annuali di natura economica (239 su 286, pari all'84%). Per lo più, si tratta di contratti che regolano la distribuzione dei fondi destinati ai trattamenti accessori. In questo dato, si conferma il quadro generale, di una contrattazione integrativa limitata all'ordinaria amministrazione, con un raggio d'azione piuttosto circoscritto, a causa dei fattori di contesto più ampiamente ricordati nelle premesse.

TAVOLA 4

Contratti pervenuti all'Aran: distribuzione per tipologia di contratto sottoscritto

Anno 2011

COMPARTO	Quadriennale normativo ed economico	Triennale normativo ed economico	Annuale economico	Altro	Totale
AFAM	7	-	5	3	15
Agenzie Fiscali	-	-	4	-	4
Enti pubblici non economici	-	1	10	-	11
Ministeri	3	-	20	7	30
Regioni ed Autonomie locali ⁽¹⁾	3	-	119	9	131
Ricerca	-	-	14	-	14
Scuola	-	-	5	-	5
Servizio Sanitario Nazionale ⁽²⁾	-	3	27	4	34
Università	-	2	35	5	42
Totale complessivo	13	6	239	28	286

⁽¹⁾ Per il comparto regioni e autonomie locali sono state escluse le seguenti tipologie istituzionali: agenzie, autorità di bacino, altri enti regionali, aziende ed enti per il soggiorno e turismo, comunità montane, consorzi, associazioni e comprensori, enti per il diritto allo studio, enti regionali di sviluppo agricolo, ex ipab, iacp/ater/aler/arte, parchi naturali ed enti per la difesa ambientale, unione di comuni. Le province monitorate sono 29 su 103. Per la tipologia istituzionale dei Comuni è stato preso un campione formato da 187 comuni (per maggiori dettagli si veda paragrafo 5.1)

⁽²⁾ Per il comparto del servizio sanitario nazionale sono state escluse dal monitoraggio le seguenti tipologie di istituzioni: agenzie, altri enti regionali, ex ipab, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, istituti zooprofilattici sperimentali. Il campione è formato da 45 Asl e 25 Aziende ospedaliere (per maggiori dettagli si veda paragrafo 5.1)

Il monitoraggio si è soffermato anche su alcuni *elementi di criticità*. In questa prima fase, l'attenzione è stata rivolta ad un particolare aspetto: ossia la presenza o meno delle prescritte relazioni, tecnico-finanziaria ed illustrativa, a corredo dei contratti trasmessi, come previsto dalla norma²⁵. Si tratta di un adempimento procedurale, ma anche di un elemento di trasparenza, che rende espliciti, conoscibili e valutabili gli aspetti di compatibilità economico-finanziaria e le scelte compiute nel testo contrattuale²⁶. Su questo specifico aspetto, gli esiti del monitoraggio per

²⁵ L'art. 40-bis, comma 5, d. lgs. n. 165/2001 prevede l'invio del testo contrattuale con l'allegata relazione tecnico-finanziaria ed illustrativa.

²⁶ Si ricorda che la relazione tecnico-finanziaria e la relazione illustrativa devono essere redatte, utilizzando gli schemi appositamente predisposti e resi disponibili tramite i rispettivi siti istituzionali dal Ministero dell'economia e delle finanze di intesa con il Dipartimento della funzione pubblica. Gli schemi sono stati definiti e resi noti attraverso la Circolare MEF-RGS del 19 luglio 2012 n. 25.

l'anno 2011 evidenziano 53 casi su 286 in cui il contratto non è corredato di relazione illustrativa e 44 casi su 286 in cui non è presente la relazione tecnico-finanziaria (corrispondenti, rispettivamente, al 18 ed al 15% del totale).

7. Risultati del monitoraggio: report di comparto

In questo paragrafo, si forniranno informazioni più specifiche sulle materie trattate nei diversi comparti di contrattazione oggetto di monitoraggio. Si tratta dell'oggetto principale del monitoraggio, poiché, a partire da questa analisi, è possibile formulare valutazioni in merito al rispetto dei limiti di trattabilità delle materie, posti dalla legge e dal contratto nazionale.

7.1 Regioni e Autonomie locali

Le amministrazioni monitorate in questo comparto sono state in tutto 231 e i contratti pervenuti 131. La visione analitica delle materie rilevate nei contratti monitorati è offerta dalla **tavola 5a**.

Come per gli altri comparti, si riscontra una netta prevalenza delle materie a carattere economico e, tra queste, soprattutto, la ripartizione e la destinazione delle risorse decentrate (materia presente in poco più del 75% dei contratti), seguita dai criteri per i sistemi di incentivazione del personale (presente in poco più del 40%).

Evidenziano inoltre una presenza significativa, con valori di incidenza intorno al 25% (all'incirca, in un contratto su quattro), gli istituti delle "specifiche responsabilità" e delle progressioni economiche. Il dato significativo delle progressioni economiche viene registrato nonostante il blocco previsto dall'art. 9 del D.L. n. 78/2010²⁷. Occorre tuttavia notare, in proposito, che una quota significativa di contratti monitorati, ancorché pervenuti nel 2011, hanno "competenza" 2010, ultimo anno nel quale era possibile effettuare progressioni economiche senza il nuovo vincolo. E' verosimile, quindi, che buona parte delle contrattazioni sulle progressioni economiche sia avvenuta senza applicare la nuova norma del blocco.

²⁷ Si ricorda che la norma citata prevede che negli anni 2011, 2012, 2013 le progressioni economiche, per tutto il pubblico impiego, abbiano effetti solo sul piano del riconoscimento formale della più elevata posizione economica. In pratica, tale vincolo, pur consentendo alle amministrazioni di attivare l'istituto, ne limita fortemente la portata: da subito, infatti, il costo della progressione va a gravare sulle "risorse decentrate", mentre gli effetti di incremento stipendiale decorrono dalla fine del periodo di blocco.

TAVOLA 5a

Contratti pervenuti all'Aran: conteggio materie trattate

Comparto Regioni-autonomie locali, anno 2011

MATERIA	Conteggio	Percentuale su totale contratti	Trattabilità ⁽¹⁾
Criteri ripartizione e destinazione risorse decentrate	99	75,57%	A
Criteri sistemi di incentivazione del personale	53	40,46%	A
Criteri specifiche responsabilità	35	26,72%	A
Criteri progressione economica	31	23,66%	A
Importi indennità maneggio valori	24	18,32%	A
Criteri disagio	20	15,27%	A
Individuazione lavori a rischio	20	15,27%	A
Criteri per erogazione compensi incarichi di progettazione	13	9,92%	A
Criteri compensi avvocati	5	3,82%	A
Criteri compensi altre disposizioni di legge	4	3,05%	A
Criteri compensi recupero evasione ici	3	2,29%	A
Incentivi attività' ulteriori educatori asili nido	3	2,29%	A
Aumento limite individuale straordinario	2	1,53%	A
Criteri incentivazione personale part-time	1	0,76%	A
Criteri incentivi disposizioni di legge	1	0,76%	A
Definizione limite annuo straordinario per banca ore	1	0,76%	A
Incentivi attività' ulteriori docenti scuole enti locali	1	0,76%	A
Interventi pari opportunità	1	0,76%	A
Linee indirizzo condizioni ambiente di lavoro	1	0,76%	A
Pausa inizio o fine turno per particolari figure	1	0,76%	A
Situazioni che consentono elevazione quota part-time	1	0,76%	A
Criteri generali politiche orario lavoro	5	3,82%	B
Programmi formazione personale	5	3,82%	B
Articolazione tipologie orario di lavoro	1	0,76%	B
Conferimento e valutazione periodica incarichi alle posizioni organizzative	1	0,76%	C
Criteri progressioni verticali	1	0,76%	C
Metodologia di valutazione prestazioni e risultati	1	0,76%	C
Risorse aggiuntive fondo per la progressione economica	1	0,76%	C
Valutazione posizioni organizzative e graduazione delle funzioni	1	0,76%	C
Buoni pasto	3	2,29%	D
Comitato paritetico sul mobbing	1	0,76%	D
Comitato per le pari opportunità	1	0,76%	D
Contratti individuali	1	0,76%	D
Ferie	1	0,76%	D
Incremento risorse decentrate con legge regionale	1	0,76%	D
Inquadramento personale	1	0,76%	D
Istituzione vicedirigenza	1	0,76%	D
Nozione di retribuzione e tredicesima mensilità	1	0,76%	D
Permessi retribuiti e permessi brevi	1	0,76%	D
Personale a tempo parziale e servizi in convenzione	1	0,76%	D
Relazioni sindacali	1	0,76%	D
Termini di preavviso	1	0,76%	D

⁽¹⁾ "A" indica materie legittimamente trattabili in base al contratto ed alla legge;

"B" indica materie previste come trattabili dal contratto nazionale, ma la cui trattabilità dovrebbe essere venuta meno a seguito di norme di legge sopravvenute (d. lgs. n. 150/2009; d. lgs. n. 141/2011; DL n. 95/2012). La individuazione di queste ultime è avvenuta su base interpretativa, tenuto conto degli orientamenti emanati dai competenti ministeri (si richiamano, al riguardo, le circolari esplicative n. 7/2010, n. 1/2011 e n. 7/2011 del Dipartimento della funzione pubblica, nonché la circolare n. 25/2012 della Ragioneria generale dello stato d'intesa con il Dipartimento funzione pubblica);

"C" indica materie che, in base alla contrattazione nazionale, non sono oggetto di contrattazione integrativa, ancorché ricomprese nel sistema della partecipazione sindacale;

"D" indica materie che non sono oggetto di contrattazione integrativa né di partecipazione sindacale.

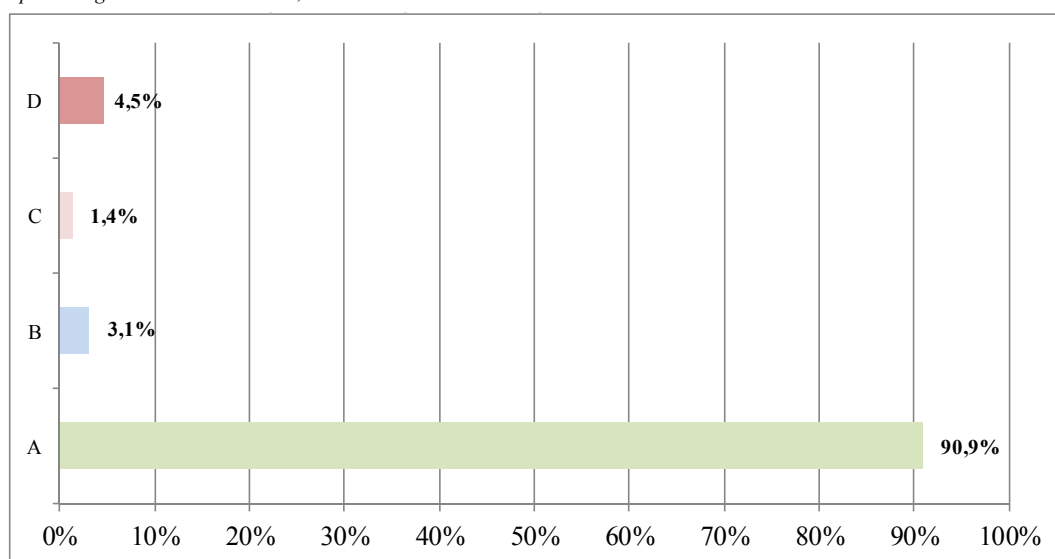
Il resto delle materie oggetto di contrattazione che abbiano un'incidenza superiore al 10% sono tutte relative a indennità che remunerano condizioni di disagio o di rischio, come maneggio valori, lavori disagiati, lavori a rischio ecc. Una percentuale di un certo rilievo, si segnala anche sulla definizione dei criteri per corrispondere i compensi incentivanti attribuiti in relazione alla progettazione e ad altre attività connesse alla realizzazione di lavori pubblici²⁸.

L'analisi effettuata sulle materie ha consentito di pervenire a valutazioni di sintesi, in merito alla trattabilità delle stesse, sulla base delle norme di legge e di contratto nazionale. La visione di questo aspetto è offerta dalla successiva **tavola 5b**.

TAVOLA 5b

Contratti pervenuti all'Aran: trattabilità materie rilevate⁽¹⁾

Comparto Regioni-autonomie locali, anno 2011



⁽¹⁾ Percentuale su totale materie rilevate

²⁸ Si tratta dei compensi di cui all'92, comma 5, del d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163 (Codice degli Appalti).

La tavola mostra le percentuali rilevate su quattro tipologie di materie:

- materie legittimamente trattabili in base al contratto ed alla legge ("A");
- materie previste come trattabili dal contratto nazionale, ma la cui trattabilità dovrebbe essere venuta meno a seguito di norme di legge sopravvenute²⁹ ("B");
- materie che non sono oggetto di contrattazione integrativa, ancorché ricomprese nel sistema della partecipazione sindacale ("C");
- materie che non sono oggetto di contrattazione integrativa né di partecipazione sindacale ("D").

Deve essere notato che una parte minoritaria, ma comunque non trascurabile, delle materie, risulta non contrattabile (al riguardo, occorre sommare le percentuali rilevate per il "D", per il "C" e per il "B"): complessivamente, circa 10%. Tuttavia, una parte significativa di queste, sono oggetto di partecipazione sindacale (1,4%) oppure materie già contrattabili in base al CCNL ed ora non più contrattabili per effetto delle norme di legge sopravvenute (3,1%).

Va inoltre evidenziato che una parte di materie non contrattabili contrassegnate con il "D" è stata rilevata in contratti, soprattutto a carattere normativo, che hanno praticamente riscritto tutte le norme del contratto nazionale (come, per esempio, le ferie) non apportando, ad una prima lettura, modifiche sostanziali³⁰.

Vi è poi un caso di contrattazione a seguito di legge regionale istitutiva della vice dirigenza. Qui il problema, evidentemente, più che di trattabilità in base

²⁹ Ci si riferisce, in particolare, alle seguenti norme di legge: d. lgs. n. 150/2009; d. lgs. n. 141/2011; DL n. 95/2012. La individuazione di tali materie è avvenuta su base interpretativa, tenuto conto degli orientamenti emanati dai competenti ministeri (si richiamano, al riguardo, le circolari esplicative n. 7/2010, n. 1/2011 e n. 7/2011 del Dipartimento della funzione pubblica, nonché la circolare n. 25/2012 della Ragioneria generale dello stato d'intesa con il Dipartimento funzione pubblica).

³⁰ Quella di definire contratti integrativi che riscrivono anche le norme dei contratti nazionali (componendo una sorta di testo unificato nazionale/integrativo) è una prassi diffusa, riscontrata anche in precedenti monitoraggi Aran. Oltre al dato della non correttezza formale (l'integrativo non può negoziare istituti già definiti a livello nazionale), vi è anche il rischio di apportare modifiche, pur se di lieve entità, a norme non ulteriormente negoziabili e modificarli a livello di ente.

ai canoni tradizionali, è se la materia possa essere affrontata con legge regionale³¹.

E' inoltre significativo il dato dell'invio dei contratti privi di relazione tecnica (21 casi, pari al 16% dei contratti monitorati) o di relazione illustrativa (28 casi, 21%). Da rilevare, anche un caso di regolazione unilaterale ai sensi dell'art. 40, comma 3-ter, d. lgs. n. 165/2001³².

7.2 Servizio sanitario nazionale

Riguardo al comparto del Servizio sanitario nazionale, sono pervenuti contratti di 3 aziende ospedaliere sulle 25 monitorate e 12 contratti di aziende sanitarie locali sulle 45 monitorate. I contratti ricevuti e monitorati provengono dal nord (11), dal centro (1), dal sud (2), dalla Sardegna (1).

Come mostrato dalla successiva **tavola 6a**, sono risultate maggiormente presenti nei contratti materie dal contenuto economico.

Circa un contratto su due si occupa di criteri per la ripartizione e destinazione delle risorse decentrate e di sistemi di incentivazione del personale (rispettivamente 52,94% e 44,12%). All'incirca un contratto su tre affronta il tema dei criteri per le progressioni economiche (32,35%). In misura minore, sono state trattate altre materie come, i criteri per l'attribuzione del lavoro straordinario e i criteri per la mobilità interna.

Il quadro di sintesi che emerge in merito alla trattabilità delle materie è rappresentato nella successiva **tavola 6b**.

Le criticità emerse sono relative prevalentemente alla mancanza di relazione tecnica ed illustrativa, rilevata in 9 casi su 34 (26%).

³¹ L'art.17 bis del d.lgs. 165/2001 relativo alla vice dirigenza è stato comunque abrogato dall'articolo 5, comma 13, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95.

³² Il comma citato è stato introdotto dall'art. 54, comma 1 del d. lgs. n. 150/2009. Esso prevede che al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica, qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione.

TAVOLA 6a

Contratti pervenuti all'Aran: conteggio materie trattate

Comparto Servizio sanitario nazionale, anno 2011

MATERIA	Conteggio	Percentuale su totale contratti	Trattabilità ⁽¹⁾
Criteri ripartizione e destinazione risorse decentrate	18	52,94%	A
Criteri sistemi di incentivazione del personale	15	44,12%	A
Criteri progressioni economiche	11	32,35%	A
Criteri generali attribuzione compensi lavoro straordinario	2	5,88%	A
Criteri e principi passaggi tra profili diversi	1	2,94%	A
Criteri generali per mobilità interna	1	2,94%	B
Programmi formazione professionale	1	2,94%	B
Sistema incarichi di coordinamento e specialistici	1	2,94%	B

⁽¹⁾ "A" indica materie legittimamente trattabili in base al contratto ed alla legge;

"B" indica materie previste come trattabili dal contratto nazionale, ma la cui trattabilità dovrebbe essere venuta meno a seguito di norme di legge sopravvenute (d. lgs. n. 150/2009; d. lgs. n. 141/2011; DL n. 95/2012). La individuazione di queste ultime è avvenuta su base interpretativa, tenuto conto degli orientamenti emanati dai competenti ministeri (si richiamano, al riguardo, le circolari esplicative n. 7/2010, n. 1/2011 e n. 7/2011 del Dipartimento della funzione pubblica, nonché la circolare n. 25/2012 della Ragioneria generale dello stato d'intesa con il Dipartimento funzione pubblica);

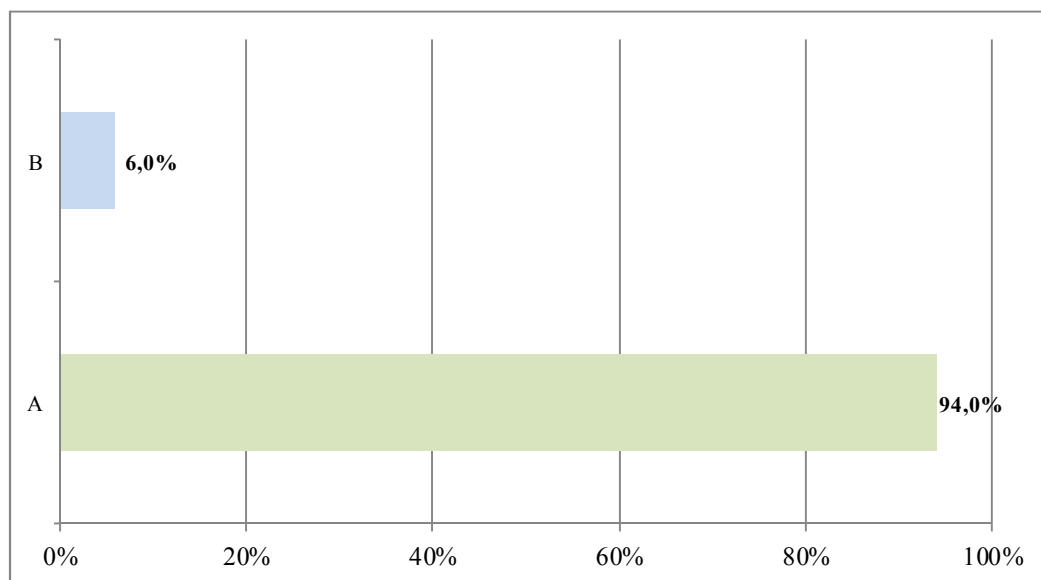
"C" indica materie che, in base alla contrattazione nazionale, non sono oggetto di contrattazione integrativa, ancorché ricomprese nel sistema della partecipazione sindacale;

"D" indica materie che non sono oggetto di contrattazione integrativa né di partecipazione sindacale.

TAVOLA 6b

Contratti pervenuti all'Aran: trattabilità materie rilevate⁽¹⁾

Comparto Servizio sanitario nazionale, anno 2011



⁽¹⁾ Percentuale su totale materie rilevate

7.3 Enti Pubblici Non Economici

Il monitoraggio effettuato per gli enti pubblici non economici si è basato su 48 amministrazioni. I contratti pervenuti sono risultati 11. Tra questi, quelli relativi ai maggiori enti previdenziali.

Analogamente a quanto rilevato per gli altri comparti, la **tavola 7a** evidenzia contratti per lo più dedicati ai criteri per l'erogazione della produttività individuale e collettiva (materia presente nella totalità dei contratti analizzati) ed ai criteri di distribuzione delle risorse dei Fondi (presente in una larga parte degli stessi). Nell'ambito dei criteri di produttività, particolare rilievo assume la produttività correlata alla realizzazione di specifici progetti.

TAVOLA 7a

Contratti pervenuti all'Aran: conteggio materie trattate

Comparto Enti pubblici non economici, anno 2011

MATERIA	Conteggio	Percentuale su totale contratti	Trattabilità ⁽¹⁾
Criteri per erogazione incentivi di produttività	11	100,00%	A
Criteri ripartizione e destinazione risorse decentrate	9	81,82%	A
Criteri generali per definizione procedure di selezione all'interno delle aree	7	63,64%	A
Risorse da destinare al finanziamento degli sviluppi economici	7	63,64%	A
Finanziamento piani o progetti per le sedi periferiche	2	18,18%	A
Fondo trattamenti accessori per il personale delle qualifiche ad esaurimento - incentivi	1	9,09%	A
Formazione e aggiornamento personale	2	18,18%	B
Turnazioni - organizzazione	1	9,09%	B
Produttività degli uffici - verifica periodica	1	9,09%	C

⁽¹⁾ "A" indica materie legittimamente trattabili in base al contratto ed alla legge;

"B" indica materie previste come trattabili dal contratto nazionale, ma la cui trattabilità dovrebbe essere venuta meno a seguito di norme di legge sopravvenute (d. lgs. n. 150/2009; d. lgs. n. 141/2011; DL n. 95/2012). La individuazione di queste ultime è avvenuta su base interpretativa, tenuto conto degli orientamenti emanati dai competenti ministeri (si richiamano, al riguardo, le circolari esplicative n. 7/2010, n. 1/2011 e n. 7/2011 del Dipartimento della funzione pubblica, nonché la circolare n. 25/2012 della Ragioneria generale dello stato d'intesa con il Dipartimento funzione pubblica);

"C" indica materie che, in base alla contrattazione nazionale, non sono oggetto di contrattazione integrativa, ancorché ricomprese nel sistema della partecipazione sindacale;

"D" indica materie che non sono oggetto di contrattazione integrativa né di partecipazione sindacale.

Un certo rilievo assume anche l'istituto delle progressioni economiche, presente in poco meno di 2/3 dei contratti monitorati.

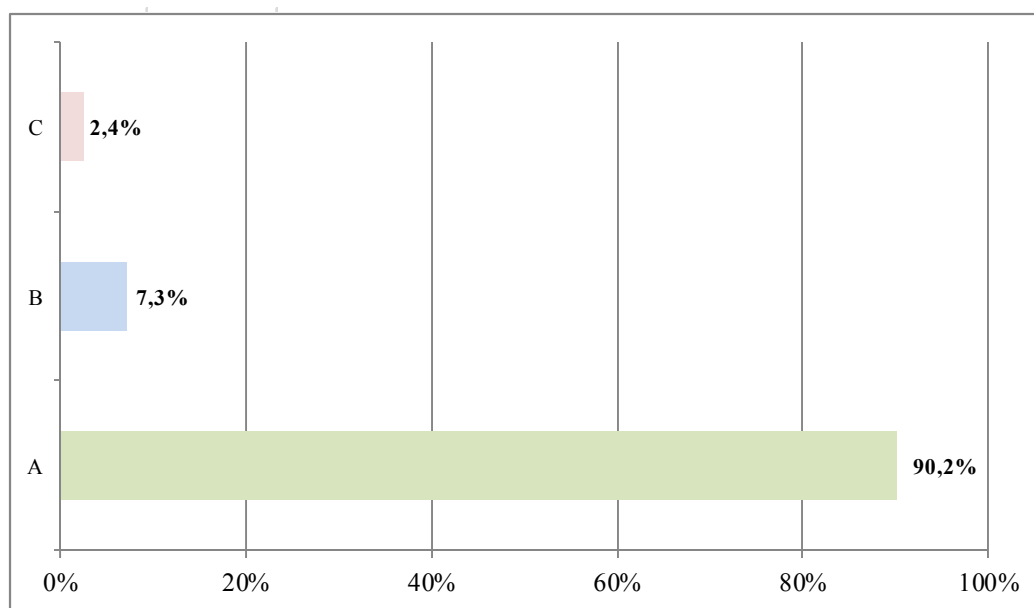
La **tavola 7b** offre il consueto quadro di sintesi in merito alla trattabilità delle materie: circa il 10% delle materie non risulterebbe più contrattabile,

soprattutto per effetto delle nuove norme che hanno ridefinito il perimetro della contrattazione.

TAVOLA 7b

Contratti pervenuti all'Aran: trattabilità materie rilevate⁽¹⁾

Comparto Enti pubblici non economici, anno 2011



⁽¹⁾ Percentuale su totale materie rilevate

7.4 Agenzie Fiscali

Il monitoraggio per il comparto Agenzie Fiscali ha interessato 4 amministrazioni (la totalità delle amministrazioni presenti nel comparto): i contratti pervenuti sono 3.

In tutti i contratti si affronta il tema della ripartizione delle risorse del Fondo. Ma solo un contratto sui tre monitorati ridefinisce contestualmente anche i criteri per erogare i compensi di produttività. I criteri per le progressioni economiche sono presenti in due contratti su tre.

Il quadro di sintesi è offerto dalle successive **tavole 8a e 8b**.

TAVOLA 8a

Contratti pervenuti all'Aran: conteggio materie trattate

Comparto Agenzie fiscali, anno 2011

MATERIA	Conteggio	Percentuale su totale contratti	Trattabilità ⁽¹⁾
Individuazione e utilizzo delle risorse	3	75,00%	A
Criteri generali per la definizione delle procedure per le progressioni economiche	2	50,00%	A
Criteri per erogazione incentivi produttività	1	25,00%	A
Criteri erogazione retribuzione di posizione variabile posizioni organizzative	1	25,00%	A

⁽¹⁾ "A" indica materie legittimamente trattabili in base al contratto ed alla legge;

"B" indica materie previste come trattabili dal contratto nazionale, ma la cui trattabilità dovrebbe essere venuta meno a seguito di norme di legge sopravvenute (d. lgs. n. 150/2009; d. lgs. n. 141/2011; DL n. 95/2012). La individuazione di queste ultime è avvenuta su base interpretativa, tenuto conto degli orientamenti emanati dai competenti ministeri (si richiamano, al riguardo, le circolari esplicative n. 7/2010, n. 1/2011 e n. 7/2011 del Dipartimento della funzione pubblica, nonché la circolare n. 25/2012 della Ragioneria generale dello stato d'intesa con il Dipartimento funzione pubblica);

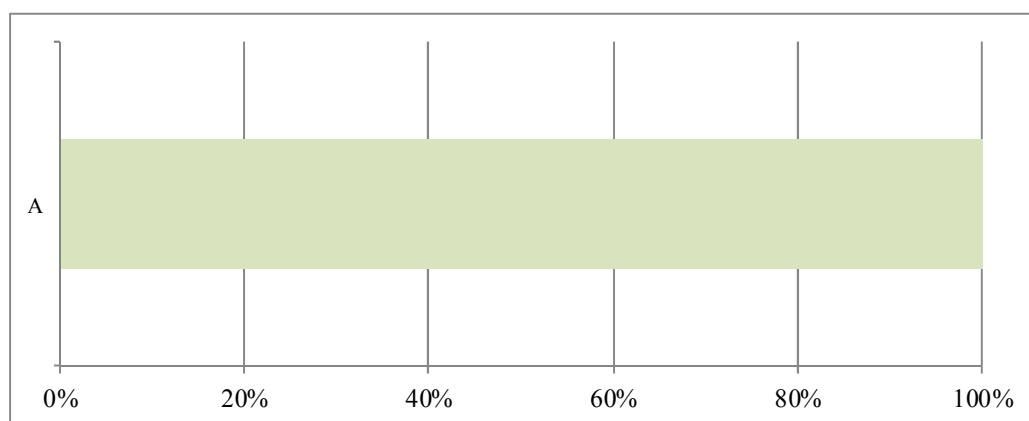
"C" indica materie che, in base alla contrattazione nazionale, non sono oggetto di contrattazione integrativa, ancorché ricomprese nel sistema della partecipazione sindacale;

"D" indica materie che non sono oggetto di contrattazione integrativa né di partecipazione sindacale.

TAVOLA 8b

Contratti pervenuti all'Aran: trattabilità materie rilevate⁽¹⁾

Comparto Agenzie fiscali, anno 2011



⁽¹⁾ Percentuale su totale materie rilevate

7.5 Ministeri

Per il comparto dei Ministeri (**tavola 9a**), sui 30 contratti integrativi relativi al personale non dirigente pervenuti, la materia più trattata è quella relativa all'utilizzo del Fondo di Amministrazione (56,67%). Da notare, peraltro, che sono stati inviati integrativi riferiti non solo all'annualità corrente, ma anche ad anni pregressi riguardanti la ripartizione dei fondi degli anni 2009 e 2010.

Segue, in percentuale sensibilmente inferiore, la trattazione di materie afferenti ai criteri generali degli sviluppi economici all'interno delle aree, alle metodologie di valutazione, all'individuazione di nuovi profili ed alle linee di indirizzo della formazione del personale.

TAVOLA 9a

Contratti pervenuti all'Aran: conteggio materie trattate

Comparto Ministeri, anno 2011

MATERIA	Conteggio	Percentuale su totale contratti	Trattabilità ⁽¹⁾
Utilizzo fondo di amministrazione	17	56,67%	A
Criteri generali sviluppi economici interno aree	4	13,33%	A
Assegnazione risorse produttività alle sedi locali	2	6,67%	A
Sistemi di incentivazione del personale	2	6,67%	A
Individuazione nuovi profili	4	13,33%	B
Criteri generali delle metodologie di valutazione	1	3,33%	B
Linee di indirizzo formazione personale	1	3,33%	B

⁽¹⁾ "A" indica materie legittimamente trattabili in base al contratto ed alla legge;

"B" indica materie previste come trattabili dal contratto nazionale, ma la cui trattabilità dovrebbe essere venuta meno a seguito di norme di legge sopravvenute (d. lgs. n. 150/2009; d. lgs. n. 141/2011; DL n. 95/2012). La individuazione di queste ultime è avvenuta su base interpretativa, tenuto conto degli orientamenti emanati dai competenti ministeri (si richiamano, al riguardo, le circolari esplicative n. 7/2010, n. 1/2011 e n. 7/2011 del Dipartimento della funzione pubblica, nonché la circolare n. 25/2012 della Ragioneria generale dello stato d'intesa con il Dipartimento funzione pubblica);

"C" indica materie che, in base alla contrattazione nazionale, non sono oggetto di contrattazione integrativa, ancorché ricomprese nel sistema della partecipazione sindacale;

"D" indica materie che non sono oggetto di contrattazione integrativa né di partecipazione sindacale.

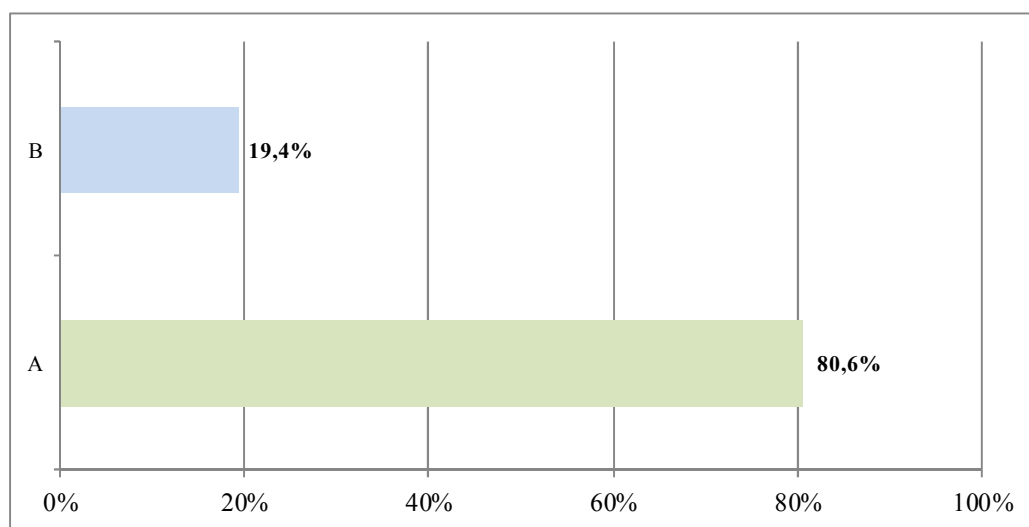
In merito alla trattabilità, risultano conteggiati non pochi casi di materie non più trattabili dopo il d. lgs. n. 150/2009. La **tavola 9b** evidenzia una percentuale di tali materie vicina al 20%.

Si segnalano inoltre diversi di contratti inviati senza le prescritte relazioni allegare (all'incirca metà). Infine, sono stati rilevati 2 casi di regolazione unilaterale.

TAVOLA 9b

Contratti pervenuti all'Aran: trattabilità materie rilevate⁽¹⁾

Comparto Ministeri, anno 2011



⁽¹⁾ Percentuale su totale materie rilevate

7.6 Scuola

Come già evidenziato in premessa, la rilevazione effettuata per il Comparto Scuola rappresenta un primo passo, in vista di una ben più ampia attività in programma per l'anno 2012, che dovrebbe anche tenere conto dell'accorpamento in atto degli istituti scolastici, permettendo la costituzione di un campione di rilevamento affidabile e organizzato per tipologia, dimensioni e aree geografiche.

Sono stati presi in considerazione solo gli uffici scolastici regionali e, fra questi, solo 5 hanno inviato i contratti integrativi: si tratta, esclusivamente, di contratti annuali economici.

Come si evince dalla **tavola 10a**, le materie trattate riguardano solo due istituti di carattere economico (trattamento accessorio personale comandato, ripartizione del fondo aree a rischio).

Due degli uffici scolastici non hanno inviato la relazione illustrativa e uno non ha allegato la relazione tecnica.

Nessuna particolare osservazione in merito alla trattabilità (**tavola 10b**), anche a causa dell'esiguità del campione considerato.

TAVOLA 10a

Contratti pervenuti all'Aran: conteggio materie trattate

Comparto Scuola, anno 2011

MATERIA	Conteggio	Percentuale su totale contratti	Trattabilità ⁽¹⁾
Trattamento accessorio personale comandato	3	60,00%	A
Criteri utilizzo fondo Ministero per aree a rischio	2	40,00%	A

⁽¹⁾ "A" indica materie legittimamente trattabili in base al contratto ed alla legge;

"B" indica materie previste come trattabili dal contratto nazionale, ma la cui trattabilità dovrebbe essere venuta meno a seguito di norme di legge sopravvenute (d. lgs. n. 150/2009; d. lgs. n. 141/2011; DL n. 95/2012). La individuazione di queste ultime è avvenuta su base interpretativa, tenuto conto degli orientamenti emanati dai competenti ministeri (si richiamano, al riguardo, le circolari esplicative n. 7/2010, n. 1/2011 e n. 7/2011 del Dipartimento della funzione pubblica, nonché la circolare n. 25/2012 della Ragioneria generale dello stato d'intesa con il Dipartimento funzione pubblica);

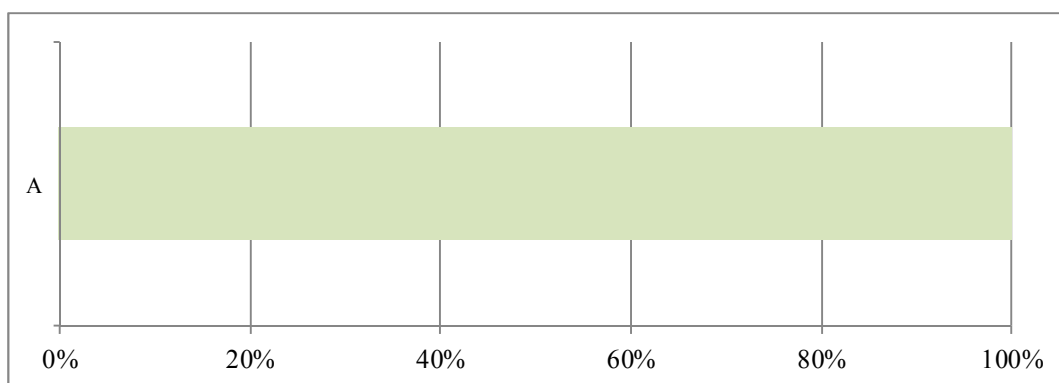
"C" indica materie che, in base alla contrattazione nazionale, non sono oggetto di contrattazione integrativa, ancorché ricomprese nel sistema della partecipazione sindacale;

"D" indica materie che non sono oggetto di contrattazione integrativa né di partecipazione sindacale.

TAVOLA 10b

Contratti pervenuti all'Aran: trattabilità materie rilevate⁽¹⁾

Comparto Scuola, anno 2011



⁽¹⁾ Percentuale su totale materie rilevate

7.7 Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale (AFAM)

Su un totale di 107 enti, tra conservatori, accademie e istituti, sono pervenuti, per quanto riguarda il personale non dirigente, solamente 15 contratti per 13 enti. Di questi, 5 (33%) sono annuali-economici, 7 (44,67%) quadriennali normativi ed economici, 3 (20%) hanno diversa periodicità.

Si tratta del comparto che presenta, in valore assoluto (e ancor più in percentuale), il più elevato numero di contratti normativi ed economici. Ciò si deve, verosimilmente, alla prossimità temporale della rilevazione (anno 2011) con la sottoscrizione del CCNL, avvenuta in data 4 agosto 2010, che ha apportato modifiche rilevanti agli istituti normativi di questo comparto.

Questa elevata presenza di contratti normativi ed economici si riflette anche nelle materie trattate, che risultano abbastanza diversificate, coprendo quasi l'intero ventaglio delle materie rimesse al secondo livello negoziale (**tavola 11a**).

TAVOLA 11a

Contratti pervenuti all'Aran: conteggio materie trattate

Comparto Afam, anno 2011

MATERIA	Conteggio	Percentuale su totale contratti	Trattabilità ⁽¹⁾
Criteri generali per l'utilizzazione del fondo di istituto	13	86,67%	A
Modalità e criteri di applicazione dei diritti sindacali	9	60,00%	A
Modalità retribuzione prestazioni eccedenti orario di lavoro	5	33,33%	A
Sicurezza nei luoghi di lavoro	3	20,00%	A
Attività e progetti per didattica, ricerca e produzione artistica - compensi accessori	1	6,67%	A
Utilizzazione servizi sociali	1	6,67%	A
Criteri per orario e organizzazione lavoro personale tecnico e amministrativo	10	66,67%	B
Criteri retribuzione e utilizzazione del personale per le attività aggiuntive	10	66,67%	B
Linee di indirizzo per piani di aggiornamento e formazione del personale tecnico-amministrativo	9	60,00%	B
Criteri diritto allo studio	4	26,67%	C

⁽¹⁾ "A" indica materie legittimamente trattabili in base al contratto ed alla legge;

"B" indica materie previste come trattabili dal contratto nazionale, ma la cui trattabilità dovrebbe essere venuta meno a seguito di norme di legge sopravvenute (d. lgs. n. 150/2009; d. lgs. n. 141/2011; DL n. 95/2012). La individuazione di queste ultime è avvenuta su base interpretativa, tenuto conto degli orientamenti emanati dai competenti ministeri (si richiamano, al riguardo, le circolari esplicative n. 7/2010, n. 1/2011 e n. 7/2011 del Dipartimento della funzione pubblica, nonché la circolare n. 25/2012 della Ragioneria generale dello stato d'intesa con il Dipartimento funzione pubblica);

"C" indica materie che, in base alla contrattazione nazionale, non sono oggetto di contrattazione integrativa, ancorché ricomprese nel sistema della partecipazione sindacale;

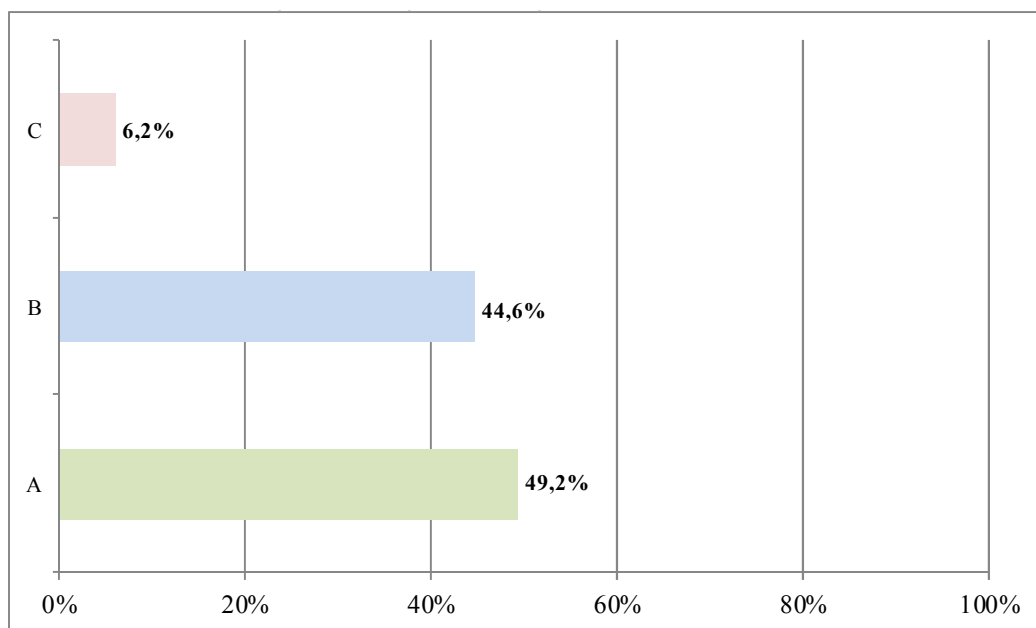
"D" indica materie che non sono oggetto di contrattazione integrativa né di partecipazione sindacale.

In quasi tutti i contratti analizzati, risulta presente la regolazione dei criteri di utilizzazione del fondo di istituto. Circa due contratti su tre affrontano tematiche di carattere organizzativo, non più trattabili (ovvero trattabili limitatamente alle implicazioni economico-retributive) a seguito del d. lgs. n. 150/2009: si tratta, in particolare, dei criteri per l'orario e l'organizzazione del lavoro del personale tecnico, dei criteri di retribuzione e utilizzazione del personale per le attività aggiuntive, delle linee di indirizzo per i piani di aggiornamento e formazione del personale tecnico-amministrativo.

Va segnalata anche in questo comparto la prassi, seguita da alcune istituzioni, di riscrivere, all'interno del contratto integrativo, intere parti dei contratti collettivi nazionali: non sono state rilevate modifiche alla normativa nazionale; tuttavia, si tratta di una modalità che riflette mancanza di chiarezza circa le competenze del secondo livello negoziale, la quale può, tra l'altro, ingenerare confusione o far ritenere addirittura che si possa in qualche modo intervenire su materie di esclusiva competenza del contratto nazionale o già trattate da quest'ultimo.

La visione di sintesi sulla trattabilità delle materie, offerta dalla **tavola 11b**, evidenzia una situazione nella quale circa la metà delle materie trattate e censite, risulta non trattabile: in massima parte, si tratta di materie già oggetto di contrattazione integrativa, regredite alla sola informazione dopo il d. lgs. n. 150/2009.

Vanno segnalati, infine, 6 contratti privi di relazione tecnica (42,86%) e 8 di relazione illustrativa (57,14%).

TAVOLA 11b**Contratti pervenuti all'Aran: trattabilità materie rilevate⁽¹⁾***Comparto Afam, anno 2011*⁽¹⁾ Percentuale su totale materie rilevate**7.8 Enti pubblici di ricerca**

I risultati del monitoraggio per il comparto degli enti pubblici di ricerca, è basato su 25 enti di ricerca di varie dimensioni, in relazione al quale sono pervenuti contratti da 5 enti, tutti di rilievo, sia per dimensioni, che per competenze istituzionali. I contratti integrativi pervenuti sono 14, tutti annuali economici e relativi ad accordi stipulati negli anni 2010 e 2011. In questo comparto, appare particolarmente evidente il fenomeno delle amministrazioni che hanno inviato 2 o più contratti nel corso dell'anno.

L'attenzione delle parti negoziali è risultata concentrata su un totale di 8 materie (**tavola 12a**). Tra queste, la materia relativa ai criteri di incentivazione del personale è presente nella metà dei contratti pervenuti; i criteri di riparto del fondo, sono invece trattati in 4 contratti su 14. Per queste materie, si conferma la tendenza generale rilevata un po' per tutti i comparti, di una contrattazione concentrata essenzialmente su riparto fondi

e incentivazione del personale, conseguenza, del resto, della presenza esclusiva di contratti annuali-economici.

TAVOLA 12a

Contratti pervenuti all'Aran: conteggio materie trattate

Comparto Enti pubblici di ricerca, anno 2011

MATERIA	Conteggio	Percentuale su totale contratti	Trattabilità ⁽¹⁾
Criteri sistemi incentivazione personale	7	50,00%	A
Criteri ripartizione fondo incentivazione	4	28,57%	A
Criteri istituzione attività socio assistenziali	1	7,14%	A
Criteri disagio	1	7,14%	A
Criteri progressioni economiche personale	1	7,14%	A
Pari opportunità	1	7,14%	A
Criteri per passaggi fra livelli per ricercatori e tecnologi	2	14,29%	B
Articolazione tipologie orario di lavoro	1	7,14%	B

⁽¹⁾ "A" indica materie legittimamente trattabili in base al contratto ed alla legge;

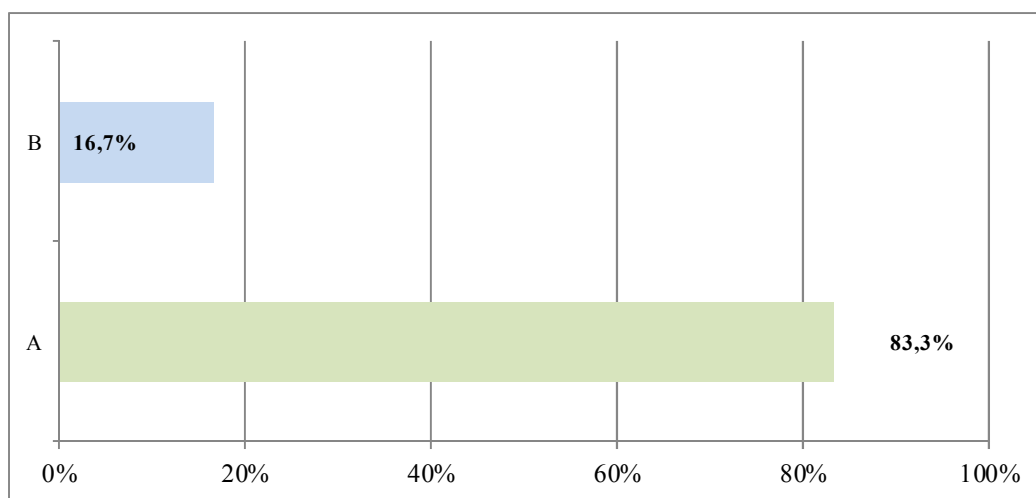
"B" indica materie previste come trattabili dal contratto nazionale, ma la cui trattabilità dovrebbe essere venuta meno a seguito di norme di legge sopravvenute (d. lgs. n. 150/2009; d. lgs. n. 141/2011; DL n. 95/2012). La individuazione di queste ultime è avvenuta su base interpretativa, tenuto conto degli orientamenti emanati dai competenti ministeri (si richiamano, al riguardo, le circolari esplicative n. 7/2010, n. 1/2011 e n. 7/2011 del Dipartimento della funzione pubblica, nonché la circolare n. 25/2012 della Ragioneria generale dello stato d'intesa con il Dipartimento funzione pubblica);

"C" indica materie che, in base alla contrattazione nazionale, non sono oggetto di contrattazione integrativa, ancorché ricomprese nel sistema della partecipazione sindacale;

"D" indica materie che non sono oggetto di contrattazione integrativa né di partecipazione sindacale.

Residualmente, risultano trattate anche altre materie: in due casi, i criteri per i passaggi fra livelli per ricercatori e tecnologi, in un caso, materie quali i criteri del disagio, l'articolazione delle tipologie dell'orario di lavoro, le pari opportunità, i criteri per le progressioni economiche.

La sintesi sulla trattabilità è visibile nella **tavola 12b**: le criticità, in merito a tale aspetto, riguardano tre casi di materie non più trattabili per effetto della disciplina legale sopravvenuta.

TAVOLA 12b**Contratti pervenuti all'Aran: trattabilità materie rilevate⁽¹⁾***Comparto Enti pubblici di ricerca, anno 2011*⁽¹⁾ Percentuale su totale materie rilevate**7.9 Università**

In questo comparto, delle 68 amministrazioni monitorate pervengono contratti da 29 amministrazioni (43%). Si conferma un'elevata percentuale di accordi economici-annuali (79%), ma con un certo numero di accordi che hanno cadenza quadriennale o triennale normativa ed economica o diversa periodicità.

Altro elemento di rilievo, che parzialmente differenzia questo comparto dagli altri, è l'elevato numero di materie trattate (complessivamente 18), con una discreta presenza anche di materie a contenuto non strettamente economico.

Le materie maggiormente ricorrenti sono quelle attinenti il trattamento economico accessorio nelle varie forme, dalla ripartizione delle risorse per la progressione e la produttività, alla incentivazione economica, alla definizione dei criteri di ripartizione del fondo attività conto terzi, alla corresponsione di indennità di disagio o per particolari responsabilità o, ancora, per i collaboratori o esperti linguistici (**tavola 13a**).

Un certo numero di osservazioni ha riguardato anche, come si anticipava, materie dal contenuto non strettamente economico (telelavoro, attività socio-assistenziali, formazione, mobilità), con percentuali basse, ma comunque significative, almeno in termini relativi, se confrontate con quanto registrato nella generalità degli altri comparti.

TAVOLA 13a

Contratti pervenuti all'Aran: conteggio materie trattate

Comparto Università, anno 2011

MATERIA	Conteggio	Percentuale su totale contratti	Trattabilità ⁽¹⁾
Criteri ripartizione risorse per le progressioni economiche e la produttività collettiva e individuale	14	33,33%	A
Criteri indennità di responsabilità	12	28,57%	A
Criteri ripartizione quota fondo attività conto terzi e programmi comunitari	9	21,43%	A
Criteri progressione economica all'interno della categoria	8	19,05%	A
Criteri sistemi di incentivazione del personale	7	16,67%	A
Criteri compensi per disagio, rischio e previsti da disposizioni di legge	6	14,29%	A
Ripartizione risorse per lavoro straordinario	6	14,29%	A
Criteri attività socio-assistenziali	3	7,14%	A
Copertura assicurativa telelavoro	3	7,14%	A
Definizione procedura produttività collaboratori ed esperti linguistici	2	4,76%	A
Linee indirizzo condizioni ambiente di lavoro	1	2,38%	A
Prestazioni indispensabili in caso di sciopero	1	2,38%	A
Pari opportunità	1	2,38%	A
Programmi formazione del personale	4	9,52%	B
Criteri mobilità interna ed esterna	2	4,76%	B
Criteri per articolazione orario di lavoro	2	4,76%	B
Politiche orario di lavoro	1	2,38%	B

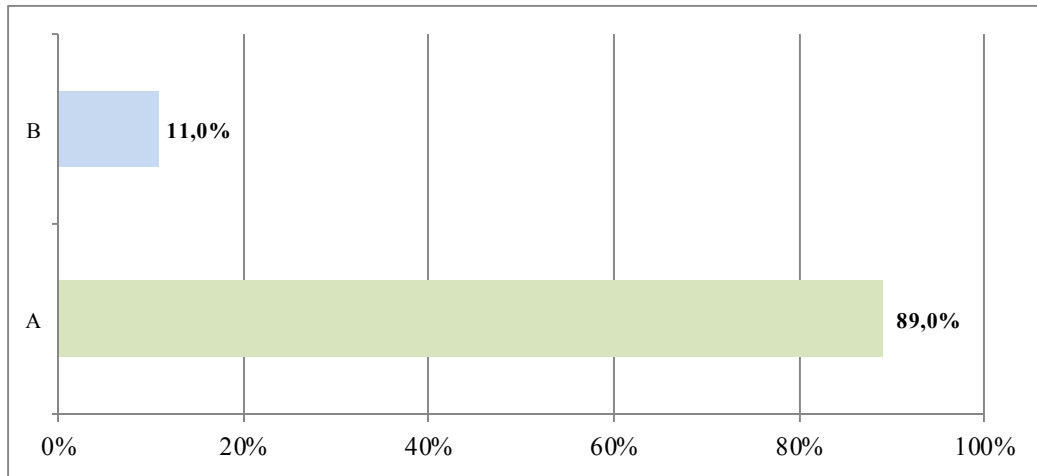
⁽¹⁾ "A" indica materie legittimamente trattabili in base al contratto ed alla legge;

"B" indica materie previste come trattabili dal contratto nazionale, ma la cui trattabilità dovrebbe essere venuta meno a seguito di norme di legge sopravvenute (d. lgs. n. 150/2009; d. lgs. n. 141/2011; DL n. 95/2012). La individuazione di queste ultime è avvenuta su base interpretativa, tenuto conto degli orientamenti emanati dai competenti ministeri (si richiamano, al riguardo, le circolari esplicative n. 7/2010, n. 1/2011 e n. 7/2011 del Dipartimento della funzione pubblica, nonché la circolare n. 25/2012 della Ragioneria generale dello stato d'intesa con il Dipartimento funzione pubblica);

"C" indica materie che, in base alla contrattazione nazionale, non sono oggetto di contrattazione integrativa, ancorché ricomprese nel sistema della partecipazione sindacale;

"D" indica materie che non sono oggetto di contrattazione integrativa né di partecipazione sindacale.

Dai dati di sintesi in merito alla trattabilità delle materie (**tavola 13b**), emerge un quadro analogo a quello già registrato in altri comparti: vi è anche qui un certo numero di materie (pari all'11% di quelle rilevate), la cui trattabilità risulterebbe oggi venuta meno a seguito delle nuove norme in materia di relazioni sindacali introdotte dal d. lgs. n. 150/2009.

TAVOLA 13b**Contratti pervenuti all'Aran: trattabilità materie rilevate⁽¹⁾***Comparto Università, anno 2011*⁽¹⁾ Percentuale su totale materie rilevate

8. Conclusioni

Questo rapporto sulla contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni è il primo effettuato dopo le nuove norme in materia di relazioni sindacali entrate in vigore nel 2009 ed anche uno dei primi, focalizzato sulle materie oggetto dei singoli contratti, valutate in diretta relazione con quanto indicato nella legge e nei contratti nazionali.

Ci troviamo quindi di fronte ad un monitoraggio per molti versi nuovo. Ciò ovviamente rileva anche per la sperimentalità del lavoro, che potrà negli anni successivi ampliarsi, sia per *quantità e ampiezza* della rilevazione sia per *qualità* della stessa (ossia per un'analisi più compiuta del merito dei contenuti dei contratti).

Un primo dato di fondo che emerge dalla rilevazione è il numero contenuto dei contratti pervenuti in rapporto alle amministrazioni monitorate. Potrebbe, questo, non rappresentare un elemento degno di nota, tenuto conto che i CCNL di riferimento sono stati sottoscritti da tempo e che, conseguentemente, la contrattazione integrativa può aver già operato, sulle materie più "significative" ben prima del 2011. Pur non disponendo di precisi termini di raffronto con altri periodi (ed al netto delle amministrazioni che non hanno assolto all'obbligo dell'invio), è difficile tuttavia non mettere in relazione questa evidenza con il contesto attuale, dominato dal blocco della contrattazione nazionale e dai diversi vincoli che, a partire dal 2010, hanno fortemente limitato il ricorso ad alcuni istituti tipicamente contrattuali (come le progressioni economiche).

Altro elemento da rilevare è il fatto che la contrattazione è quasi tutta incentrata su contenuti strettamente economici e , principalmente, sulla ripartizione dei fondi per le risorse decentrate e sui criteri di incentivazione economica del personale. Riguardo a quest'ultimo tema, oggetto di particolare attenzione nell'ambito del d. lgs. n. 150/2009, non sono stati registrati molti casi di definizione dei sistemi di incentivazione economica, in termini innovativi e di maggiore coerenza con il nuovo quadro legale. Sembra piuttosto prevalere una contrattazione minimale di

“mantenimento”, tesa semplicemente alla ridefinizione annuale delle risorse, nell’ambito dei tetti di spesa previsti dal D.L. n. 78/2010.

La contrattazione a carattere normativo, salvo pochi casi, rappresenta piuttosto un’eccezione. Nei pochi casi rilevati, si registra inoltre, su questo terreno, una tendenziale invasione di ambiti oggi sottratti alla contrattazione, a seguito della ridefinizione del perimetro di quest’ultima disposta dal d. lgs. n. 150/2009.

La bassa percentuale di contratti a carattere normativo, pur largamente spiegata dal contesto ricordato, denota, per altro verso, una scarsa attenzione all’obbligo di ridefinizione e riallineamento dei contratti collettivi integrativi previsto dal d.lgs. 150/2009, in coerenza con la nuova cornice di riferimento legale, pena l’estinzione legale dei contratti integrativi vigenti alla data dell’entrata in vigore del medesimo decreto legislativo (15 novembre 2009), con termini diversificati a seconda dei settori (31 dicembre 2010 per amministrazioni statali ed enti pubblici, 31 dicembre 2012 per regioni, enti locali ed enti del servizio sanitario nazionale). Appare dunque di un qualche rilievo, tenuto conto della generalità dell’obbligo, il fatto che nessuna contrattazione “sostitutiva” sia pervenuta nel corso dell’anno 2011. Naturalmente, sarà interessante osservare, su questo specifico punto, le conclusioni del monitoraggio 2012, anno nel quale la contrattazione sostitutiva, almeno per quanto concerne il settore delle autonomie, può ancora legittimamente avere luogo.

Sulla ritrosia di molte amministrazioni ad affrontare il problema della sostituzione dei contratti vigenti al 15 novembre 2009 per il loro allineamento con le nuove norme di legge, potrebbe aver pesato, oltre che la difficoltà di raggiungere l’accordo con la controparte sindacale, anche l’iniziale, diffuso contenzioso in sede giudiziale sull’applicabilità diretta ed immediata delle nuove norme di legge, principalmente sull’ambito delle relazioni sindacali (e quindi, anche, sul perimetro della contrattazione). L’esito incerto e contraddittorio dei primi contenziosi in materia (almeno sino alla promulgazione del d.lgs. n. 141/2011) ha sicuramente spinto le amministrazioni ad una particolare prudenza.

Pur non essendo oggetto del presente lavoro, è interessante inoltre indagare in che misura i precedenti contratti integrativi, anche se legalmente "estinti", continuino a regolare nei fatti le singole amministrazioni.

Sulla trattabilità delle materie, emerge un quadro di sintesi abbastanza uniforme tra i vari comparti, ma comunque condizionato dal contesto nel quale ha avuto luogo la rilevazione. Nel complesso, si può situare attorno al 68% la percentuale di contratti pienamente rispettosi dei limiti di trattabilità posti dalle regole esterne. Si tratta, tuttavia, in massima parte, di contratti classificati nella tipologia "annuale-economico" e, pertanto, dal contenuto per lo più limitato a materie sicuramente annoverabili tra quelle ancora contrattabili. Pur nell'impossibilità di operare raffronti puntuali, si può ragionevolmente ipotizzare che, in precedenti periodi, caratterizzati da minori vincoli esterni (soprattutto di natura finanziaria) e da una contrattazione nazionale pienamente operativa, il monitoraggio, per quanto concerne la conformità ai limiti di trattabilità, avrebbe avuto esiti meno incoraggianti.

Interessante anche notare che il restante 32% circa di contratti non pienamente rispettosi dei limiti di trattabilità, è composto soprattutto di contratti per i quali sono state rilevate esclusivamente materie non più negoziabili dopo il d. lgs. n. 150/2009: più precisamente, questi ultimi sono circa il 27%. Nell'interpretazione di questo dato, si deve anche tener conto delle incertezze sul piano normativo e del contenzioso giudiziale, che hanno caratterizzato soprattutto la prima fase di applicazione delle nuove norme di legge. In mancanza di certezze e di punti di riferimento chiari, molte amministrazioni hanno preferito "trattare" le materie dubbie piuttosto che esporsi al rischio di contenzioso.

Altro punto da sottolineare, come criticità, è l'invio di molti contratti privi o di relazione tecnica o illustrativa. Questo dato rileva sia sul piano della trasparenza che su quello della conoscibilità e comprensione delle scelte compiute nonché dei loro impatti sulle condizioni finanziarie e di bilancio.