

***Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro***

***Commissione dell'Informazione (III)***

RAPPORTO

**LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA  
DI SECONDO LIVELLO NEL SETTORE PUBBLICO  
TRA TUTELA DEL LAVORO E FLESSIBILITÀ DELL'ORGANIZZAZIONE:  
LE TORNATE CONTRATTUALI 1998-2001 E 2002-2005**

(Sintesi)

**Roma, 30 novembre 2007**

1. Obiettivi dell'indagine e parametri amministrativi ed organizzativi per la verifica della flessibilità nel rapporto di lavoro pubblico .....	3
a) il "luogo" naturale dell'interesse organizzativo e la reciproca influenza tra organizzazione e mercato.....	3
b) il percorso di costruzione della struttura della contrattazione e il ruolo svolto dal contratto nazionale.....	3
c) le caratteristiche principali della contrattazione di secondo livello.....	4
2. Fonti e metodologia dell'indagine .....	5
3. Prime considerazioni sulla base dell'analisi quantitativa. ....	7
4. L'analisi sulla base dei contenuti dei contratti integrativi.....	9
4.1. L'ambiente locale delle relazioni sindacali: una "rivisitazione domestica" del modello nazionale? .....	9
4.2 Forme atipiche e forme flessibili del rapporto di lavoro.....	12
4.3. L'utilizzo del Fondo per la retribuzione accessoria tra qualità della prestazione e recupero salariale.....	14
4.4. L'orario di lavoro. ....	22
4.5 L'inquadramento .....	24
4.6 La formazione. ....	25
4.7 La mobilità.....	28
5. Note conclusive.....	29

## **1. Obiettivi dell'indagine e parametri amministrativi ed organizzativi per la verifica della flessibilità nel rapporto di lavoro pubblico**

Questo Rapporto esamina l'andamento della contrattazione di secondo livello nel settore del lavoro pubblico nel corso delle tornate contrattuali 1998-2001 e 2002-2005.

L'analisi verrà condotta utilizzando una chiave di lettura unitaria che consenta una considerazione integrata tra i vari istituti normativi e retributivi previsti dai contratti e che, in qualche modo, verifichi il realizzarsi di aspettative e speranze che si erano concentrate sulla contrattazione collettiva in occasione dell'approvazione della legge di riforma, avvenuta ormai circa 15 anni fa, anche se con successive modifiche ed aggiornamenti periodici.

La chiave di lettura unitaria è costituita dalla verifica delle modalità attraverso le quali la contrattazione di secondo livello abbia facilitato o meno la flessibilizzazione del rapporto di lavoro in un'organizzazione tradizionalmente considerata autoreferenziale ed inadatta al ruolo sociale che devono esprimere moderne amministrazioni di servizi.

Ma per poter inquadrare l'oggetto della nostra indagine è in primo luogo opportuno tracciare le coordinate normative e politico-sociali nelle quali si sviluppa la contrattazione di secondo livello, proprio perché – e con peculiarità specifiche nel settore pubblico, come avremo modo di dire – il livello integrativo è, almeno dal punto di vista del modello di riferimento, collegato al ruolo ed alle funzioni esercitate dai contratti nazionali soprattutto di comparto.

### ***a) il “luogo” naturale dell'interesse organizzativo e la reciproca influenza tra organizzazione e mercato.***

Per luogo naturale dell'interesse organizzativo intendiamo l'ambito produttivo prioritariamente privilegiato per perseguire gli obiettivi dell'organizzazione.

Nel settore privato questo ambito coincide con quello aziendale: il singolo imprenditore, intercettato un settore di mercato che ritiene di poter servire, con soddisfazione anche del proprio interesse personale, organizza un'azienda (di produzione di beni o servizi) il cui obiettivo è la soddisfazione del segmento di mercato individuato ed auspicabilmente un'estensione di attività che comporti una tendenziale universalizzazione del mercato di riferimento.

Nel settore dei servizi pubblici il percorso è esattamente opposto: soprattutto a seguito della conquista sociale del *welfare*, l'universalità del mercato di riferimento è la preconditione dell'organizzazione che, proprio a causa di ciò, nasce immediatamente complessa e con comprensibili virus di autoreferenzialità e rigidità: l'aziendalizzazione dell'interesse organizzativo è un cammino da percorrere, più o meno facilitato, orientato e velocizzato a seconda della reciproca influenza che organizzazione e società civile riescono ad esercitare.

In questo primo senso, flessibilità dell'organizzazione è soprattutto trasparenza ed accesso ed un ruolo importante è svolto dalla struttura politico-amministrativa per le possibilità che offre all'organizzazione di colloquiare con la società civile.

### ***b) il percorso di costruzione della struttura della contrattazione e il ruolo svolto dal contratto nazionale.***

Anche la costruzione di una struttura della contrattazione basata su più livelli e la valenza da attribuire ad ogni livello in sé considerato o in combinazione con l'altro assume un significato diverso a seconda che si parli del settore privato o di quello pubblico

Nel settore privato l'esistenza di un livello che possiamo definire genericamente multiaziendale è conseguenza di decisioni economiche e politiche storicamente orientate al governo della concorrenza e/o alla equiparazione delle tutele. OCSE, OIL e UE con accentuazioni e sensibilità diverse sono alla ricerca di un equilibrio che contemperino le due esigenze, privilegiando

l'uno o l'altro livello, ma con un predominante favore nei confronti del livello aziendale; la stessa diffusione di questo livello nell'ambito dell'Unione europea a 27 Paesi rispetto a quella a 15 e la tendenza anche nei modelli tradizionali a privilegiare un'aziendalizzazione della struttura testimoniano di questa realtà che contemporaneamente si basa sull'autosufficienza organizzativa e funzionale dell'organizzazione e del livello aziendale.

Nel settore pubblico, la connaturata universalità della funzione e del mercato comporta la necessità di standardizzazioni territoriali che storicamente hanno determinato un processo inverso: e cioè la considerazione del livello organizzativo di singola amministrazione solo successivamente all'individuazione del servizio da erogare e come articolazione di efficientizzazione dell'organizzazione generale. Se a ciò aggiungiamo la tradizione giuridica che ha sempre considerato l'esigenza di tendenziale standardizzazione come sinonimo di proceduralizzazione e burocratizzazione dell'organizzazione (con tutto ciò che questo significa in termini di fonti giuridiche) comprendiamo perché la dimensione aziendale sia sempre stata meno favorita rispetto a quella multi-amministrativa e nazionale.

Lo stesso processo di privatizzazione della natura giuridica del potere organizzativo e di contrattualizzazione del rapporto di lavoro hanno dovuto necessariamente trovare nel livello nazionale la loro sede naturale di realizzazione, considerando non solo la necessità di un intervento legislativo di revisione delle regole, ma anche la necessità di sciogliere *con cautela* il dubbio se privilegiare il controllo (sulle) o la responsabilizzazione delle realtà locali, visto che le risorse economiche utilizzate dalle amministrazioni pubbliche sono comunque risorse della collettività.

Lo spazio da riconoscere al livello integrativo della contrattazione si gioca tutto nella soluzione di questo dubbio, nel tentativo di far coincidere i tempi ed i modi della responsabilizzazione del livello locale con la sua acquisizione di una consapevolezza di ruolo.

In questo secondo senso, la flessibilità dell'organizzazione è principalmente esercizio di responsabilità e competenza e gli esiti della contrattazione integrativa, sull'organizzazione ancor prima che nella lettera del testo, sono la cartina di tornasole della qualità di questo esercizio.

### ***c) le caratteristiche principali della contrattazione di secondo livello***

I modi attraverso i quali si è sviluppata la contrattazione collettiva nel settore pubblico, e che sono esposti nel secondo paragrafo del Rapporto, le hanno impresso una connotazione geneticamente politica *sans phrase* che influenza ruolo e rapporti delle delegazioni trattanti ai diversi livelli anche a prescindere dalla distinzione tra organizzazione e politica.

Anche perché rischia di essere inattendibile parlare generalmente di contrattazione di secondo livello se non si tiene conto delle caratteristiche istituzionali e amministrative dei diversi comparti che influenzano spazio e contenuti dei contratti integrativi

Sotto il profilo legislativo, la disciplina comune è contenuta nell'art. 40 del Decreto legislativo 165/2001. In esso si afferma che la contrattazione di secondo livello necessita di raccordarsi con quella di comparto e non può contenere disposizione incompatibili con quelle previste dal CCNL, pena la nullità delle disposizioni difformi.

A fronte di questa disposizione comune, il quadro si articola maggiormente in ragione delle caratteristiche istituzionali ed organizzative dei diversi comparti, non solo per quanto riguarda il numero dei livelli da considerare "secondo livello di contrattazione", ma anche per quanto riguarda l'ampiezza delle materie contrattabili.

Sotto il profilo del raccordo tra i livelli di contrattazione, le principali caratteristiche dei diversi comparti possono essere considerate le seguenti:

- i comparti Ministeri, Aziende ed Enti pubblici non economici prevedono per quasi ogni Amministrazione (e, cioè, per quelle provviste di articolazioni territoriali, regionali e/o provinciali)

due livelli di contrattazione *sub-comparto*: il livello di Amministrazione (cd. contratto integrativo) e l'eventuale livello territoriale (cd. livello integrativo decentrato);

- i comparti Università, Enti di ricerca, Regioni ed autonomie locali e Sanità prevedono un secondo livello unico coincidente con la singola Amministrazione: possono però essere presenti livelli regionali di contrattazione (Sanità, prevalentemente per la definizione delle disponibilità finanziarie) o territoriali (Regioni ed autonomie locali, soprattutto per i Comuni di piccole e piccolissime dimensioni);

- il comparto della Scuola prevede accanto ad un livello integrativo di amministrazione centrale (Ministero della pubblica amministrazione), livelli territoriali di ambito provinciale e livelli interni alle singole istituzioni scolastiche. In questo senso, il comparto Scuola è quello con il maggior numero di livelli negoziali nella definizione della struttura della contrattazione.

Queste prime annotazioni evidenziano come il secondo livello di contrattazione non sia omogeneo tra i diversi comparti e come, di conseguenza, il livello più periferico possa considerare un numero maggiore o minore di materie a seconda dell'articolazione complessiva della singola Amministrazione.

Una ulteriore considerazione riguarda la diffusione della contrattazione di secondo livello: a differenza di quanto avviene nel settore privato – nel quale la diffusione della contrattazione di secondo livello è stimata in una percentuale non superiore al 30% delle aziende con più di venti dipendenti e non più del 50% dei lavoratori, essa nel settore pubblico presenta, per così dire, le caratteristiche dell'"atto dovuto". Infatti, le Pubbliche amministrazioni non possono concedere trattamenti accessori ulteriori rispetto a quelli previsti dai contratti collettivi e ciò significa che l'utilizzo del Fondo - quale leva di incentivazione economica e di gestione delle risorse umane - è condizionata, quanto meno per la definizione dei criteri di corresponsione, alla stipulazione di un contratto collettivo.

Da questo punto di vista, la contrattazione collettiva abbraccia teoricamente il 100% delle Amministrazioni, anche se non necessariamente ciò si realizza, sia perché alcune Amministrazioni si limitano ad applicare le disposizioni dei CCNL (o anche degli integrativi nazionali di amministrazione), sia perché i tempi della firma del contratto integrativo sono spesso molto lunghi e possono giungere al termine della vigenza contrattuale quadriennale.

Ultima considerazione da svolgere riguarda la rilevanza del numero dei dipendenti: proprio per quanto detto, il dato numerico degli occupati non sembra in grado di determinare la diffusione della contrattazione per due motivi di fondo:

- la contrattazione si svolge tendenzialmente in tutte le Amministrazioni;
- in tutte le Amministrazioni, a prescindere dal numero degli occupati, sono presenti gli interlocutori sindacali (RSU e organizzazioni territoriali dei sindacati firmatari il CCNL).

## **2. Fonti e metodologia dell'indagine**

L'analisi riportata in queste pagine ha utilizzato come fonte esclusiva di informazioni il contratto collettivo formalmente sottoscritto presso le diverse amministrazioni: proprio la peculiarità della fonte caratterizza l'indagine con elementi di affidabilità, ma anche di criticità che è utile esporre in apertura, anche per confrontarla con analoghe indagini che hanno utilizzato fonti diverse o diversificate.

Tra gli aspetti di sicuro affidabilità va ricordato il fatto che le informazioni ricavate sono quelle effettivamente volute dalle parti e non quelle "applicativamente vissute" da chi fornisce interpretazioni informative aggiuntive. Ma questo aspetto rappresenta anche il punto critico dell'esame, dal momento che:

- alcuni elementi utili alla comprensione del fenomeno sono contenuti in documenti frutto delle relazioni sindacali diverse dalla contrattazione e tipiche solo del settore pubblico;
- il contratto non fornisce informazioni sulla gestione reale dell'istituto; e, così, ad esempio, se esso prevede che la corresponsione dell'incentivo di produttività collettiva vada effettuata al perseguimento di un risultato, sulla base di piani o programmi, non si rileva se e come quei programmi siano stati elaborati e, quindi, se e come l'eventuale elemento di selezione rinvenuto nei contratti si sia mantenuto nel corso dell'implementazione organizzativa e dell'applicazione concreta di quell'istituto.
- le informazioni che si ricavano da un contratto collettivo riferite al Fondo riguardano quel singolo anno, dal momento che il Fondo va costituito e utilizzato annualmente: quindi, dal singolo contratto si deducono le opzioni di quell'anno, ma non la gestione complessiva, nel quadriennio, del Fondo stesso.

Quest'ultima considerazione conduce necessariamente ad altre riflessioni riguardanti la "qualità" e la "quantità" delle informazioni disponibili.

Con riferimento alla quantità, si è già detto che sono stati considerati i contratti dell'Archivio CNEL, opportunamente scelti sulla base di un campione rappresentativo che è composto da 100 Comuni, 25 Province, 15 Regioni, 10 Ministeri, 4 Enti pubblici non economici, 65 tra ASL ed Aziende sanitarie, 12 Università. Ma le informazioni ricavabili da questo campione non sono omogenee nei contenuti, dal momento che, nonostante il Contratto Nazionale preveda che la contrattazione integrativa debba svolgersi in un'unica sessione, è diffusissima la prassi di contratti parziali rincorrentisi nel tempo. Aspetto, questo, che complica la possibilità di avere a disposizione e con certezza l'intera sequenza dei contratti necessari.

Anzi, come si vedrà in seguito, l'amministrazione prescelta per l'analisi di caso si distingue particolarmente per questa caratteristica e fin dal 2000 (data di disponibilità dell'archivio completo dei suoi contratti): in questo caso, si tratta prevalentemente di contratti monotematici e a validità sostanzialmente annuale, con un meccanismo in cui la razionalità delle scelte è assicurata più che dall'unicità della sessione, dalla regolarità dei rinnovi.

A questo punto va anche detto che nemmeno presso l'A.Ra.N. si ha la certezza di poter recuperare l'intero patrimonio contrattuale delle Amministrazioni: anche in questo caso, infatti, l'invio dei contratti è irregolare, talvolta (non poche volte) fotocopiato con pagine mancanti. E le stesse Amministrazioni sono caute nell'inviare i contratti richiesti.

Queste considerazioni sulle caratteristiche delle informazioni disponibili servono ad avere un quadro chiaro della situazione desumibile dall'indagine che si presenta. Sintetizzando la portata dei risultati, possiamo dire che si tratta di un quadro completo e articolato di trend di disciplina contrattuale, che riguarda l'arco della vigenza di due contratti nazionali, che contiene una analisi integrata tra istituti retributivi ed istituti normativi, soprattutto riferiti all'ordinamento professionale e che consente una chiara consapevolezza dei punti positivi e negativi delle soluzioni adottate.

L'analisi è stata condotta ricorrendo a due metodologie diverse che si integrano e completano tra loro; l'una di carattere prevalentemente quantitativa, l'altra di analisi specifica del contenuto normativo dei contratti integrativi.

In una prima fase, infatti, si sono esaminate le frequenze con le quali le diverse materie sono state trattate nei contratti collettivi e la rilevanza che ad ogni istituto è stata attribuita dalle parti negoziali. Questa prima indagine, meramente statistica e di sfondo, è stata condotta sull'intero numero di contratti, senza una preventiva definizione di un campione di indagine, proprio perché si voleva cogliere il clima generale, quasi ambientale, nel quale si svolgeva la prima esperienza di contrattazione integrativa, all'indomani della stabilizzazione del testo legislativo di riforma del lavoro pubblico.

In questo caso, si è voluto percepire il sistema di urgenze che le parti sociali hanno ritenuto di dover rispettare per mettere a regime il nuovo modello di contrattazione, nel passaggio dalla contrattazione decentrata alla contrattazione integrativa.

In una seconda fase è stata condotta un'analisi di merito sui contenuti contrattuali e sulla base di un campione rappresentativo che consentisse una verifica più precisa delle soluzioni adottate sui principali istituti.

L'analisi ha riguardato tutti gli aspetti della contrattazione integrativa, anche se non sempre si è riscontrata una originalità dei contratti integrativi rispetto ai contenuti dei contratti nazionali di comparto.

In alcuni casi si è scelto, proprio allo scopo di evidenziare coerenze e collegamenti, di trattare in maniera unificata alcuni istituti, soprattutto in quei casi in cui è sembrato che l'uno quasi fagocitasse l'altro o, per lo meno, fosse il contenitore più idoneo per spiegare scelte plurime: così è stato ad esempio per quanto riguarda il sistema di progressione che è stato inglobato nel capitolo riguardante l'utilizzo del Fondo per la retribuzione accessoria; oppure, nel caso dell'orario di lavoro che, insieme alle forme flessibili di lavoro, è stato trattato in un capitolo unitario sulla flessibilità.

Un'ultima considerazione riguarda l'ambito di aggregazione dei contratti per l'analisi. Si è deciso di evitare un'analisi che aggregasse i contratti per anni di stipulazione, anche se questa scelta potrebbe fornire una errata illusione di analiticità.

Infatti, per quello che già abbiamo accennato, nel settore pubblico il CCNL di comparto continua a svolgere un ruolo guida di rilevante importanza, tanto da non consentire, durante la vigenza di uno stesso contratto, diversificazioni di soluzioni da parte dei contratti integrativi; in secondo luogo, l'ambiente organizzativo delle pubbliche amministrazioni non è sottoposto a mutamenti tanto ravvicinati nel tempo da richiedere adeguamenti immediati dei contenuti di contrattazione al livello integrativo.

Infine, l'aggregazione su base annua avrebbe fatto accomunare negli anni di passaggio dalla vigenza di un contratto nazionale a quella del contratto successivo, contratti integrativi appartenenti a tornate contrattuali diverse, col rischio di marcare somiglianze e/o differenze in uno stesso anno che però sono determinate da ambienti diversi determinati da vigenze di contratti succedutisi nel tempo.

Quest'ultimo aspetto è particolarmente rilevante se si considera il ritardo con cui molti contratti nazionali di comparti del settore pubblico sono firmati (anche in ragione dei ritardi nelle fasi cui accennavamo in precedenza). Ciò comporta che le date di stipulazione di un contratto integrativo, difficilmente corrisponde con la vigenza formale – per quello stesso anno – del contratto nazionale.

Le tabelle elaborate dall'ARAN e poste in appendice a questo Rapporto dimostrano come la contrattazione nazionale subisca normalmente ritardi che convincono ad evitare eccessive frammentazioni nell'aggregazione dei contratti integrativi da esaminare e rendano opportuna la scelta più lineare di aggregarli per periodo di vigenza del contratto nazionale

### **3. Prime considerazioni sulla base dell'analisi quantitativa.**

Venendo alle conclusioni cui è consentito pervenire a seguito della cosiddetta analisi quantitativa, bisogna precisare che con essa prevalentemente è possibile esaminare la ricorrenza degli istituti contrattuali all'interno dei contratti di secondo livello; attraverso la ricorrenza si rileva la quantità di contratti che hanno affrontato le singole voci e per converso, il numero e il tipo di istituti contrattuali maggiormente ricorrenti;

I dati sono articolati a seconda degli aggregati delle Amministrazioni per comparti (Ministeri, Enti pubblici non economici, Sanità, Università Scuola; con specificazioni significative interne al comparto Regioni ed autonomie locali (Regioni, Province e Comuni) .

Dall'analisi quantitativa così svolta, quattro sono gli istituti maggiormente contrattati: quelli relativi alle procedure della contrattazione collettiva, quelli riferiti all'intero sistema di relazioni sindacali (forme di partecipazione, diritti sindacali, prerogative delle rappresentanze, diritto di sciopero), quelli relativi al trattamento economico accessorio (costituzione e distribuzione del fondo), quelli relativi al sistema di inquadramento; a seguire, si collocano gli istituti relativi all'orario di lavoro e sue articolazioni e quelli riferiti all'organizzazione del lavoro.

Questa distribuzione appare fortemente influenzata dai contratti nazionali, ma in parte anche da una tradizione della contrattazione nel settore pubblico. Infatti, sotto il primo profilo, bisogna considerare che i contratti nazionali contengono forti innovazioni proprio in materia di nuovo ordinamento e collegamenti con il sistema retributivo: il raccordo tra questi due istituti è, nei contratti nazionali, particolarmente forte ed è quindi naturale che esso si riscontri anche nella contrattazione integrativa, facendo lievitare (in modo significativo rispetto alle analisi svolte negli anni precedenti) anche l'attenzione per l'organizzazione del lavoro.

Per quanto attiene al secondo profilo, invece, la particolare attenzione posta alla proceduralizzazione delle relazioni sindacali, a volte ridondante rispetto agli stessi CCNL, è tipico della contrattazione pubblica anche degli anni passati, quasi a marcare una continua ricerca di reciproca credibilità tra le parti del contratto integrativo.

Inoltre ed indubbiamente, in questa tornata contrattuale il dato è alimentato da alcuni elementi nuovi quali: la ridefinizione della formazione delle delegazioni trattanti (soprattutto per la costituzione delle RSU), la redistribuzione delle prerogative sindacali tra RSU e altri soggetti sindacali, l'articolata e a volte complessa distribuzione delle materie tra le diverse modalità di confronto partecipativo.

Da questa distribuzione degli istituti contrattuali si ricava - con riferimento all'universo dei contratti esaminati - una influenza positiva sulla contrattazione integrativa da parte dei CCNL con effetti di indubbio interesse soprattutto per quanto riguarda la rilevanza attribuita ad istituti organizzativi e di gestione della prestazione lavorativa.

Le considerazioni svolte appaiono confermate anche da una analisi dell'incidenza degli istituti. Infatti spicca soprattutto la grande attenzione posta sull'ordinamento professionale, anche maggiore rispetto a quella posta sul trattamento economico. Gli stessi istituti relativi all'organizzazione del lavoro superano in termini di dettaglio della disciplina quelli dell'orario, e le voci riferite alle relazioni sindacali ed alla contrattazione collettiva appaiono ridimensionate rispetto al dato ricavabile dalla presenza.

In altri termini, ciò che si vuole sottolineare è che una volta costruito un canovaccio dei contratti integrativi che non si discosta sostanzialmente da quello seguito dai contratti nazionali di comparto (dato ricavabile dalla *ricorrenza*), si evidenzia come le parti si siano però concentrate, nella definizione di dettaglio delle discipline, su quegli istituti che maggiormente permettessero la soluzione di tensioni organizzative e di rappresentanza interne alle amministrazioni.

Secondo quali logiche e con quali effetti sulla coerenza interna ai contratti lo vedremo in seguito, soprattutto per quanto riguarda la preminenza dell'inquadramento sulle politiche retributive.

Al termine di questa prima modalità di indagine, possono essere svolte alcune considerazioni che conservino le caratteristiche di scenario cui accennavamo in precedenza.

In primo luogo, sembra evidente come la contrattazione integrativa sia influenzata ed ispirata dalle caratteristiche della struttura della contrattazione dei diversi comparti.

Questo aspetto può essere spiegato con diversi motivi. Il ruolo che svolge il CCNL è molto importante nel settore pubblico e, per alcuni versi, originale rispetto al settore privato.

L'elemento di similarità con il settore privato è dato dal modello bipolare definito per entrambi i settori nel 1993 e che, seppure in una prospettiva di specializzazione di ruoli, pone l'esigenza della coerenza e della non ripetibilità delle materie ai diversi livelli.

L'elemento che diversifica il settore pubblico da quello privato è la funzione normativa specifica che caratterizza il CCNL; infatti, per il decreto 165/2001, molti istituti normativi "privatistici" si applicano al settore pubblico secondo le modalità previste dai contratti nazionali.

La funzione di guida che assumono i contratti nazionali è quindi rilevante e influenza la contrattazione integrativa sia per quanto riguarda le materie contrattate (si pensi ad alcune forme flessibili di lavoro, poco negoziate in assenza di una normativa nazionale soprattutto per tipologie quali l'interinale, il telelavoro, etc., al momento della rilevazione), sia per quanto riguarda la "filosofia" della contrattazione, cioè il raccordo tra prestazione e organizzazione, il temperamento tra organizzazione e tutela.

Ma i CCNL, come accennato, influenzano quelli integrativi anche sotto il profilo della struttura. Comparti con un unico livello di contrattazione nazionale (sede ARAN) consentono una maggiore ricchezza dei contratti integrativi; al contrario, comparti che prevedono un doppio livello nazionale (ARAN + Ente) favoriscono una specializzazione maggiore del livello locale e, in ultima analisi, una concentrazione delle parti su un minor numero di materie. Emblematico a questo proposito è il caso del comparto Scuola, per il quale si può dire che il contratto ARAN e quello di amministrazione hanno la stessa dignità: i contratti provinciali si limitano a gestire un minor numero di aspetti del rapporto di lavoro.

Una considerazione simile a quella svolta a proposito della quantità degli istituti negoziati può svolgersi anche per quanto attiene alla loro "qualità": in questo senso si nota come quanto più la struttura della contrattazione è complessa, minori sono le discipline di dettaglio che ritroviamo al livello locale. In altri termini, le Amministrazioni centrali, soprattutto in ragione di una omogeneità organizzativa e normativa su tutto il territorio nazionale, tendono maggiormente ad accentrare la completezza della normativa. Ma questa è una mera constatazione di fatto, assolutamente logica e coerente sotto il profilo organizzativo.

Una seconda considerazione riguarda la connessione tra istituti di tutela e organizzazione: la contrattazione di secondo livello è molto ispirata dai CCNL.

Il lavoro pubblico e la contrattazione di secondo livello sembrano essere ormai incamminati sulla strada del temperamento tra esigenze di tutela del lavoro e tutela dei servizi: seppure con soluzioni differenziate tra comparti, tra settori di comparti e tra Amministrazioni, la visibilità di questo intreccio è molto maggiore che nel passato.

E' probabile, per quanto riguarda soprattutto l'inquadramento, che l'attenzione su questi istituti sia stata dettata anche dalla esigenza di dare risposta a situazioni di stallo ereditate dal passato (ad esempio, mansioni superiori) e che le opportunità offerte dai CCNL abbiano sollecitato la negoziazione su istituti in grado di recuperare in termini professionali ed economici un disagio diffuso tra i pubblici dipendenti.

Una analisi di merito consentirà di evidenziare il maggiore o minore tasso di "virtuosità" di questo circuito adottato dalle diverse Amministrazioni.

## **4. L'analisi sulla base dei contenuti dei contratti integrativi**

### ***4.1. L'ambiente locale delle relazioni sindacali: una "rivisitazione domestica" del modello nazionale?***

L'analisi della disciplina riguardante le relazioni sindacali all'interno dei contratti integrativi mostra una sostanziale omogeneità che abbiamo già avuto modo di evidenziare nell'ambito dell'analisi quantitativa.

Infatti, in primo luogo, le relazioni sindacali sono senz'altro tra le materie più diffuse nei contratti collettivi: ciò significa che, in buona parte, la struttura della contrattazione e la definizione delle modalità di confronto non sono definite dal contratto nazionale di comparto, ma la disciplina nazionale viene "interpretata" al livello locale.

Questa dimensione creativa non riguarda tutti gli aspetti degli istituti o, per lo meno, non li riguarda in maniera omogenea in tutti i contratti integrativi. Piuttosto, si possono notare alcuni elementi di "forzatura" del dettato del CCNL su singoli aspetti dell'intera disciplina, comunque orientati a perseguire l'obiettivo di ampliare e rafforzare le forme di confronto "forti" (contrattazione, concertazione) all'interno delle relazioni sindacali.

Le modalità attraverso le quali si realizza questo rafforzamento sono varie e, come detto, non possono essere ricondotte ad un modello unico: possiamo piuttosto dire che le parti firmatarie dei contratti integrativi abbiano preferito privilegiare al massimo la condivisione delle scelte organizzative da adottare, finendo per deresponsabilizzare la diversità dei ruoli ricoperti.

In verità, proprio perché il risultato finale è un indebolimento del potere decisionale del dirigente quale "datore di lavoro", si può ipotizzare che la ricerca del punto di "non resistenza" sia normalmente tentata dalla componente sindacale ed accettata da quella datoriale. Questa interpretazione, che comunque contiene elementi di verità, quanto meno per quanto riguarda la naturale e normale propensione a limitare gli spazi dell'unilateralità decisionale, non riesce a spiegare la diffusa tendenza a ri-regolamentare una disciplina che dovrebbe trovare nel contratto nazionale di comparto la sua unica sede.

Se è vero, infatti, che il contratto nazionale deve fungere da governo del sistema e della struttura della contrattazione e delle forme di confronto (tanto che, come detto, gli artt. 9 e 40.3 del decreto 165/2001 cercano in ogni modo di limitare la funzione creatrice del secondo livello), bisogna giungere alla conclusione che il diffuso esercizio alla ridisciplina della materia stia a significare una condivisa volontà di legittimarsi tra parti locali, a prescindere dai vincoli posti dal CCNL.

Questa tendenza, peraltro, riguarda tutti i comparti, ed è il livello di contrattazione immediatamente inferiore al comparto che si preoccupa di ridisegnare le regole del confronto. È chiaro che il tasso di innovatività introdotto dal secondo livello non sia uguale in ogni comparto; possiamo fin d'ora dire che il maggior tasso di innovatività si riscontra nelle Amministrazioni a maggiore autonomia organizzativa e a maggiore disaggregazione istituzionale.

Ed infatti il settore di maggiore interesse risulta essere quello delle Amministrazioni comunali, nell'ambito del comparto "Regioni ed autonomie locali". Per tale ragione condurremo l'analisi utilizzando come filo conduttore questo settore indicando di volta in volta i casi (sempre privi di rilevanza statistica) presenti negli altri settori dello stesso comparto o in altri comparti.

La prima modalità attraverso la quale si esercita una maggiore ingerenza nell'unilateralità della decisione organizzativa è quella di prevedere modalità di relazioni aggiuntive rispetto a quelle previste dai contratti nazionali: in alcuni casi (dodici Comuni, prevalentemente del Nord) si trova così la previsione di una modalità denominata "confronto" che si aggiunge all'informazione, alla concertazione, alla contrattazione ed agli organismi paritetici.

Il *confronto* trova nei contratti esaminati una disciplina sostanzialmente identica, frutto con ogni probabilità di una creatività poi copiata da più Comuni della stessa area geografica.

Dal dettato contrattuale, il confronto si configura in modo simile alla concertazione per quanto riguarda la procedura, ma mira ad ampliare le materie della relazione per quanto riguarda il contenuto. Il *confronto* appare essere il completamento organizzativo (prima e dopo le forme definite dal CCNL) del sistema di relazioni sindacali.

Nel contratto di una Regione del nord, accanto alla concertazione è previsto anche l'esame congiunto che, come è noto, è una modalità di confronto sostituita nei contratti 1998-2001 proprio dalla concertazione.

Altra tipologia "spuria" di rapporto è rappresentata dalla "contrattazione con obbligo a contrarre" che si aggiunge alla "contrattazione senza obbligo a contrarre".

L'originalità di questa ripartizione risiede in due aspetti.

In primo luogo, è evidente come – anche a prescindere dall'ampliamento di competenza riconosciuto alla contrattazione (senza aggettivi) rispetto a quella definita dai contratti nazionali – la cd. "contrattazione senza obbligo di accordo" si accavalli con le competenze della concertazione; in questo senso si pone il problema di quale sia la linea di demarcazione tra le due forme di confronto.

In secondo luogo – ed è questo l'aspetto più rilevante – la ripartizione si basa su quello che potremmo definire un "falso giuridico" e cioè sull'ipotesi che possa configurarsi nell'ordinamento italiano (o anche solo nel settore del lavoro pubblico contrattualizzato) un "obbligo a contrarre".

In parte, ad indurre in questo errore può essere lo stesso dettato del Decreto legislativo 165/2001 quando stabilisce che non possono essere riconosciuti trattamenti economici se non previsti dalla contrattazione collettiva. Questa sorta di riserva di competenza alla negoziazione collettiva è stata articolata nella contrattazione nazionale di comparto nella previsione secondo la quale la retribuzione accessoria non possa essere attribuita se non a seguito di disposizioni del contratto integrativo.

Ma tale previsione legislativa, in assenza di un principio dell'ordinamento che consenta di configurare un "obbligo a contrarre", non può che essere intesa come un impedimento a che il datore di lavoro pubblico gestisca unilateralmente la quota di retribuzione accessoria e come un vincolo, fino alla firma del nuovo contratto integrativo, ad utilizzare solo gli strumenti retributivi attivati direttamente dal contratto nazionale e/o quelli definiti dalla precedente contrattazione integrativa, secondo le clausole di ultrattività previste da quasi tutti i contratti collettivi.

Ora, la ripartizione riportata dai contratti integrativi da un lato amplia le materie per le quali è "fortemente auspicato il raggiungimento di un accordo" anche ad istituti non attinenti alla retribuzione, dall'altro riserva ad uno soltanto degli elementi della ripartizione il regime che invece è proprio dell'intero istituto della contrattazione collettiva.

La previsione di tipologie "spurie" di modelli relazionali riguarda circa il 15% dei contratti integrativi dei Comuni; molto più diffusa – in una percentuale che si aggira intorno al 60% - è la previsione di un ampliamento significativo dell'area di competenza dell'informazione preventiva; in questo modo, di fatto o per esplicita previsione contrattuale o per prassi diffusa, si amplia anche la sfera di competenza della concertazione e/o della contrattazione. In nove casi, prevalentemente dell'area lombardo-veneta, ma anche di Amministrazioni del Lazio, l'informazione sfiora la generalizzazione delle materie e si concentra prevalentemente su aspetti attinenti la programmazione e gestione dei processi di esternalizzazione dei servizi.

Analogo orientamento si trova nei contratti di una Provincia del Nord e in quello di una Asl del Sud.

A questa tendenza sembrano sfuggire i contratti integrativi del comparto "Sanità" nei quali si trova spesso un esplicito rinvio alla elencazione del CCNL.

La tendenza ad ampliare la sfera dell'informazione preventiva in alcuni casi raggiunge livelli di dubbia legittimità istituzionale, fino a prevedere l'informazione sull'ordine del giorno del Consiglio comunale, da fornire prima della seduta (3 casi), e quella sugli atti a valenza politica anche della Giunta (3 casi).

Soluzioni del genere, di fatto, riunificano la tripartizione tra atti pubblicistici, atti privatistici unilaterali ed atti privatistici sottoposti al sistema delle relazioni sindacali (dei quali alcuni negoziali), a tutto vantaggio di quest'ultima tipologia di decisione condivisa.

In questa tendenza a privilegiare forme di partecipazione diffusa non mancano, seppure in modo sporadico (3 casi) previsioni di forme di partecipazione diretta dei lavoratori e perfino delle associazioni degli utenti.

Nonostante il sostanziale assestamento che il sistema di relazioni sindacali ha avuto in circa 10 anni di riforma, in circa il 5% del campione delle Amministrazioni comunali è ancora prevista la partecipazione di un rappresentante "politico" dell'Amministrazione all'interno della delegazione di parte pubblica.

L'ipotesi è stata riscontrata in cinque contratti di Comuni medi o medio-grandi dei quali tre prevedono che il "politico" presieda la delegazione, uno prevede che il "politico" faccia parte della delegazione trattante, uno che il "politico" (nel caso di specie, il Sindaco) "possa partecipare".

In alcuni casi, ancora, si rinvia alla delegazione disposta con delibera di Giunta.

In questo caso la procedura è corretta, ma non è possibile ricavare se la previsione dell'esclusione del "politico" dalla delegazione sia sempre rispettata.

La partecipazione del rappresentante "politico" è anche prevista dal contratto di una grande Provincia del nord.

## ***4.2 Forme atipiche e forme flessibili del rapporto di lavoro***

È in tale contesto che si sviluppano relazioni di contemperamento tra organizzazione e tutela, tra unilateralità e condivisione delle decisioni, tra individualità e collettività della valutazione, tra flessibilità e rigidità dell'organizzazione e del rapporto di lavoro.

Poiché l'oggetto dell'indagine è l'individuazione degli spazi di flessibilità, cominciamo a percorrere questo cammino fin dal momento dell'instaurazione del rapporto di lavoro per verificare fino a che punto il lavoro pubblico abbia utilizzato le possibili tipologie flessibili previste per il settore privato: analisi che può essere inquadrata anche come modalità di verifica dell'effettiva parificazione di regole tra pubblico impiego e lavoro privato.

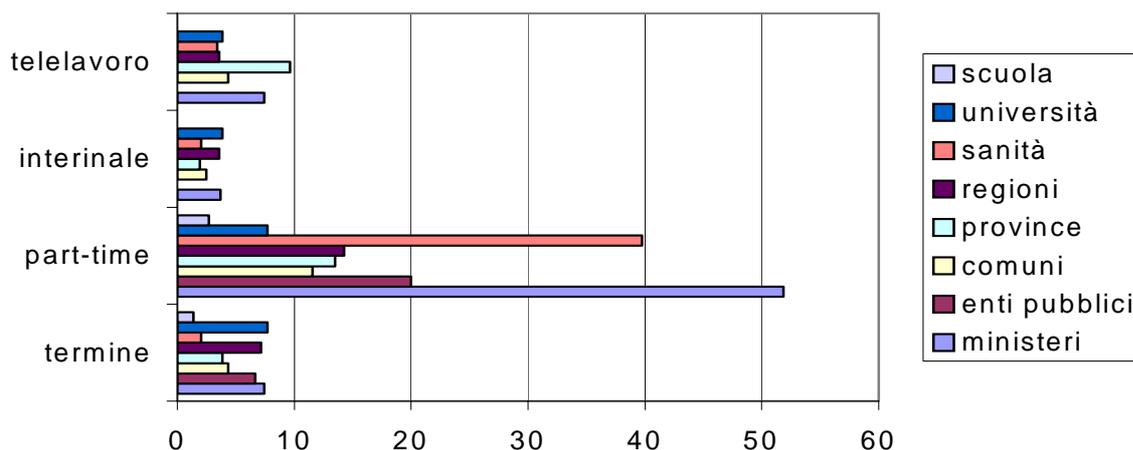
Come accennato e come sottolineato anche delle discipline nazionali di comparto, il settore pubblico ha optato per un limitato ricorso alle forme atipiche di lavoro, preferendo la flessibilizzazione dell'orario (part-time) e il governo partecipato delle forme a termine (interinale e tempo determinato) piuttosto che l'apertura massiccia al cosiddetto parasubordinato.

Le ragioni di questa scelta possono essere criticabili o condivisibili, ma sta di fatto che i contratti sia nazionali sia integrativi – peraltro in modo coerente con i limiti posti dal Decreto 165/2001 – dichiarano esplicitamente la preoccupazione che, attraverso l'atipicità del rapporto di lavoro si perseguano obiettivi di disaggregazione dell'organizzazione dei servizi pubblici o di esternalizzazione degli stessi, con conseguente riduzione di tutela per i lavoratori coinvolti. Ecco, quindi, che si preferisce una tutela completa, anche se a termine, ad una per principio limitata nei contenuti ed anche incerta nella durata.

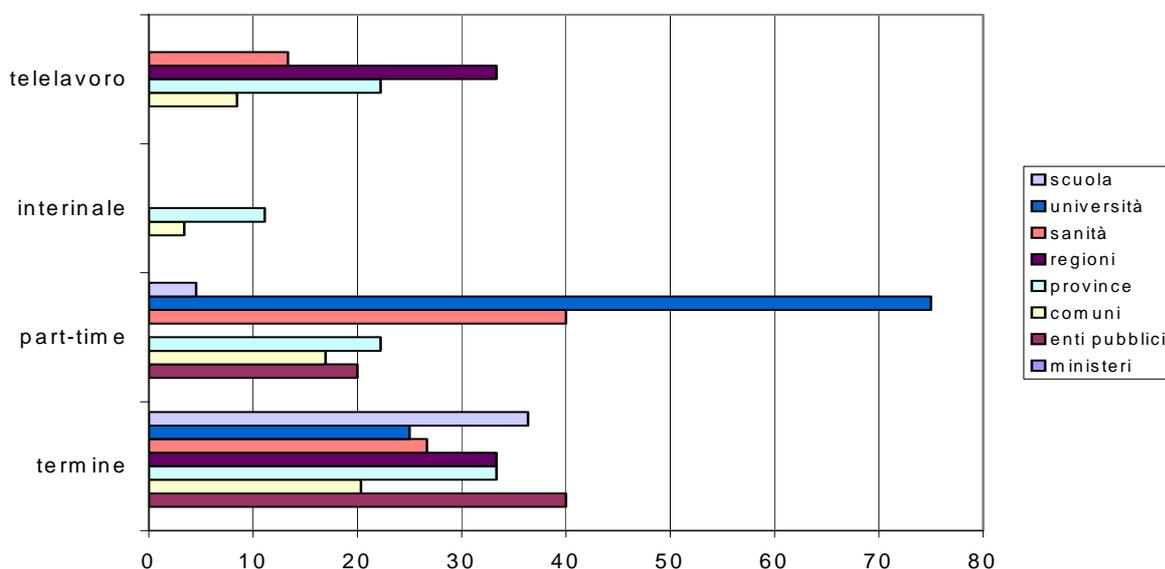
Ed anche i contratti nazionali di comparto 2002-2005 che avrebbero potuto tener conto della disciplina legislativa del 2003 hanno preferito confermare la scelta operata con le cosiddette code contrattuali del contratto 1998-2001.

L'analisi dei contenuti dei contratti integrativi per le due tornate fornisce le seguenti situazioni.

**tipologie rapporti di lavoro contratti 1998-2001**



**tipologie rapporti di lavoro contratti 2002-2005**



Sugli istituti della flessibilità del rapporto di lavoro, i contratti collettivi integrativi si soffermano principalmente per confermare la disciplina nazionale e per predisporre un sistema di trasparenza nell'adozione di soluzioni organizzative.

In questa prospettiva, il maggior favore va senz'altro al contratto di lavoro a tempo determinato richiamato con una disciplina che non registra significative differenze tra i diversi comparti.

Al secondo posto delle preferenze di disciplina si colloca il telelavoro, per il quale è prevista una disciplina sostanzialmente orientata a sperimentare forme di organizzazione compatibili con il lavoro a distanza ed a garantire anche ai telelavoratori il godimento dei diritti sindacali.

Molto distaccato è il numero dei contratti che disciplinano il lavoro interinale, nel fondamentale intento di limitarne l'utilizzo e di consentire procedure di informazione e partecipazione sindacale prima dell'attivazione dei relativi contratti.

Ugualmente poco disciplinati sono i contratti di formazione e lavoro; ma in questo caso la spiegazione potrebbe rintracciarsi nel fatto che tale rapporto è quasi del tutto disciplinato dalla legge.

La flessibilità maggiormente utilizzata è di fatto quella della durata dell'orario; sia i contratti 1998-2001 sia quelli 2002-2005 fanno molto affidamento sul ricorso al part-time che, come è noto, è regolamentato in modo da favorire significativamente le esigenze del lavoratore anche prevedendo la possibilità di ricorso ad una seconda attività nel caso in cui l'orario prestato non superi il 50% di quello contrattuale.

Ma questa forma di flessibilità è altra cosa rispetto ai rapporti propriamente atipici che invece sono poco considerati dalla contrattazione di secondo livello. Va però sottolineato un interessante segnale evolutivo consistente nella maggiore attenzione riservata nella seconda tornata contrattuale considerata al rapporto di lavoro a termine e al telelavoro.

Ma parte del ricorso all'atipicità del rapporto di lavoro sfugge alla griglia normativa dei contratti integrativi. Come si sa negli ultimi anni, anche in conseguenza del blocco delle assunzioni predisposto da diverse leggi finanziarie, le pubbliche amministrazioni hanno fatto costante ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa anche al di là dei vincoli posti dall'art. 7 del decreto legislativo 165/2001: un ricorso tanto massiccio da costringere più volte la Corte dei Conti ad intervenire per ribadire i criteri di legittimità di ricorso a tale contratto e da convincere il legislatore a modificare (esplicitandone il contenuto ed adattandolo alla giurisprudenza della Corte dei conti) il testo dell'art. 7. si è trattato di una prassi solo arginata che ha determinato diffusi fenomeni di "preariato" che si è andato sommando a quello (suggerito dalla stessa esigenza) determinato dalla diffusione del rapporto a termine.

Ad entrambi questi fenomeni ha cercato di rispondere la finanziaria 2007, per un'esigenza politico-sociale che, però in passato era stata anche più volte oggetto di attenzione della Corte costituzionale che con la sua giurisprudenza aveva specificato il principio di buon andamento nei casi in cui si trattasse di contemperare esigenze di servizio con esigenze occupazionali.

#### ***4.3. L'utilizzo del Fondo per la retribuzione accessoria tra qualità della prestazione e recupero salariale***

Le modalità attraverso le quali è gestito ed utilizzato il Fondo per la retribuzione accessoria non sono completamente ricavabili da una analisi condotta esclusivamente attraverso i contenuti del contratto collettivo.

E ciò non tanto per le difficoltà di reperimento completo delle fonti, quanto piuttosto per la natura stessa dell'istituto, essendo la retribuzione accessoria conseguenza diretta e salariale di soluzioni organizzative e tecnico-gestionali che si sviluppano fuori dal contratto, in atti unilaterali (amministrativi o privatistici) o anche interni alle relazioni sindacali ma propri della modalità partecipativa più che di quella negoziale (informazione, concertazione).

Peraltro, gli istituti finanziati dal Fondo intercettano altri istituti non solo retributivi, quali ad esempio il sistema di inquadramento per quanto riguarda le progressioni e le posizioni organizzative, o il sistema di valutazione per quanto riguarda mobilità professionale e retribuzione di produttività; e questo continuo intersecarsi di istituti ci ha fatto comprendere come e perchè - a dispetto delle apparenti omogeneità, prevalentemente terminologiche - i contratti collettivi siano

profondamente diversi tra loro, con la conseguente necessità di esaminare gli stessi istituti per ogni comparto, senza perdere di vista le specificità di settore. Infine, l'assetto istituzionale ed organizzativo delle Amministrazioni può produrre differenze notevoli anche all'interno dello stesso comparto, come abbiamo constatato ad esempio in alcuni casi dei comparti Ministeri ed Enti pubblici non economici, ma anche tra le articolazioni istituzionali del comparto Regioni ed autonomie locali.

D'altra parte, se la retribuzione è il corrispettivo di una prestazione lavorativa inserita in una organizzazione specifica, è del tutto naturale che l'indagine abbia evidenziato una tale articolazione di opzioni e soluzioni. Anzi, questo aspetto può a pieno titolo essere considerato il primo risultato della nostra indagine.

I contratti collettivi si sono spesso mossi secondo una logica interna non sempre e necessariamente coerente con le previsioni dei contratti nazionali; la preferenza accordata agli istituti retributivi con scarsa funzione selettiva e con più alta capacità di omogeneizzazione dei trattamenti è però stata perseguita non tanto attraverso la diretta normazione del salario accessorio, quanto piuttosto nello spazio in cui il trattamento accessorio intercetta altri istituti normativi direttamente connessi alla prestazione (valutazione, ordinamento professionale) ed insieme si adattano ad esigenze perequative non proprie di questi strumenti di organizzazione e gestione del personale.

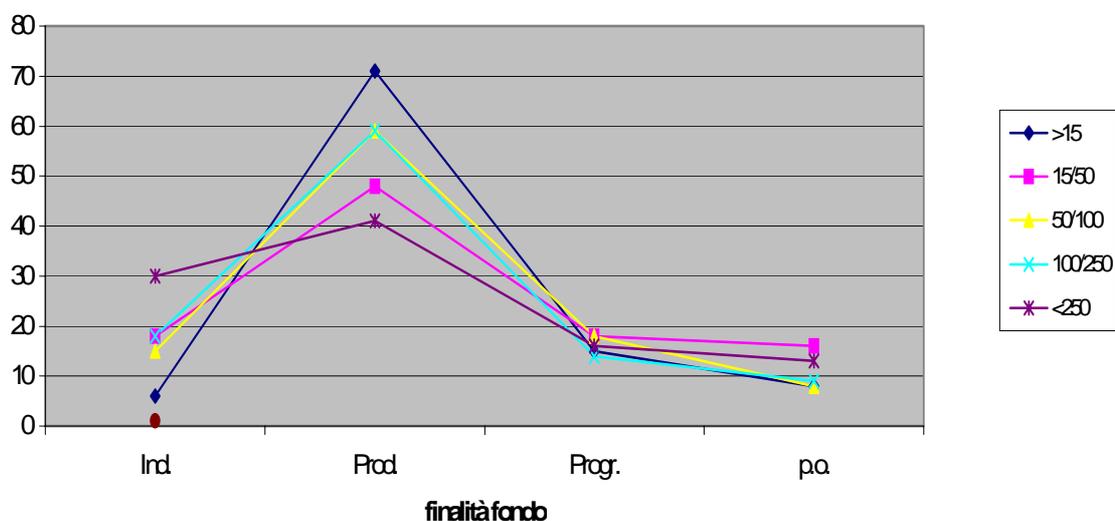
## *I comuni*

Entrando nel merito dei singoli settori del lavoro pubblico, la situazione offerta dai comuni non presenta significative differenze tra le due tornate contrattuali; del resto la disciplina del contratto nazionale non apporta all'utilizzo delle risorse innovazioni di rilievo. Rinviamo alla parte del Rapporto riguardante l'analisi di casi specifici alcuni approfondimenti in materia soprattutto relativi all'andamento diacronico della spesa; in questa sede, ci interessa svolgere alcune considerazioni generali sulla distribuzione del fondo per le principali quattro aree di spesa.

La situazione, distinta per classi di abitanti ed area geografica è sintetizzata nei seguenti tre grafici: in essi sono evidenziate le percentuali di allocazione delle risorse del fondo relativamente a indennità, produttività, progressione orizzontale, posizioni organizzative.

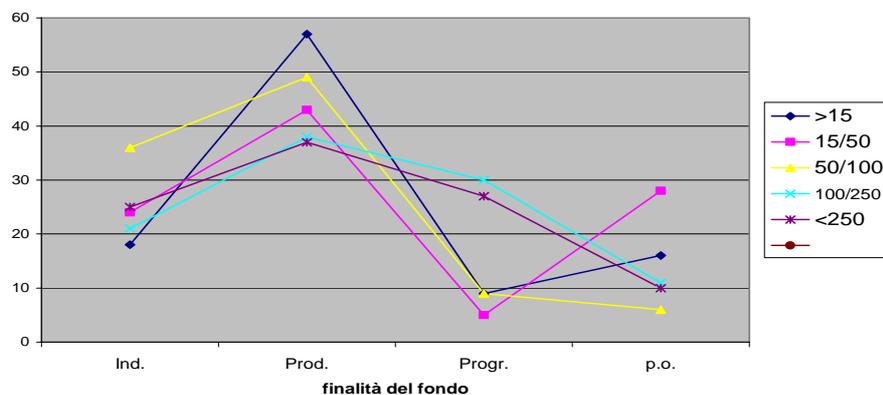
Per omogeneizzare i dati disponibili sono stati considerati i contratti integrativi relativi al primo anno di costituzione del fondo nell'ambito delle due tornate contrattuali; in questa logica, si spiegano alcuni dati forse eccessivamente squilibrati tra le varie voci, frutto di esigenze di riadattamento maturate nel periodo precedente: ma l'impossibilità di disporre per tutti i comuni della serie completa dei contratti integrativi ci ha consigliato di selezionare quelli tra loro omogenei rinviando, come detto, ad un'altra parte del rapporto l'esame delle strade scelte per definire mutamenti in corso.

### utilizzo del fondo nei comuni del nord



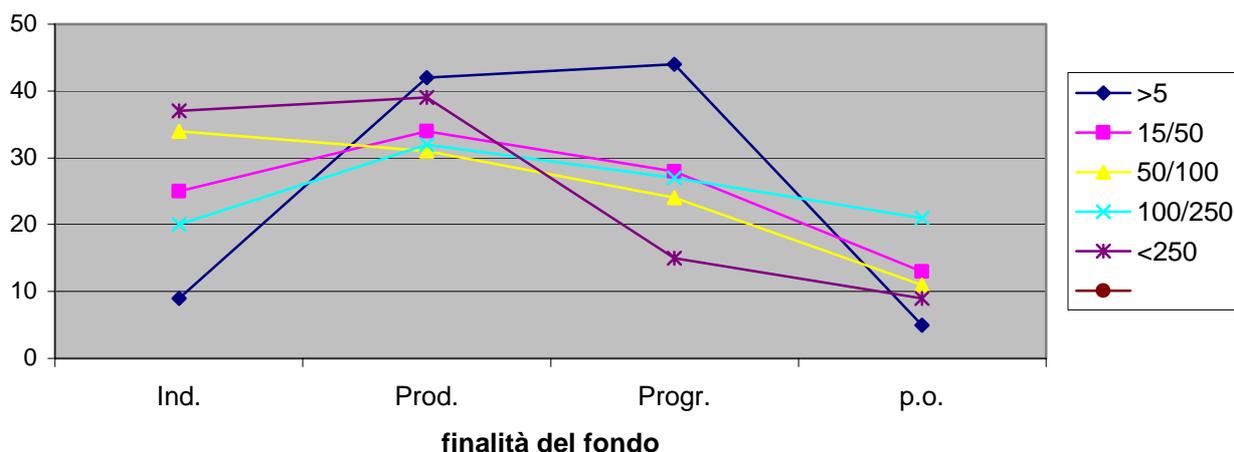
La distribuzione nei comuni del nord mostra una preferenza accordata alla retribuzione di produttività, in linea con le indicazioni dei contratti nazionali e le direttive dello stesso legislatore; in questa area i comuni di dimensione maggiore equilibrio tra indennità e produttività; l'andamento della terza e della quarta classe è molto simile e la differenza reale è rappresentata dai comuni della seconda classe di ampiezza che si attesta per ognuna delle quattro finalità su livelli equilibrati e coerenti con tecniche di gestione del personale. Infatti, le progressioni orizzontali e le posizioni organizzative impegnano poco meno del 40% del fondo (rispettivamente 18 e 16) e le indennità si attestano su un livello considerato uno zoccolo duro difficilmente riducibile; con questa distribuzione equilibrata è credibile che il 48% venga destinato (senza enfasi e riduttività) alla retribuzione di produttività. Le distribuzioni interne alle altre classi appaiono molto meno gestibili: l'altissimo livello di produttività dei comuni più piccoli, lo scarso ricorso alle posizioni organizzative nei comuni medio grandi e grandi, l'elevato ricorso a forme di indennità o straordinario nei comuni di maggiore dimensione.

### articolazione del fondo nei comuni del centro



Nei comuni del centro, gli andamenti dimostrano differenze rispetto a quelli del nord soprattutto per i comuni delle classi più ampie: in essi, infatti la percentuale di fondo destinata a retribuire la produttività, pur restando più alta, quasi si equipara a quella delle progressioni orizzontali; i comuni della terza classe di ampiezza dimostrano un significativo ricorso a straordinario ed indennità e solo quelli della seconda classe di ampiezza privilegiano in modo significativo le posizioni organizzative.

articolazione fondo comuni del sud



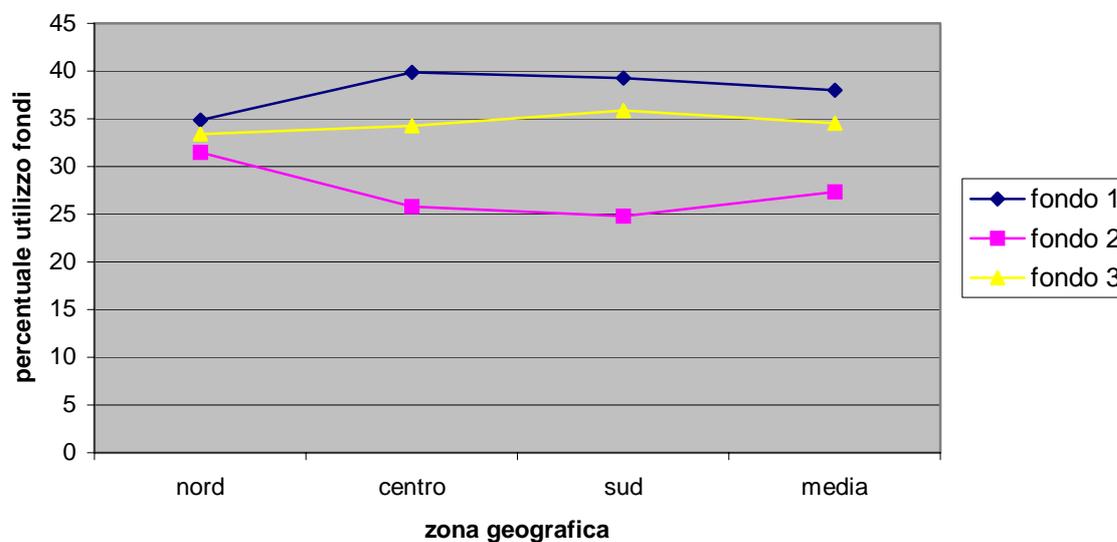
Nei comuni del Mezzogiorno la situazione è ancora diversa: l'andamento a linea spezzata riguarda solo i comuni della classe di grandezza maggiore nei quali, però, produttività e straordinario/indennità quasi si equiparano. Nelle tre classi intermedie le linee finiscono per assumere un andamento quasi orizzontale con significative riduzioni delle quote destinate alla produttività ed incremento di quelle destinate a finanziare le progressioni orizzontali. Anche in questa area geografica le posizioni organizzative impegnano la quota di spesa più limitata.

### *Il Servizio sanitario*

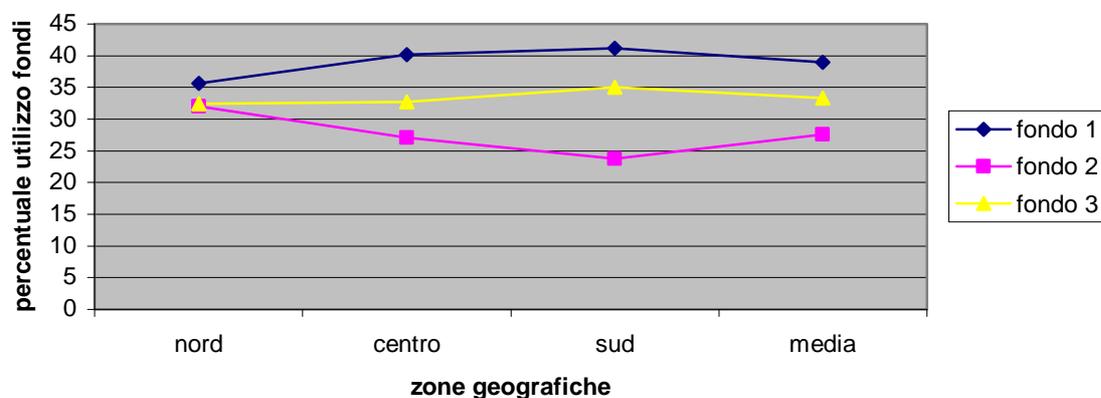
La situazione riscontrata nei comuni è confermata anche nelle amministrazioni del servizio sanitario nazionale: anche in questo caso i contratti nazionali non hanno previsto tra le due tornate significativi mutamenti nella struttura degli istituti che regolano la retribuzione accessoria. In questo comparto, i contratti nazionali prevedono la costituzione di tre fondi di cui il primo finanzia straordinario ed indennità, il secondo produttività collettiva ed individuale ed il terzo il sistema di classificazione: i fondi possono essere integrati da economie e risorse regionali e la contrattazione integrativa può determinare e modificare gli ammontari dei fondi.

Anche in questo caso rinviamo all'analisi dei casi alcune considerazioni specifiche; in questa parte del Rapporto intendiamo solo rappresentare graficamente la sostanziale similarità di distribuzione tra primo e secondo quadriennio, secondo la raffigurazione riportata nei grafici che seguono.

**distribuzione fondi per aree geografiche 1998-2001**



**distribuzione fondi per aree geografiche 2002-2005**



In entrambe le tornate contrattuali, la flessione maggiore, mano a mano che si scende lungo la penisola riguarda il secondo fondo ed, a fronte di un andamento orizzontale del fondo professionale, si legge un lieve incremento del primo; è rilevante come, nelle amministrazioni del nord i tre fondi siano in sostanziale equilibrio, mentre nel sud si registra il massimo di divaricazione.

#### *Enti pubblici non economici*

Per il comparto degli enti pubblici non economici abbiamo posto a confronto la situazione contrattuale di due dei principali enti che ne fanno parte quella dell'INPS e quella dell'INPDAP.

I contratti relativi al quadriennio 2002-2005 confermano l'andamento dei contratti integrativi siglati nella passata tornata e richiamati nel Rapporto del 2004.

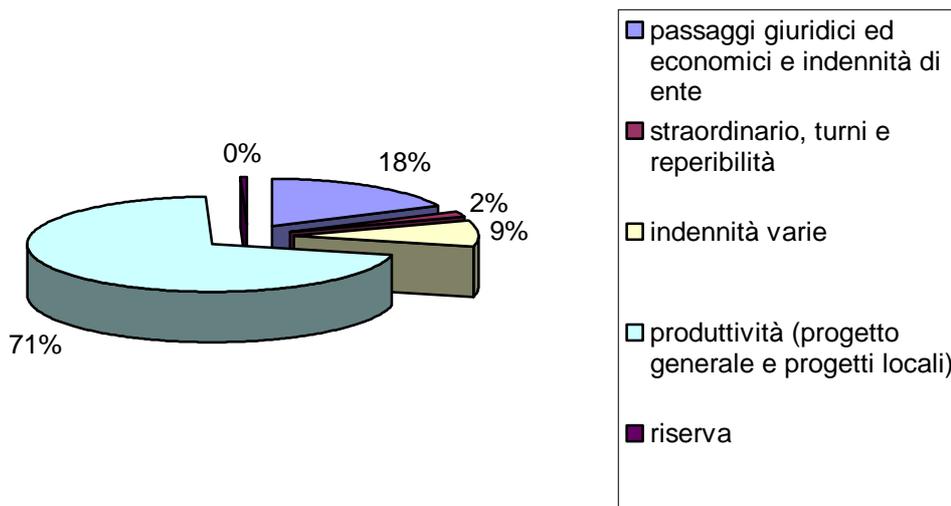
In entrambi i casi, si conferma l'ampio finanziamento previsto per la produttività (in entrambi gli enti, nei contratti integrativi della tornata 1998-2001 questa quota si assestava intorno al 60%), secondo una logica organizzativa basata su progetti nazionali e progetti locali.

Nel caso dell'INPS nei due contratti esaminati – 2004 e 2005 – la distribuzione delle risorse è la seguente:

	2004	2005
sviluppo professionale		8,91
produttività	<b>12,48</b>	12,24
incentivi	<b>41,59</b>	40,12
mobilità	<b>2,21</b>	2,25
straordinario e turni	<b>8,07</b>	7,57
sistema indennitario e compensi particolari		28,90
sviluppo professionale, sist. Ind. e comp. part.	<b>35,63</b>	
<b>totale</b>	<b>99,98</b>	<b>99,99</b>

Tutti i valori sono in linea con la storia dell'istituto; si nota solo un problema riguardante gli istituti di riconoscimento della professionalità che entrambi i contratti analizzati rinviano ad una nuova trattativa, limitandosi a prevedere impegni di spesa per le progressioni interne all'area che comunque non superano il 9-10% delle risorse. Infatti, ipotizzando che le indennità, come nel quadriennio 1998-2001 si attestino intorno al 26%, per differenza tra sviluppo professionale e compensi particolari è prevista in entrambi gli anni una percentuale che si aggira intorno al valore indicato.

Per quanto riguarda il contratto INPDAP (2006) la quota di produttività si attesta su valori medi rispetto ai contratti annuali del quadriennio 1998-2001 (77,5 nel 1999, 77,9 nel 2000, 66,1 nel 2002) e si nota un notevole sottodimensionamento sia delle indennità che delle quote per straordinario che, comunque insieme nel quadriennio 1998-2001 si aggiravano intorno all'8%.



La ragione può forse essere dovuta all'importanza attribuita alla presenza che infatti deve essere garantita per 1440 ore nel corso dell'anno e che può non incidere sulla corresponsione degli incentivi solo nei casi espressamente previsti dal contratto; a questo proposito, va segnalato che il contratto in esame prevede 48 tipologie di assenza possibile delle quali 29 non incidono sugli incentivi e 19 determinano una riduzione del corrispettivo.

Sempre in questo contratto, va segnalato che il diritto alla corresponsione della retribuzione di produttività matura già – seppure in proporzione – al raggiungimento dello 0,70% del risultato da conseguire.

Nel merito dell'indagine, abbiamo in primo luogo verificato la presenza generalizzata di una significativa quota di finanziamento riconosciuta alla retribuzione di produttività; anche questo non è un risultato da sottovalutare e, probabilmente, percentuali così alte sarebbero state inimmaginabili solo pochi anni fa. In questo senso, il ruolo di orientamento all'innovazione svolto dai contratti nazionali sembra aver funzionato ed influenzato - entro margini di differenze dignitosi ed interessanti - anche gli attori locali delle relazioni sindacali. Ovviamente la percentuale finanziata dal Fondo per la retribuzione di produttività non si trasforma interamente ed immediatamente in quota di salario flessibile per il singolo lavoratore, sia per le caratteristiche proprie delle voci retributive finanziate che possono anche non riguardare tutto il singolo rapporto di lavoro, sia per le modalità di corresponsione della retribuzione di produttività che, a volte in modo naturale (ipotesi di produttività collettiva), a volte per motivi maggiormente criticabili (definizione e gestione dei criteri di valutazione) possono comportare una sostanziale stabilizzazione e generalizzazione anche di questa quota di retribuzione. Ma su questo aspetto torneremo tra breve.

Un ulteriore aspetto evidenziato dall'indagine riguarda la significativa quota di finanziamento - peraltro crescente nel corso degli anni - riconosciuta alle progressioni orizzontali, a quel meccanismo di riqualificazione e riconoscimento professionale previsto da tutti i CCNL, seppure con margini di operatività molto diversi da comparto a comparto.

Su questo istituto e sulla sua appetibilità pesa in primo luogo l'ampiezza della mobilità retributiva consentita a inquadramento invariato. Nelle articolazioni del comparto delle Autonomie locali, nel cui comparto quella mobilità è molto alta, le progressioni orizzontali siano state un pericoloso concorrente della retribuzione di produttività e in questa disputa si sia giocata buona parte del confronto tra le parti al tavolo della negoziazione integrativa.

È naturale che il sistema di interessi degli attori negoziali sia diverso da questo punto di vista; in linea generale e teorica, una ampia flessibilità della retribuzione facilita la gestione del personale, ma, comportando maggiore differenziazione retributiva e discrezionalità, ha più necessità di un ruolo dirigenziale attivo e consapevole per potersi affermare senza determinare conflitto. Sul fronte opposto, la stabilizzazione della retribuzione, attraverso il ricorso esteso alle progressioni orizzontali, semplifica la funzione di rappresentanza e tutela ma può determinare l'affievolimento del ruolo organizzativo e incentivante della retribuzione accessoria. Nella ricerca di un equilibrio accettabile tra queste due spinte si può individuare forse il principale argomento all'ordine del giorno dei tavoli negoziali (e, forse, non solo al livello di singola Amministrazione).

Nella stessa prospettiva va segnalata la prassi, più presente nel primo quadriennio che nel secondo di una corresponsione periodicamente stabilita (mensile, trimestrale, quadrimestrale) delle quote di incentivazione per la produttività individuale e collettiva). Questa prassi nasconde di fatto una limitata funzionalità della erogazione dell'incentivo al grado di avanzamento o raggiungimento degli obiettivi, già solo nei casi di periodicità eccessivamente ravvicinata.

Quanto appena affermato è più vero per i comparti in cui la progressione economica può fungere da interessante e significativamente ampio sfogo delle aspettative di incremento retributivo. Negli altri casi, e sono la maggioranza, concorrenziale alla retribuzione di produttività e alla stessa progressione orizzontale è stato l'istituto della riqualificazione interna all'area o alla categoria, con modifica coordinata di retribuzione ed inquadramento, secondo modalità che troppo da vicino richiamano la progressione verticale (quest'ultima non finanziata con il Fondo).

L'impressione conclusiva che si ricava dall'analisi svolta è che la contrattazione integrativa abbia colto l'esigenza di innovazione proposta dai contratti nazionali di comparto, impegnandosi anche a definire gli strumenti per la sua attuazione; nell'analisi statica del fenomeno, le soluzioni adottate appaiono in tutti i comparti di grande interesse e certamente orientate a valorizzare l'innovazione e la produttività organizzativa; ma, come vedremo nella parte dedicata all'analisi dei casi, la mera lettura dei dati statistici e quantitativi non è in grado di fornire una valutazione reale del fenomeno contrattuale e l'esigenza di piegare alcuni istituti ad esigenze non previste nemmeno dalla contrattazione nazionale diventa molto forte.

Alcune perplessità che non inficiano il modello ma solo prassi applicative, e che richiederebbero analisi di caso specifiche che consentano di valutare il reale vissuto di un'Amministrazione, attraverso l'esame anche degli atti organizzativi interni, sorgono con riferimento a due aspetti:

il sistema di valutazione, spesso tanto articolato da essere farraginoso e di difficile utilizzo, altre volte generico e fondato su criteri automatici e falsamente oggettivi;

l'intreccio tra retribuzione accessoria e sistema di inquadramento. Quest'ultimo aspetto merita qualche considerazione aggiuntiva. Quest'intreccio infatti risulta stressato dalla contrattazione integrativa, stretto tra l'esigenza di valorizzazione professionale e l'esigenza di recupero salariale.

Corretto o meno che sia, sembra diffusa la convinzione nei soggetti della contrattazione di secondo livello che il CCNL non abbia sufficientemente "governato" il potere d'acquisto o, quanto meno, l'abbia fatto non secondo le aspettative. Questa convinzione ha spinto i contratti integrativi ad utilizzare il Fondo e l'inquadramento prevalentemente allo scopo del recupero economico, con questo comportando effetti a catena che i CCNL stipulati per il quadriennio 2002-2005 hanno dovuto considerare, impegnandosi – seppure con modalità diverse – in una revisione dell'ordinamento professionale in grado di restituirgli la funzione propriamente professionalizzante ed autonoma rispetto al recupero salariale.

In conclusione, questa "percezione" dell'inadeguatezza salariale sembra aver caratterizzato l'intera tornata di contrattazione integrativa. L'eventuale mutamento di rotta – in un quadro generale che comunque non esitiamo a definire positivo per gli equilibri trovati ed interessante per

le dinamiche e le sensibilità innescate - può passare proprio dalla maggiore percezione della diversa funzione assolta dai due livelli di contrattazione.

#### **4.4. L'orario di lavoro.**

Dalla documentazione relativa ai contratti integrativi stipulati riguardanti l'orario di lavoro, si può affermare che l'orario di lavoro sia un istituto contrattuale sufficientemente consolidato tra le materie di contrattazione di Amministrazione.

Dall'analisi della contrattazione si desume in primo luogo un ampio spazio riconosciuto alle relazioni sindacali di Amministrazione, sia per quanto riguarda l'individuazione delle ore di straordinario, sia per quanto riguarda l'individuazione del personale che può fruire della riduzione di orario, sia infine per quanto riguarda la costituzione e la gestione della banca delle ore.

Questa ampia affermazione delle relazioni sindacali si pone, in fondo, nella scia dell'esperienza della contrattazione pubblica, particolarmente indotta dai CCNL su questo aspetto. Occorre infatti ricordare che i contratti di comparto consentono la trasformazione delle disponibilità economiche per straordinario in quote di remunerazione accessoria per il miglioramento dei servizi e la produttività: in questo modo la contrattazione della riduzione dello straordinario si trasforma nel governo della retribuzione accessoria, con gli inevitabili effetti che può avere in termini di generalizzazione del vantaggio economico o di selezione della sua destinazione.

Comunque consolidata e generalizzata appare la condivisione dell'obiettivo della riduzione dello straordinario, anche in una logica di modifica strutturale dell'organizzazione del lavoro e del regime degli orari.

Ma, se si esclude la gestione dello straordinario, la disciplina dell'orario nella contrattazione integrativa 1998-2001 non si discosta da una programmazione delle novità introdotte dai contratti nazionali; infatti, il più delle volte, "banca delle ore" e individuazione del personale destinatario della "riduzione di orario" sono presenti nei contratti integrativi solo per programmarne una successiva valutazione da parte di commissioni bilaterali, comitati delle pari opportunità o delle stesse parti negoziali.

I contratti sottoscritti per il quadriennio 1998-2001 procedono su tre principali direttrici.

La prima, ormai tradizionale e storica nel settore pubblico, mira ad una stabile riduzione del ricorso al lavoro straordinario; questo obiettivo è perseguito sia prevedendo la trasformazione della spesa per lavoro straordinario in quota del fondo della retribuzione di produttività, sia riducendo direttamente le ore straordinarie.

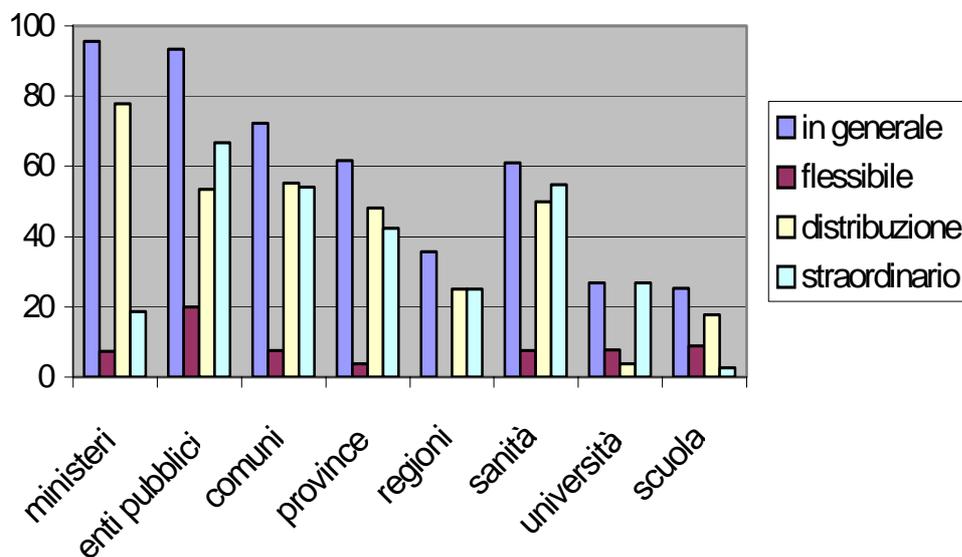
La seconda direttrice mira a ridurre l'orario di lavoro al personale occupato su più turni con oscillazioni dell'orario individuale o con programmazione plurisettimanale dello stesso.

La terza direttrice, infine, mira a costituire una banca delle ore per il recupero delle ore di lavoro straordinario anche attraverso la fruizione di permessi retribuiti.

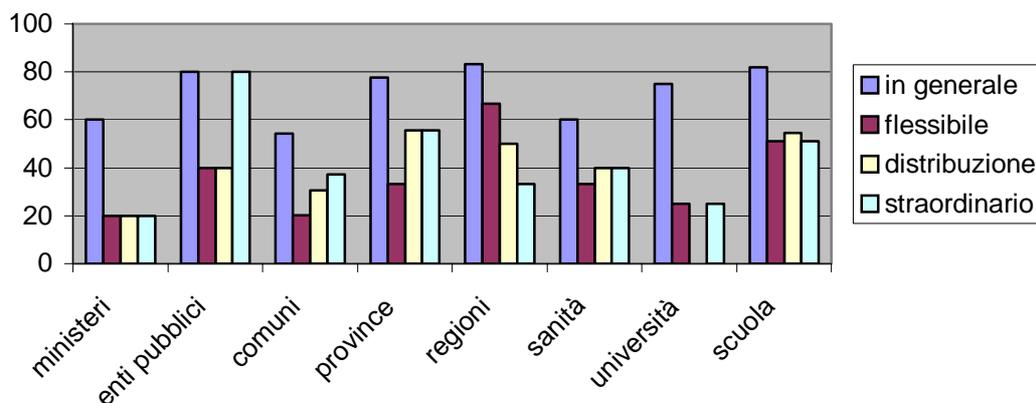
E' evidente che le caratteristiche organizzative di ogni comparto portano il CCNL di riferimento ad insistere maggiormente sull'uno o l'altro aspetto della disciplina; ma, in comune, tutte le disposizioni si caratterizzano per una ulteriore ricerca di flessibilità e riduzione della spesa.

Il raffronto tra la realtà del primo quadriennio e quella del secondo è sintetizzata nei seguenti grafici.

## orario di lavoro contratti 1998-2001



## orario di lavoro contratti 2002-2005



Dal raffronto dei grafici si ricava che il sistema delle autonomie locali (compresa la sanità) tenta maggiormente di coniugare i diversi strumenti di flessibilità dell'orario, mentre le amministrazioni centrali (ministeri ed enti pubblici), ma anche il sistema educativo in generale (università e scuola) utilizzano maggiormente la leva dell'articolazione dell'orario; all'interno di questa ultima aggregazione di amministrazioni, il comparto dell'università regola maggiormente il ricorso allo straordinario, mentre la scuola è più attenta a coniugare forme di flessibilizzazione dell'orario con forme di flessibilità.

Nel passaggio tra il primo quadriennio in esame ed il secondo, le situazioni dei comparti tendono ad armonizzarsi, soprattutto per una maggiore tendenza a flessibilizzare l'orario rispetto alla modalità classica di erogazione della prestazione. Assolutamente marginale (ad esempio il contratto di amministrazione del Ministero della Pubblica istruzione del 2000) è l'ipotesi di contratti che valutano la possibilità di orari articolati anche su un numero di giornate inferiori alle cinque (3 o 4) motivate dal dirigente e con garanzia di uniformità di trattamento per tutti i dipendenti.

La possibilità di orario plurisettimanale è poco prevista e ancor meno disciplinata.

Queste considerazioni vanno coniugate con due aspetti già sottolineati in precedenza: da un lato il ricorso al part-time, dall'altro quello a forme di lavoro a termine e/o atipiche. Quanto più queste tipologie di lavoro si espandono in un'amministrazione, tanto più viene sottoposta a stress l'organizzazione rigida e statica del lavoro. La maggiore attenzione dei contratti integrativi riferiti al secondo quadriennio agli elementi di flessibilità si spiega, a nostro parere proprio con questa modifica crescente dell'assetto delle risorse umane.

## **4.5 L'inquadramento**

I contratti collettivi hanno provveduto, nella tornata quadriennale 1998-2001 a ridefinire le regole per l'inquadramento.

Pur nella differenziazione delle soluzioni adottate da ogni singolo comparto, lo schema di riferimento è analogo e si basa sui seguenti pilastri:

- a) numero ridotto di livelli di inquadramento (definiti aree o categorie)
- b) previsione di più posizioni retributive all'interno di ogni categoria o area che differenzia la retribuzione in base alla maggiore professionalità con cui viene erogata una stessa prestazione (di valore professionale uguale) (cosiddetta progressione orizzontale);
- c) previsione di passaggi tra aree o categorie sulla base di arricchimento professionale che comporti una modifica del profilo professionale e/o del contenuto professionale della rispettiva declaratoria (cosiddetta progressione verticale);
- d) piena esigibilità delle mansioni ascritte alla stessa categoria o area, indifferentemente dalla posizione retributiva ricoperta.

Nel passaggio tra la prima tornata di contrattazione integrativa e la seconda, la progressione verticale abbia finito per essere quasi del tutto abbandonata come materia di gestione del personale da parte degli attori negoziali.

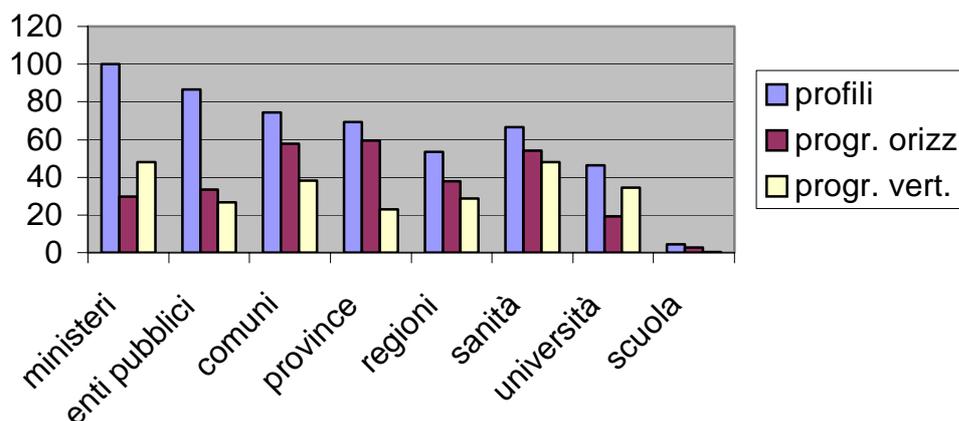
Si nota infatti che il solo comparto della sanità mantenga qualche interesse sulla materia, ma ciò è dovuto alle particolari caratteristiche di quell'ordinamento professionale che prevede anche all'interno della stessa area progressioni particolari.

Dai grafici che seguono si evince una seconda caratteristica della contrattazione integrativa su questo istituto. Nel corso del quadriennio 1998-2001 e fino al consolidarsi dell'orientamento giurisprudenziale al quale abbiamo accennato le amministrazioni centrali dello Stato attribuivano maggiore importanza alla progressione verticale rispetto a quella orizzontale, mentre gli altri comparti cercavano un maggiore equilibrio tra le due progressioni con una sostanziale preferenza per la seconda (uniche eccezioni, l'università per il particolare inquadramento del personale non docente e la scuola per il personale inquadramento del personale docente); va fatto notare che la progressione privilegiata è quella retributivamente più remunerativa secondo le regole del contratto nazionale e ciò significa che, alla fine delle tornate contrattuali, i comparti che avevano investito poco sulla progressione orizzontale si sono trovati in maggiori difficoltà dal momento che non hanno più potuto utilizzare quella verticale per i vincoli posti dalle Corti ed hanno potuto solo minimamente remunerare la professionalità con la progressione orizzontale per la scarsità di risorse investite su questo istituto.

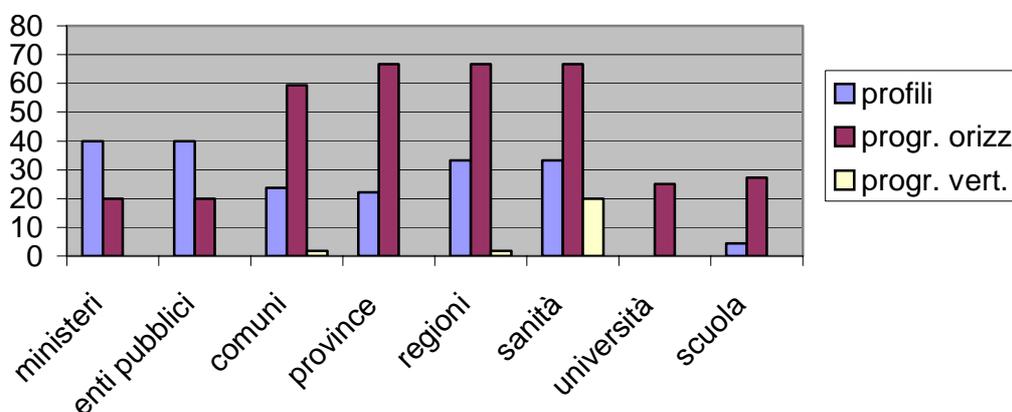
È infatti significativo che l'istituto di maggiore rilevanza del contratto nazionale di comparto per i ministeri valido per il quadriennio 2006-2009(2010) sia rappresentato proprio dalla revisione dell'ordinamento professionale. Del resto bisogna riconoscere che il comparto dei ministeri, insieme a quello degli enti pubblici non economici, si era particolarmente impegnato nella prima delle due tornate contrattuali esaminate a ridefinire i profili professionali, probabilmente in vista di

un processo di riqualificazione puntato prevalentemente sulla progressione verticale; ed anche per questo, entrambe le tornate analizzate vedono un limitato impegno di spesa per le progressioni orizzontali; come accennato, l'impossibilità di utilizzare gli istituti secondo l'equilibrio di consenso definito dalle parti, ha finito per comportare problemi e tensioni che il contratto 2006-2010 è chiamato ad affrontare.

**inquadramento contratti 1998-2001**



**inquadramento contratti 2002-2005**



#### **4.6 La formazione.**

È opinione tanto diffusa e condivisa che la formazione sia lo strumento principale per garantire nel lungo termine l'ammodernamento delle strutture organizzative, da non richiedere – anche per economia di spazio – una più approfondita motivazione.

A questa convinzione generale aderisce anche il settore pubblico che ha accompagnato la riforma iniziata nel 1992 con ricorrenti puntualizzazioni (contrattuali, politiche ed amministrative)

sul ruolo da attribuire alla formazione e sulla stretta interrelazione esistente tra essa ed il cammino riformatore.

Proprio perché considerata strumentale e funzionale rispetto al percorso riformatore, la formazione riceve nelle “fonti” cui abbiamo accennato spazi e finalità sempre diversi, affinandosi sia nella definizione dei soggetti organizzatori ed erogatori, sia nella metodologia, sia nel suo incardinamento sistematico all’interno degli strumenti di gestione del personale. Anche l’attenzione alla definizione delle risorse economiche necessarie a garantire l’efficacia e la diffusione degli interventi non subisce flessioni ed anzi viene costantemente richiamata.

È all’interno di questo dibattito che si colloca la funzione attribuita ai contratti collettivi integrativi per la determinazione degli interventi formativi del personale dipendente.

Infatti, i CCNL di comparto, coerenti con la sensibilità nei confronti della formazione che permea tutti gli anni ’90 del secolo passato – ed anzi spesso in posizione di avanguardia rispetto ad altri interventi – in più punti richiamano la formazione come momento qualificante di singoli istituti contrattuali (sistemi di progressione, salute e sicurezza, mobilità, aggiornamento e riqualificazione, etc.), affidando poi alla contrattazione integrativa le principali istanze di implementazione delle politiche definite al livello nazionale.

I CCNL di comparto del quadriennio 1998-2001 si avvantaggiano del clima di concorde e concertata attenzione alla formazione e introducono espliciti riferimenti a funzioni e obiettivi della formazione; soprattutto la formazione assume un significativo ruolo quale requisito per la partecipazione alle selezioni nell’ambito del nuovo sistema di classificazione definito da tutti i contratti nazionali, sia per le progressioni orizzontali interne alle aree o categorie, sia per quelle verticali propriamente dette.

L’analisi dei contratti integrativi facenti parte del campione mostra, in primo luogo, un’ampia diffusione dell’istituto della formazione tra le materie trattate; questa diffusa attenzione va considerata effetto delle previsioni contenute nei contratti collettivi nazionali di comparto che, a loro volta si pongono nella scia aperta dalla circolare del Dipartimento della funzione pubblica del 24 aprile 1995, piuttosto che della ragionata sistematizzazione contenuta dapprima nelle fonti amministrative del Dipartimento della Funzione pubblica del dicembre 2001 e poi nel testo modificato all’art. 7bis del Decreto legislativo 165/2001.

Infatti, la percentuale di accordi che regolamentano la formazione è, con l’eccezione del settore delle Province, costantemente al di sopra del 50%, con punte altissime nel caso di Amministrazioni centralizzate.

Secondo quanto già detto nella parte metodologica di questa indagine, il dato appena espresso deve essere esaminato con un minimo di cautela. Infatti, non è possibile avere la certezza assoluta – proprio per le caratteristiche della rilevazione dei contratti integrativi che alimentano l’Archivio CNEL – che non esistano presso le Amministrazioni campionate altri contratti collettivi che regolino la materia. Quello che certamente si può dire è che l’istituto ha goduto di buona accoglienza da parte degli attori contrattuali di Amministrazione e che sia naturale il maggior successo ottenuto nei contratti delle amministrazioni centralizzate, considerando il ruolo di sistema che essi esercitano nei confronti delle sedi territorialmente decentrate.

I contratti collettivi integrativi esaminati si distinguono per alcuni caratteri sostanzialmente omogenei quali la tendenziale generalizzazione dei lavoratori da coinvolgere e, nel caso in cui il contratto preveda una articolazione tematica dei contenuti delle iniziative, una preferenza accordata ai temi giuridico-ordinamentali e a quelli professionalizzanti.

Questo ultimo aspetto consente di rilevare una seconda caratteristica dei contratti integrativi: una significativa funzione accordata alla formazione come strumento di implementazione degli istituti previsti dai CCNL.

Una delle principali innovazioni introdotte nella disciplina del lavoro pubblico da parte dei contratti di comparto 1998-2001 riguarda, infatti, il sistema di inquadramento basato, anche se con differenze tra i vari contratti, su progressioni sia verticali sia orizzontali; le prime, miranti a riconoscere mutamenti di professionalità e funzioni lungo la scala parametrica, le seconde, incrementi di professionalità a parità di funzioni professionali svolte.

L'istituto delle progressioni ha finito per assorbire buona parte dell'attenzione delle parti contraenti al livello di singola Amministrazione, per il carattere non solo promozionale-professionale, ma anche di incremento retributivo che comporta. Questo doppio ruolo attribuito alle progressioni ha inoltre, come si sa, risucchiato buona parte delle risorse del Fondo di incentivazione, trasformando in buona parte la retribuzione flessibile in quota stabile della retribuzione dei lavoratori. La necessità di rispettare la previsione dei contratti nazionali per i quali una leva della promozione professionale (orizzontale o verticale che sia) doveva essere costituita dalla formazione, ha determinato in molti contratti integrativi una immediata e diretta funzionalizzazione della formazione al sistema di inquadramento.

Nella analisi compiuta, si è qualificata come "formazione finalizzata ad implementazione di istituti contrattuali" quella esplicitamente riferita al sistema di inquadramento (o ad altre funzioni, come la formazione per la sicurezza sui luoghi di lavoro) e come "formazione finalizzata a crescita professionale" quella non esplicitamente riferita all'inquadramento, ma comunque collegata ad una professionalizzazione non connessa a modifiche organizzative, tecnologiche o istituzionali.

Molto carente risulta il contenuto dei contratti per quanto riguarda gli strumenti di programmazione della formazione: tale carenza riduce di molto il valore simbolico della diffusa dichiarazione per cui la formazione deve considerarsi leva strategica dell'innovazione organizzativa e professionale.

Di fatto la situazione condensata nei dati numerici ricavati dimostra come, almeno al momento della stipula dei contratti integrativi, la formazione nelle P.A. fosse vissuta come importante momento di professionalizzazione, ma staccato da ogni progettualità organizzativa e professionale. Proprio la sostanziale mancanza di strumenti di programmazione e valutazione conforta nell'impressione ricavata a proposito degli obiettivi della formazione: l'assenza di progettualità rende di fatto la formazione un prevalente strumento di implementazione degli istituti contrattuali.

Scendendo maggiormente nel dettaglio, notiamo come la carenza maggiore riguardi l'assenza di un'analisi dei fabbisogni: una metodologia di analisi dei fabbisogni viene prevista solo in 9 contratti su 155 contratti che contengono disposizioni in materia di formazione.

Solo nelle Amministrazioni centrali la funzione formazione svolge completamente la funzione di elaborazione di un piano di formazione; negli altri settori esaminati, sono molto più frequenti i casi in cui le informazioni raccolte ritornano alle parti negoziali o direttamente nella veste di contraenti o, in maniera più tecnica, nell'ambito di commissioni paritetiche che elaborano il piano di formazione.

È comunque confermato che rari sono i casi di rilevazioni sistematiche tramite questionari rivolti alla totalità dei dipendenti e le metodiche basate su una analisi organizzativa delle competenze del personale.

Irrisoria, infine, risulta la previsione contrattuale di metodologie di valutazione e/o di sistemi di attribuzione di crediti.

## 4.7 La mobilità

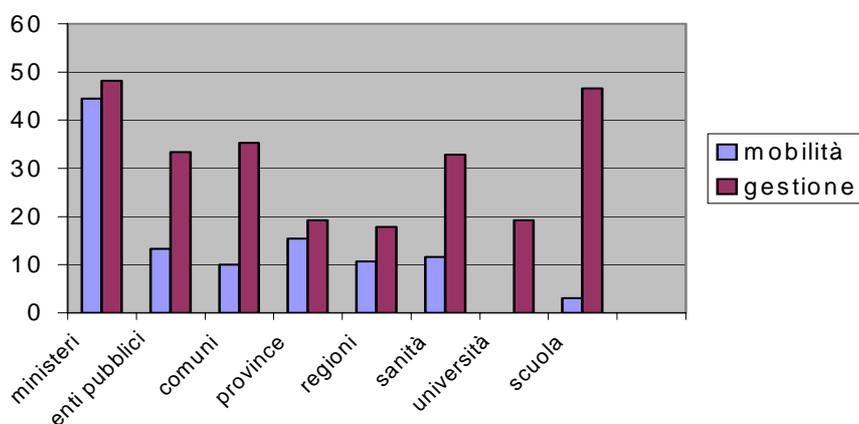
Limitata ma non assente, in tutti i comparti, è la previsione di mobilità di luogo di lavoro, sia nei casi in cui essa sia conseguenza di innovazioni organizzative o tecnologiche, sia nel caso in cui consegua ad una fisiologica gestione del personale; un'attenzione maggiore, si riscontra nel caso di mobilità conseguente ad esternalizzazioni di settori di attività, anche e soprattutto per ipotesi di riassetto istituzionale delle funzioni.

Dal confronto tra i due grafici sottostanti si nota come il fenomeno abbia interessato i ministeri nella prima tornata molto più che nella seconda presumibilmente per effetto delle leggi Bassanini), mentre nella seconda tornata siano state interessate maggiormente le autonomie locali (probabilmente per effetto della revisione del titolo V della Costituzione).

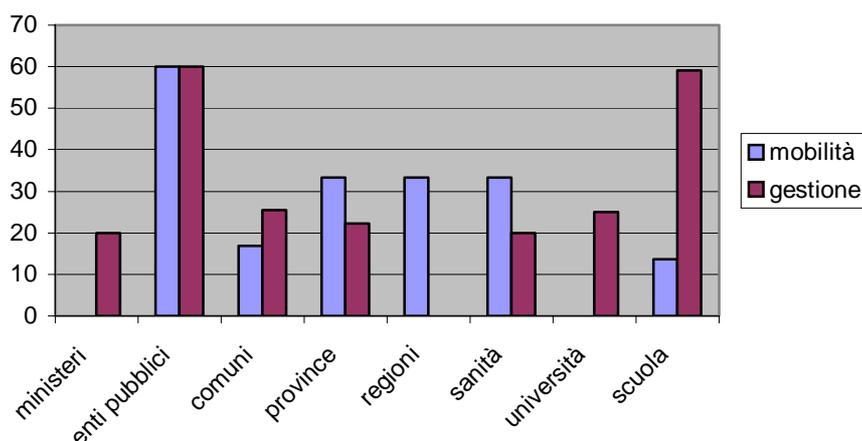
Come sempre dinamico si presenta il comparto degli enti pubblici non economici, dove va segnalata la normativa contrattuale dell'INPS che, nel prevedere una quota di fondo per l'incentivazione alla mobilità, giustifica questa scelta affermando che *“Tenuto conto che l'attuale normativa finalizzata al controllo della spesa attraverso la razionalizzazione degli enti ed organismi pubblici, favorisce il reperimento di nuove risorse mediante l'utilizzazione delle procedure di mobilità anche intercompartimentale del personale delle Pubbliche amministrazioni, le parti riconoscono la necessità di incentivare i processi di mobilità interenti”*.

Una nota a parte merita il comparto della scuola, da sempre abituato a gestire un complesso ed ampio sistema di mobilità territoriale del personale.

**mobilità e gestione, contratti 1998-2001**



mobilità e gestione, contratti 2002-2005



## 5. Note conclusive.

Procedendo ad una prima ricognizione di quanto finora detto, dobbiamo notare come nel corso degli anni si sia affievolita ma non sia scomparsa la prassi di stipulare contratti integrativi che fotografano la struttura e spesso adattano i contenuti di tutti gli istituti previsti dal contratto nazionale; anche se con significative eccezioni (si veda il caso del comune di Modena riportato in seguito) la prassi è molto più diffusa nel sistema generale delle autonomie (compreso il servizio nazionale, ma non le università e la scuola) e nel livello nazionale delle amministrazioni centrali (Stato ed enti pubblici non economici). La ragione è da individuarsi senz'altro nella previsione dei contratti nazionali per cui gli istituti contrattuali rimessi al secondo livello devono essere trattati in un'unica sessione negoziale ad eccezione delle materie che per loro natura richiedono tempi diversi; ma questo è anche il modo e l'occasione attraverso i quali si procede ad una revisione complessiva dell'intero contenuto contrattuale, ricercando e costruendo nuovi equilibri tra le diverse parti del contratto, asimmetrici rispetto a quelli forniti dai contratti di comparto.

La "dimestichezza" alla revisione generale della normativa nazionale può forse rischiare di indurre la convinzione della completa autonomia del secondo livello rispetto al primo, purché suffragata dalla condivisione tra le parti stipulanti della soluzione prescelta; la tranquillità che deriva dal consenso generale pone il contratto integrativo al riparo da rischi di impugnazione e può indurre la dirigenza a preferire questa strada piuttosto che quella dell'esercizio anche unilaterale delle prerogative datoriali. Un segnale di questa tendenza si riscontra proprio nel verificato scivolamento di materie dalle forme deboli di partecipazione a forme sempre più forti, fino ad interessare in alcuni casi la stessa contrattazione; un secondo indicatore è rappresentato dalla presenza nei contratti di alcune disposizioni di gestione dell'ordinamento quali l'analiticità dei criteri di valutazione e la programmazione di fatto delle progressioni (cfr il cosiddetto *fondo virtuale* in alcuni contratti del comparto Università per determinare una stabile disponibilità annuale delle quote necessarie a tale progressione).

Questo punto ci riconduce a considerare lo strumento retributivo quale chiave di gestione delle risorse umane. Soprattutto nelle autonomie locali, quasi tutti i contratti di entrambe le tornate contrattuali incrementano il fondo per la retribuzione accessoria delle quote autorizzate dal contratto nazionale; se si considera che il prerequisito di riorganizzazione individuato dal contratto nazionale 1998-2001 è stato affievolito nel corso degli anni, si comprende come sia stata garantita la cosiddetta *ability to pay*, ma non necessariamente ad essa corrisponda un ritorno in termini organizzativi della maggiore spesa erogata. Questo dubbio aumenta alla verifica della trasformazione degli istituti selettivi in istituti perequativi attraverso modalità alcune delle quali

sono riportate nell'analisi di caso, nonché attraverso una valorizzazione di criteri di valutazione prevalentemente misuranti il rispetto degli obblighi contrattuali (assenza di sanzioni, rispetto degli orari, esercizio delle funzioni di profilo, etc.) e l'orientamento alla presenza in servizio.

Questa preoccupazione non si converte però in una flessibilità dell'orario di lavoro dal momento che prevalentemente, come detto, l'articolazione dello stesso è comunque operata su base settimanale standardizzata (su cinque o sei giorni) e la quasi esclusiva flessibilità prevista è quella in entrata o in uscita, garantendo comunque fasce di copresenza.

E' sempre difficile esprimere valutazioni sull'operato delle forze sociali, soprattutto quando si tratta di commentare il risultato dell'attività negoziale; presupponendo il senso di responsabilità degli attori, il temperamento degli interessi raggiunto, di cui è termometro il contratto collettivo, non può che ritenersi quello più idoneo a garantire l'organizzazione nella quale quegli attori operano. Ugualmente, però, non si può correre il rischio di assumere un atteggiamento che, travalicando l'opportuno ambito del "senso della realtà", finisca per sconfinare nel giustificazionismo ad ogni costo, abdicando ad ogni responsabilità di analisi e giudizio.

È importante allora definire il parametro di riferimento dei giudizi espressi.

Per l'oggetto di queste pagine il parametro può in primo luogo essere rintracciato nella previsione legislativa che definisce la struttura della contrattazione nel settore delle pubbliche amministrazioni: il terzo comma dell'art. 40 del decreto legislativo 165/2001 è, sotto questo profilo, più problematico dell'analoga disposizione prevista per il settore privato dal Protocollo del 23 luglio 1993. Da un lato "diversità e non ripetitività" di "materie ed istituti", dall'altra coerenza con i vincoli risultanti dai CCNL assistita dalla sanzione di nullità per le clausole difformi. I contratti integrativi del settore pubblico sembrano potersi ricavare un maggiore spazio "interpretativo" sulle materie già previste dai contratti nazionali, soprattutto nel caso di istituti e materie per i quali il contratto nazionale non utilizzi un linguaggio di "certezza" ed immediata vincolatività.

Come abbiamo visto nell'analisi svolta, i contratti integrativi hanno una tendenziale predisposizione alla rielaborazione dell'intero testo del contratto nazionale di comparto, anche nelle parti in cui non si ponga l'esigenza di un adeguamento alla struttura organizzativa, mentre sono rispettosi del loro dettato vincolante ed esclusivo. In questo senso, la mancanza di coerenza è rintracciabile nella funzione della contrattazione integrativa piuttosto che nel mancato rispetto della disciplina nazionale; non di esorbitanza dal ruolo assegnato si dovrebbe parlare, quanto di tradimento del modello teleologico e riformistico dell'organizzazione sottesa ai contratti di comparto. Se il problema è questo, sarebbe sufficiente che i contratti nazionali mantenessero al proprio livello un maggior numero di decisioni, soprattutto quelle più direttamente incidenti sull'organizzazione (criteri di inquadramento e delle progressioni, criteri per la retribuzione di risultato, massimali nella determinazione delle funzioni del Fondo, criteri per la valutazione delle prestazioni). Certo ne risentirebbe la possibilità di una flessibilità della normativa in base alla flessibilità dell'organizzazione; e, d'altra parte, la ricerca di un equilibrio tra *controllo* e *responsabilità*, tra *accentramento* ed *autonomia* è da sempre un problema delicato nella definizione degli ingredienti delle riforme, soprattutto quando si tratta di risorse pubbliche e, a maggior ragione, quando queste carenti.

In altri termini si tratta di procedere ad una valutazione fredda della situazione reale e di cercare le soluzioni idonee al nostro modello istituzionale ed amministrativo.

La maggioranza dei contratti integrativi raggiunge il risultato di un incremento della tutela "statica" del lavoro, sia rispetto all'organizzazione, sia rispetto ai parametri indicati dai contratti nazionali di comparto. Questa diffusa omogeneità di effetti testimonia di una residualità di esercizio di "potere datoriale" da parte dei dirigenti; residualità che, come abbiamo visto, giunge fino al punto di rinegoziare le regole delle relazioni sindacali in senso incrementale per il "contropotere" sindacale e, per questa via, rideterminando gli ambiti di competenza dei livelli all'interno della struttura della contrattazione. Di "ruolo residuale e marginale" e di "debolezza strutturale" del potere datoriale parla già un'indagine specifica condotta dall'ARAN che ne sottolinea sia l'ambito

di rapporto con il responsabile politico, sia quello della competenza professionale. Appare indubbio che la responsabilità gestionale stenti ad affermarsi, soprattutto quando:

non è superata la pervasività della politica all'interno dell'amministrazione,

la funzione di mediazione sociale svolta (condivisibilmente) dai partiti politici non lega in maniera diretta ed indissolubile le sorti del responsabile politico di un'amministrazione al funzionamento ottimale e sociale della stessa,

la internalizzazione degli strumenti di controllo può dare l'impressione di una più agevole gestione "domestica" delle tensioni organizzative e gestionali.

In tale situazione può essere comprensibile (anche se non condivisibile) che almeno in parte l'approccio professionalizzante richiesto ai dirigenti si converta in una sensibilità politica, anche nei confronti delle istanze sindacali, percepite anch'esse come dimensione politica di garanzia di consenso, piuttosto che come rappresentanza di interessi da contemperare organizzativamente.

Sul fronte della rappresentanza dei lavoratori, bisogna considerare che già da qualche anno è in crisi la convinzione che il contratto nazionale riesca a fungere da *autorità* di governo sostanziale del potere d'acquisto. Percepita o reale che voglia considerarsi, l'insufficienza della retribuzione a far fronte alle esigenze ed incombenze della vita quotidiana rafforza la spinta a "stabilizzare" e "generalizzare" le quote di retribuzione, anche se gestite dalla contrattazione di secondo livello. Soprattutto nelle aree a maggiore diffusione di famiglie monoreddito (mezzogiorno) e/o in quelle a più alto costo della vita (città metropolitane).

Dalle considerazioni svolte risulta evidente come la contrattazione integrativa possieda ancora eccessivamente i caratteri di una procedura *domestica* di adattamento delle risorse. La spinta propulsiva all'innovazione, indubbiamente contenuta nei contratti nazionali, si affievolisce mano a mano che il modello organizzativo si concretizza nell'ambiente di interessi specifici delle singole amministrazioni.

Ciò non significa che manchino importanti ed interessanti esperienze di innovazione, senz'altro in via di diffusione con il passare degli anni; ma bisogna convenire sul fatto che esse non riescono ancora ad acquisire una rilevanza statistica minima nell'analisi dei grandi numeri e si devono accontentare di rappresentare stimolanti *case studies*.

Eppure, questa consapevolezza non deve suggerire di considerare finita e – peggio – fallita l'esperienza riformatrice realizzata nel corso dell'ultimo decennio e, nella sostanza, entrata a regime solo con la tornata che abbiamo esaminato nelle pagine precedenti. E ciò perché:

- ogni riforma, soprattutto che investa le organizzazioni, ha anche bisogno di sedimentazioni e stabilità sia per poter esprimere tutte le proprie potenzialità, sia per convincere gli attori organizzativi che da quel quadro di riferimento non si esce con cadenza decennale (non dimentichiamo che - nel corso del 900 - nei primi anni '70 furono approvate le prime leggi di settore di contrattualizzazione di singoli aspetti del rapporto di lavoro, nei primi anni '80 fu approvata la cosiddetta *legge quadro*, nei primi anni '90 è stata approvata la riforma della contrattualizzazione piena del rapporto di lavoro);

- come detto, non mancano esperienze positive ed innovative che sarebbero mortificate da un mutamento del quadro normativo di riferimento e che vanno invece valorizzate per il loro ruolo di modello di riferimento;

- è possibile riequilibrare il modello vigente senza necessità di stravolgimenti normativi e senza precipitosi pentimenti.

In ogni caso, si tratta di prospettive che non richiedono sostanziali revisioni legislative (tranne forse che per quanto riguarda la funzione dirigenziale); prevalentemente è richiesta una ridefinizione di modello che può essere realizzata direttamente dalle parti, per alcuni aspetti attraverso la contrattazione. Ma preconditione per ogni ipotesi che intenda rendere credibile il

sistema contrattuale è che sia diffusa e credibile la consapevolezza che il CCNL abbia soddisfacentemente adempiuto al compito di governare il potere di acquisto delle retribuzioni; in assenza di questa consapevolezza diffusa, le tensioni per il recupero del potere di acquisto si scaricheranno sul secondo livello di contrattazione e forme di generalizzazione della retribuzione accessoria troveranno un diffuso consenso tra tutti gli attori organizzativi, in quanto metodo più veloce per garantire la tranquillità dell'organizzazione.

Inoltre non bisogna dimenticare che la rappresentanza degli interessi dei lavoratori è più agevole con strumenti di generalizzazione e perequazione delle condizioni di lavoro che ricorrendo a forme selettive; in questo senso, i contratti collettivi sono infarciti di simbolismo riformatore destinato a sciogliersi alla prova dei fatti della determinazione di condizioni di lavoro diversificate.

I due punti appena sottolineati devono essere tenuti presenti sia per rendere credibili le proposte, sia per poter tarare il loro tasso di effettività.

- **progressioni orizzontali e produttività individuale:**

L'obiettivo è quello di rendere meno automatico e scontato il passaggio da una posizione economica all'altra e di precisare tra i criteri di valutazione quelli che maggiormente definiscono l'arricchimento di competenze a mansioni inalterate: in questa logica si potrebbe:

ridurre drasticamente (non più di quattro) il numero di posizioni per ognuna delle aree/categorie

prolungare significativamente (non meno di 4/5 anni) il tempo di permanenza nella posizione economica per poter passare alla successiva

assorbire in questo istituto quello della produttività individuale

precisare pochi criteri di valutazione, principalmente miranti a garantirsi tassi di flessibilità e disponibilità (di orario, di mansioni, di luogo) nella erogazione della prestazione (comunque nel rispetto dei vincoli legislativi e contrattuali)

non comprendere nel fondo contrattualizzato le disponibilità economiche che finanziano l'istituto.

*affidare al CCNL il compito di individuare tipologie di inadempimento che **non** possono **non** comportare l'attivazione di procedimenti disciplinari;*

*ricomprendere nei criteri di valutazione della progressione orizzontale anche il rispetto dei suddetti obblighi contrattuali "fondamentali"*

- **produttività collettiva ed inadempimento contrattuale:**

L'obiettivo è quello di rafforzare la valutazione delle persone nell'ambito di un contesto organizzativo specifico ed in funzione delle trasformazioni realmente verificatesi nell'organizzazione e nell'integrazione del gruppo: in questa logica si potrebbe:

rendere la produttività collettiva l'unico istituto che premi la produttività

evitare criteri di valutazione che si accavallino con gli obblighi derivanti dal profilo professionale e/o dalla declaratoria di categoria/area

evitare criteri di valutazione che si accavallino con gli obblighi contrattuali derivanti dal rapporto di lavoro

*affidare al CCNL il compito di individuare tipologie di inadempimento che **non** possono **non** comportare l'attivazione di procedimenti disciplinari;*

*ricomprendere nei criteri di valutazione della progressione orizzontale anche il rispetto dei suddetti obblighi contrattuali "fondamentali"*

- **criteri di valutazione della dirigenza:**

L'obiettivo è quello di rafforzare l'orientamento alla collaborazione e alla concretizzazione dei vincoli derivanti dai progetti e dai programmi: in questa direzione si potrebbe inserire nei contratti per la dirigenza, quali criteri dotati di particolare peso valutativo, la predisposizione di progetti dotati di indicazione delle risorse, dei tempi, dei risultati attesi e delle forme di verifica periodica e finale, nonché dei modi e dei tempi di *audit* sociali

- **rapporto tra retribuzione di posizione e di risultato:**

L'obiettivo è di valorizzare al massimo l'attenzione orientata al perseguimento dei risultati, modificando la proporzione tra i due tipi di retribuzione e facendo scattare la seconda solo in casi di particolare evidenza e trasparenza delle *performances* ottenute (*si può pensare a forme di certificazione da parte degli organismi di valutazione, una volta ridefinitine collocazione e ruolo*)

- **criteri di valutazione per il personale:**

L'obiettivo è quello di semplificare e ridurre al massimo – allo scopo di privilegiare l'evidenza e la trasparenza – qualsiasi criterio di valutazione, nella convinzione che i criteri vanno adattati alle capacità gestionali della dirigenza e non viceversa e che criteri troppo complessi e poco gestibili aumentano la frustrazione e la fuga dalla valutazione (attiva e passiva).

Si può anche pensare a definire criteri diversificati per amministrazioni appartenenti a contesti organizzativi ed amministrativi con differente tasso di complessità.