

*ADAPT - Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro*

*Per iscriverti al **Bollettino ADAPT** [clicca qui](#)*

*Per entrare nella **Scuola di ADAPT** e nel progetto **Fabbrica dei talenti** scrivi a:  
[selezione@adapt.it](mailto:selezione@adapt.it)*

*Bollettino ADAPT 18 novembre 2024, n. 41*

Lo scorso 31 ottobre sul sito istituzionale dell'ARAN, è stato pubblicato **l'undicesimo Rapporto sul monitoraggio della contrattazione integrativa** delle amministrazioni pubbliche destinatarie dei CCNL sottoscritti presso la medesima sede dell'Agenzia per la Rappresentanza Negoziante delle Pubbliche Amministrazioni.

Il Rapporto, composto di due parti e stilato sulla base di una precisa disposizione di legge, ossia l'art. 46, c. 4, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (d'ora in avanti anche TUIPI), viene presentato annualmente dall'ARAN al Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze nonché ai comitati di settore, **al fine di verificare l'effettività e la congruenza della ripartizione fra le materie regolate dalla legge, quelle di competenza della contrattazione nazionale e quelle di competenza dei contratti integrativi**, nonché le principali criticità emerse in sede di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa.

### **I contenuti dell'analisi della prima parte del Rapporto**

La prima parte, evidenzia lo stato di fatto delle relazioni sindacali e fornisce le elaborazioni di sintesi sulla contrattazione integrativa dell'anno 2022, evidenziando aspetti quali il **numero dei contratti sottoscritti per comparto**, per **area geografica**, per **tipologia di contratto**, per **destinatari ed il numero**, e **l'incidenza percentuale degli atti unilaterali adottati dalle amministrazioni**.

In particolare, adoperando [la procedura unificata di trasmissione dei contratti integrativi CNEL-ARAN ai sensi dell'art. 40 bis, c. 5, nonché art. 46, c. 4, TUIPI](#), il numero maggiore di invii si registra nei comparti **Istruzione e Ricerca** e **Funzioni Locali**, avendo entrambi i comparti un **numero importante di sedi decentrate**. Nel dettaglio, su un totale di **14.988 invii** da parte delle Amministrazioni interessate, infatti, ben **7.338 contratti integrativi (CI)** provengono dal settore

**Scuola** (comparto Istruzione e Ricerca), cifra che rappresenta il **49%** del totale degli invii, mentre un numero pari a **5.111 CI** sono stati inoltrati dai **Comuni** (comparto Funzioni Locali) che corrisponde al **34%** del totale degli invii.

Andando a misurare il **tasso di contrattazione**, ossia l'attitudine che hanno le singole PP.AA. a negoziare, e quindi ad inviare tramite la procedura web CNEL-ARAN i contratti integrativi, sia con riferimento alle **sedi nazionali ed uniche**, sia con riferimento alle sedi territoriali, il Rapporto evidenzia le seguenti risultanze.

Con riguardo alla prima grandezza, la percentuale risulta molto elevata, attestandosi sul **79,7% delle Università** (nel 2021 era il 73,9%), sul **78,6% delle Scuole** (2021 era 81,7%), sul **72,4% dei Ministeri** (2021 51,7%), sul 54,5% Enti di ricerca come per l'anno precedente, **50% Sanità** (2021 40,3%), 49% AFAM (2021 41%), **49,4% Funzioni Locali** (2021 48,4%).

Nel complesso, il **61,4%** delle **sedi di contrattazione nazionale** ha trasmesso **almeno un atto negoziale** (nel 2021 era il 62%, nel 2020 era il 55%, nel 2019 era il 63,4% e nel 2018 tale dato si fermava al 57,8%).

Con attenzione al **tasso di contrattazione delle sedi di contrattazione territoriale**, invece, la percentuale è bassa o nulla, ma il dato non deve leggersi come bassa propensione negoziale degli enti interessati, bensì si spiega alla luce del fatto che molte PP.AA. inviano i contratti integrativi a un soggetto collettore, ossia al Dipartimento centrale di riferimento, e non direttamente ad ARAN.

Da segnalare il **fenomeno di frammentazione dell'attività contrattuale**, ossia la circostanza secondo la quale le PP.AA. **inviino più atti negoziali** mediante la procedura informatizzata gestita da ARAN e CNEL: il dato si spiega per via di una pluralità di ambiti di applicazione, ad esempio, si distingue tra personale delle aree dirigenziali e personale non dirigenziale; ed anche per la diversificazione delle materie oggetto di negoziato, che può riflettere l'articolazione complessiva della Pubblica Amministrazione che procede con l'invio del contratto integrativo.

Ad esempio, nel comparto **Sanità** (ove, peraltro, vi è la distinzione tra dirigenza medica e non medica), si registra una percentuale pari al **79%** di Amministrazioni che hanno inviato due o più contratti (106 su 134); ma anche nel settore degli Enti di Ricerca (comparto Istruzione e Ricerca) l'attività negoziale risulta molto frazionata, 9 su 13 enti (69%) hanno inviato due o più contratti per un totale di 41 CI.

Il Rapporto misura, inoltre, la **distribuzione geografica** dei contratti inviati, laddove il primato spetta alla **Lombardia**, con **16,2% dei contratti complessivi**, che corrispondono a **2.429 CI**, con

provenienza soprattutto dai Comuni (1120 CI) e dalle Scuole (1047 CI); seguita dal **Lazio, 1.668 CI (11% del totale)**, di cui il 38% da ascrivere alla Scuola (628 CI) e un altro 38% (629 CI) ai Ministeri; anche con riguardo alla densità di sedi di contrattazione per regione, detiene il primato la Lombardia con il 15,5% di tutte le sedi di contrattazione del Paese (3.192 su 20.640 sedi totali).

Per quanto riguarda la **tipologia di contratto**, si osserva che nel **52%** dei casi vengono sottoscritti contratti di tipo «**economico**» e nel **42%**, atti che regolano l'aspetto «**normativo**»; e solo un residuale 6% di contratti disciplinano «specifiche materie». In questo contesto, si deve dare evidenza dei **tempi della contrattazione integrativa**, laddove la durata contrattuale è di tre anni, mentre **il contratto (economico) che disciplina i criteri di ripartizione delle risorse economiche decentrate è negoziabile annualmente**. È anche vero che la distinzione teoricamente individuata tra accordo normativo, che regola sia materie normative che materie economiche, ed accordo solo economico, idoneo a disciplinare i trattamenti retributivi, non è sempre rispondente alla realtà dei fatti, laddove le Amministrazioni invianti definiscono contratto annuale economico anche l'accordo che oltre a ripartire le risorse decentrate, disciplina anche materie diverse, come ad esempio quella delle relazioni sindacali.

Da rilevare che «sia per Funzioni Centrali che per Funzioni Locali l'attività negoziale è maggiormente dedicata alla trattazione degli aspetti retributivi (**indennità, performance, trattamenti accessori, maggiorazioni, criteri per le progressioni economiche**), vale a dire **all'utilizzo delle risorse decentrate**», di qui, il Rapporto trae la conseguenza in tali comparti non siano ancora «avviate le trattative sulle questioni normative demandate dal contratto nazionale sottoscritto rispettivamente a maggio e novembre 2022 (triennio 2019/2021)».

### Contratti integrativi trasmessi: quadro riassuntivo

Periodo di riferimento: anno 2022

	Funzioni Centrali	Funzioni Locali	Istruzione e Ricerca	Sanità	Totale
<b>Totale personale delle aree dirigenziali</b>	<b>51</b>	<b>485</b>	<b>77</b>	<b>333</b>	<b>946</b>
<i>Normativo</i>	3	165	52	63	283
<i>di cui</i> atto unilaterale	0	4	1	0	5
contratto integrativo	3	161	51	63	278
<i>Solo economico</i>	39	298	20	144	501
<i>di cui</i> atto unilaterale	0	11	0	0	11
contratto integrativo	39	287	20	144	490
<i>Stralcio su specifiche materie</i>	9	22	5	126	162
<i>di cui</i> atto unilaterale	0	1	0	0	1
contratto integrativo	9	21	5	126	161
<b>Totale personale dei comparti</b>	<b>762</b>	<b>5.501</b>	<b>7.509</b>	<b>280</b>	<b>14.052</b>
<i>Normativo</i>	53	888	4986	36	5.963
<i>di cui</i> atto unilaterale	2	7	25	0	34
contratto integrativo	51	881	4.961	36	5.929
<i>Solo economico</i>	661	4.396	2.189	115	7.361
<i>di cui</i> atto unilaterale	2	29	32	2	65
contratto integrativo	659	4.367	2.157	113	7.296
<i>Stralcio su specifiche materie</i>	48	217	334	129	728
<i>di cui</i> atto unilaterale	1	2	3	0	6
contratto integrativo	47	215	331	129	722
<b>Totale contratti integrativi trasmessi</b>	<b>813</b>	<b>5.986</b>	<b>7.586</b>	<b>613</b>	<b>14.998</b>

### Un'indagine campionaria sui contratti integrativi del 2021

La seconda parte del Rapporto presenta un'analisi di maggior dettaglio sui contratti integrativi pervenuti **nell'anno 2021**, dando conto, in particolare, **delle materie trattate, rilevando l'incidenza di quelle non trattabili** perché non demandate al secondo livello dai contratti nazionali, bensì rimesse al **confronto**. Si deve osservare che quest'ultimo istituto supera le precedenti forme della concertazione e della consultazione, e viene definito come la modalità

attraverso la quale si instaura **un dialogo approfondito sulle materie rimesse a tale livello di relazione**, al fine di consentire ai **soggetti sindacali** di esprimere **valutazioni esaustive** e di partecipare **costruttivamente** alla definizione delle misure che **l'amministrazione intende adottare** (cfr. art. 5 CCNL Funzioni Centrali; art. 5 CCNL Funzioni Locali; art. 6 CCNL Istruzione e Ricerca; art. 5 CCNL Sanità).

Le **materie oggetto di confronto** sono analiticamente indicate dal contratto collettivo nazionale di riferimento, e riguardano tendenzialmente l'articolazione delle tipologie dell'orario di lavoro; i criteri generali di priorità per la mobilità tra sedi di lavoro dell'amministrazione; i criteri generali dei sistemi di valutazione della performance; l'individuazione dei profili professionali; i criteri per il conferimento e la revoca degli incarichi di posizione organizzativa.

Per scattare una fotografia, tra le altre cose, sulla ripartizione delle materie legittimamente trattabili dal contratto (o dalla legge) e quelle trattabili con la diversa forma del confronto, sono stati analizzati in modo analitico 1.213 contratti, riguardanti tutti i comparti di contrattazione, ed è emerso che:

- per **Funzioni centrali (151 CI)**, si conferma la tendenza ad accentrarsi sulle **materie a carattere economico e sui criteri per le progressioni economiche**, e si conferma altresì la (opportuna) scarsa propensione a negoziare materie riservate ad altre forme di relazione sindacale (**2,2%**);
- per **Funzioni locali (388 CI)**, si conferma una contrattazione **ad ampio spettro** su quasi tutte le materie contrattabili ed è ulteriormente diminuita la tendenza a contrattualizzare materie che non lo sono, come ad es. l'articolazione delle tipologie dell'orario di lavoro, criteri generali dei sistemi di valutazione della performance, linee generali per attività formative (**0,8 %** contro il 3,4 % della rilevazione precedente);
- per **Sanità (276 CI)**, le materie affrontate sono molte, comprese anche quelle **non contrattabili** (ma riservate al confronto) inserite comunque nei contratti integrativi (es. criteri per conferimento e graduazione incarichi di funzione, per attribuzione indennità; misure su salute e sicurezza sul lavoro; sistema di valutazione della performance), seppure si registri una diminuzione in atto (dall'8,9% all'attuale **6%**);

per **Istruzione e Ricerca**:

- **settore Scuola (203 CI)**, continua in maniera significativa il trend di riduzione delle materie non

previste come oggetto di contrattazione (solo il **7,4%** rispetto al 9,8% dell'anno precedente), riguardanti l'orario di lavoro, criteri assegnazione sedi di servizio all'interno dell'istituzione scolastica; criteri fruizione permessi;

- settore **Università (141 CI)**, la percentuale di materie non contrattabili è al **4,8%**, uguale all'anno precedente (es. tipologie orario di lavoro, conferimento incarichi elevata professionalità, linee generali formazione del personale);

- settore **Ricerca (28 CI)** vanta un'ottima prassi, in quanto le materie legittimamente contrattabili hanno riguardato il 100% della rilevazione, con punte del 59% per attività negoziale riguardante i criteri di ripartizione del fondo.

- settore **AFAM (47)**, le materie di confronto o, comunque, non di competenza della contrattazione arrivano al **14,9%**. Si tratta del dato più alto fra comparti e sottocomparti, e ha riguardato i criteri generali di adattamento delle tipologie di orario del personale tecnico e amministrativo alle esigenze delle istituzioni.

Il rapporto evidenzia, in conclusione, una ripresa dell'attività negoziale di secondo livello, dopo la **contrazione registrata durante la pandemia**.

Mostra, inoltre, **un buon livello di conformità delle materie** trattate rispetto a quanto demandato dalla contrattazione nazionale, spiegabile «**verosimilmente dalla semplificazione della disciplina operata dai CCNL 2016/2018 (e nei fatti continuata con i CCNL 2019/2021)** e oltreché dalla **migliore definizione e ripartizione delle materie di contrattazione** rispetto a quelle rientranti nel sistema della partecipazione sindacale».

**Giuseppina Papini**

PhD Candidate ADAPT - Università di Siena

 [@PapiniGiuse](#)