



# Monitoraggio della contrattazione integrativa

Anno 2012

*Rapporto redatto ai sensi dell'art. 46, comma 4, D.Lgs. n. 165/2001*



---

## INDICE

<b>1. Premessa</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Quadro normativo di riferimento</b> .....	<b>3</b>
<b>3. Metodo di rilevazione</b> .....	<b>5</b>
3.1 Le amministrazioni .....	5
3.2 I campioni per comuni, ssn e scuola .....	6
3.3 I contratti integrativi .....	8
<b>4. Risultati del monitoraggio: dati e tendenze generali</b> .....	<b>9</b>
<b>5. Risultati del monitoraggio: report di comparto</b> .....	<b>15</b>
5.1 Scuola .....	15
5.2 Regioni e Autonomie locali .....	20
5.3 Servizio sanitario nazionale .....	23
5.4 Enti Pubblici non Economici .....	25
5.5 Ministeri.....	27
5.6 Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale (AFAM).....	28
5.7 Enti pubblici di ricerca.....	30
5.8 Università .....	31
<b>6. Conclusioni</b> .....	<b>35</b>

## 1. Premessa<sup>1</sup>

Il rapporto qui presentato è il secondo realizzato dall'Aran in base all'art. 46 comma 4 del D.Lgs. 165/2001<sup>2</sup>, come modificato dal d.lgs 150/2009<sup>3</sup>.

L'attività di monitoraggio si sta via via affinando ed estendendo sia per ambito sia per problematiche.

Il Rapporto 2012 infatti estende il suo raggio d'azione inserendo, rispetto al precedente Rapporto, una specifica sezione sul comparto scuola che pur incentrandosi su un campione è rappresentativo della contrattazione integrativa in questo ampio settore.

La tendenza all'ampliamento della rilevazione sarà una costante del monitoraggio Aran. Già nel prossimo anno si punterà ad analizzare anche la contrattazione delle aree dirigenziali, mentre, a seguito della Convenzione Aran Cnel del 14.5.2013, sempre dal prossimo anno, l'invio della contrattazione integrativa ad Aran e Cnel sarà unificato su un unico portale, favorendo possibili sinergie tra i due enti, anche per analisi più mirate e specifiche.

---

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

<sup>2</sup> Il primo Rapporto, relativo all'anno 2011, è pubblicato sul sito [www.araragenzia.it](http://www.araragenzia.it), <http://www.aranagenzia.it/attachments/article/5109/Rapporto%20monitoraggio%20contrattazione%20integrativa%20-%20Finale.pdf>

<sup>3</sup> Articolo 46 comma 4. L'ARAN effettua il monitoraggio sull'applicazione dei contratti collettivi nazionali e sulla contrattazione collettiva integrativa e presenta annualmente al Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze nonché ai comitati di settore, un rapporto in cui verifica l'effettività e la congruenza della ripartizione fra le materie regolate dalla legge, quelle di competenza della contrattazione nazionale e quelle di competenza dei contratti integrativi nonché le principali criticità emerse in sede di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa.

## 2. Quadro normativo di riferimento

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

Le diverse previsioni ivi contenute sono il risultato dell'accumulo di riforme legislative sull'assetto delle fonti di disciplina del lavoro nelle pubbliche amministrazioni. In tale ambito, il dettato normativo voleva far convergere il sistema di relazioni sindacali, e di contrattazione collettiva, del settore pubblico e del settore privato. Anche a tal fine, il D.Lgs. n. 150/2009 (cd riforma Brunetta) rende molto marcata la destinazione funzionale assegnata alla contrattazione integrativa. Infatti, ai sensi del nuovo art. 40, comma 3-bis, D.Lgs. 165/2001 <<Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dell'articolo 7, comma 5, e dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance ai sensi dell'articolo 45, comma 3. A tale fine destina al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato. Essa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. I contratti collettivi nazionali definiscono il termine delle sessioni negoziali in sede decentrata. Alla scadenza del termine le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione.>>. Tale disposizione, assieme all'obbligo di pubblicazione dei contratti integrativi con la collegata relazione illustrativa e tecnico-finanziaria, definisce dunque un preciso vincolo funzionale alla contrattazione integrativa, che deve erogare trattamenti economici accessori finalizzati al perseguimento di incrementi qualitativi di performance delle amministrazioni, attraverso la premialità delle attività e del rendimento delle risorse umane.

Gli interventi legislativi di ultima generazione hanno inoltre tracciato, da un lato, con l'art. 40, comma 3-ter, del D.Lgs. n. 165/2001<sup>4</sup>, la possibilità di una regolamentazione unilaterale provvisoria, a tutela della continuità e del migliore svolgimento della funzione pubblica - non connessa, peraltro, soltanto ad alcune materie. Dall'altro, un sistema fortemente controllato per l'attività negoziale della contrattazione integrativa, con una restrizione significativa per quanto riguarda le materie contrattabili - v. in particolare l'art. 40 comma 1 e il comma 3 bis -, e una più stringente sottoposizione alla legge e al contratto nazionale. L'articolo 40 bis impone un analitico regime dei controlli in materia di contrattazione collettiva integrativa.

A tale stratificazione normativa si devono aggiungere le disposizioni emanate in risposta alla crisi con il D.L. n. 78/2010 e tutta la successiva normativa in materia di contenimento della spesa in materia di pubblico impiego (blocco dei rinnovi contrattuali a livello nazionale, divieto di far aumentare il trattamento economico dei singoli dipendenti, blocco e riduzione proporzionale dei fondi per il trattamento accessori del personale, divieto di effettuare progressioni economiche o di carriera), che incidono profondamente sulla contrattazione integrativa, pur non essendo specificamente rivolte a tale ambito.

In conclusione, lo spazio negoziale, il ruolo della contrattazione integrativa e le relazioni sindacali in genere, si sono allontanate dal modello del settore privato. Ad oggi, l'applicazione del modello delineato è comunque in fase di transizione.

---

<sup>4</sup> 3-ter. Al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica, qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione. Agli atti adottati unilateralmente si applicano le procedure di controllo di compatibilità economico-finanziaria previste dall'articolo 40-bis.

---

### 3. Metodo di rilevazione

#### 3.1 Le amministrazioni

Come per lo scorso Rapporto, il monitoraggio ha riguardato le amministrazioni pubbliche inserite nei seguenti comparti di contrattazione: agenzie fiscali, enti pubblici di ricerca, enti pubblici non economici, istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale (afam), ministeri, regioni e autonomie locali, scuola, servizio sanitario nazionale e università<sup>5</sup>.

Complessivamente, il numero di amministrazioni monitorate è stato di 857.

Per alcune tipologie di amministrazioni, che hanno più di un livello di contrattazione integrativa, come gli enti pubblici non economici, i ministeri, le agenzie fiscali, si è tenuto in considerazione solo il livello nazionale di contrattazione integrativa, tralasciando i successivi ambiti coincidenti con le sedi e le articolazioni territoriali<sup>6</sup>.

La rilevazione ha criteri differenti secondo le caratteristiche tipiche dei singoli comparti: per esempio totale o pressoché totale per i comparti che, indipendentemente dal numero di addetti, sono composti da relativamente poche amministrazioni (es. Ministeri, Università, Enti di ricerca, Enti pubblici non economici, Agenzie fiscali), mentre per i comparti (o parti di comparti)

---

<sup>5</sup> Da alcuni comparti sono state escluse dal monitoraggio alcune specifiche tipologie di istituzioni: per enti pubblici non economici tutti gli Automobil club presenti sul territorio, in quanto enti di piccolissime dimensioni. Per il comparto ministeri, sono stati esclusi l'ente regionale di sviluppo agricolo in Sicilia e l'Istituto agronomico per l'oltremare. Nel comparto università, sono stati esclusi l'Osservatorio Vesuviano di Ercolano e il Centro per la formazione in economia e politica per lo sviluppo rurale. Per il comparto regioni e autonomie locali sono state escluse le seguenti tipologie istituzionali: agenzie, autorità di bacino, altri enti regionali, aziende ed enti per il soggiorno e turismo, comunità montane, consorzi, associazioni e comprensori, enti per il diritto allo studio, enti regionali di sviluppo agricolo, ex ipab, iacp/ater/aler/arte, parchi naturali ed enti per la difesa ambientale, unioni di comuni. Per il comparto del servizio sanitario nazionale sono state escluse dal monitoraggio alcune tipologie istituzionali meno numerose quali: le agenzie e gli altri enti regionali, le ex ipab, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, gli istituti zooprofilattici sperimentali.

<sup>6</sup> La contrattazione che si svolge a livello di singola sede interessa un numero limitato di materie ed ha un campo di applicazione riferito ai soli dipendenti della sede interessata.

composti da molte amministrazioni (es. Regioni ed Autonomie locali, Scuola e Ssn) si è proceduto alla definizione di una base campionaria.

### *3.2 I campioni per comuni, ssn e scuola*

La definizione del campione di rilevamento è un elemento in divenire che si adatta a nuove esigenze e nuovi obiettivi, tenendo conto del fatto che la platea teorica di contratti collettivi integrativi è amplissima - le amministrazioni sede di contrattazione integrativa sono quasi 24.000 - e una rilevazione completa richiederebbe risorse e tempi assolutamente poco credibili, che vanificherebbero la necessità di un'analisi la più possibile tempestiva.

Le rilevazioni su base campionaria sono comunque in evoluzione, per tendere ad una rilevazione sempre più puntuale ed affidabile (è probabile che dal prossimo anno anche la rilevazione sulle Asl sarà totale e non più campionaria).

Per i comuni, le ASL, le aziende ospedaliere e la scuola, data la numerosità dell'universo di riferimento, è stato definito un metodo di rilevazione campionario.

Il metodo di campionamento scelto è il modello "*stratificato*" che consiste nel suddividere l'insieme di partenza in gruppi (cd. strati), ciascuno dei quali riunisce tutti gli elementi della popolazione che hanno un carattere in comune (fattore di stratificazione). Il numero di elementi da estrarre da ciascuno strato (campi di indagine) deve essere proporzionale alla dimensione dello strato rispetto alla popolazione (criterio di proporzionalità).

*Il campione dei comuni* è stato costituito selezionando 187 enti rappresentativi dell'universo, suddivisi in dieci strati, su un totale di 7.469 comuni del comparto Regioni e autonomie locali, la cui contrattazione fa



capo all'Aran<sup>7</sup>. Gli strati sono stati formati tenendo conto, sia della popolazione di riferimento dei comuni, che della loro appartenenza geografica<sup>8</sup>.

Per gli enti del comparto del servizio sanitario nazionale, ed in particolare *le Asl e le aziende ospedaliere*, la ricerca si è articolata su circa un terzo delle amministrazioni, rappresentativo delle varie suddivisioni geografiche<sup>9</sup>.

La rilevazione del comparto *scuola* è la novità di questa edizione del Rapporto. Il comparto, che comprende circa 10.044 scuole, è indubbiamente troppo ampio perché sia analizzato nel suo complesso. Anche per questo motivo la scelta per la definizione del campione è stata differente rispetto agli altri comparti, la cui numerosità al 2% è data dai contratti pervenuti all'Aran durante l'anno e la cui distribuzione delle unità campionate rispecchia quella dell'universo - sia relativamente alle cinque macro aree geografiche utilizzate dall'Istat (nord-ovest, nord-est, centro, sud, isole), sia rispetto alla dimensione delle scuole<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Occorre ricordare che, oltre ai comuni la cui contrattazione nazionale fa capo all'Aran, vi sono anche comuni di alcune regioni a statuto speciale, che applicano contratti di primo livello stipulati a livello regionale. Questi ultimi non sono stati oggetto di monitoraggio.

<sup>8</sup> Per la popolazione, si è fatto riferimento a 10 raggruppamenti che vanno dai comuni con più di 500.000 abitanti, fino allo strato con le amministrazioni più piccole - formato dai comuni fino a 2.500 abitanti. Il grado di copertura per i primi due strati è pari al 100% e, nel complesso è pari al 35,52%, rispetto al numero dei dipendenti non dirigenti. La copertura complessiva, rispetto alla popolazione, è del 26,20%. Per l'appartenenza geografica, si è fatto riferimento alle cinque macro aree geografiche utilizzate dall'Istat (nord-ovest, nord-est, centro, sud, isole). La distribuzione percentuale, per entrambe le variabili, rispecchia alquanto puntualmente quella dell'universo.

<sup>9</sup> Il campione delle aziende ospedaliere e delle aziende sanitarie locali del comparto del servizio sanitario nazionale presenta le seguenti caratteristiche: per le Asl - raggruppate in tre strati, in base alla fascia di popolazione servita - sono state monitorate 45 amministrazioni, su un totale di 146 (30,82%) con un grado di copertura, rispetto al numero dei dipendenti non dirigenti, pari al 39,92%. Invece, le aziende ospedaliere monitorate sono 25, su un totale universo di 80 (31,3%) e il grado di copertura, rispetto ai dipendenti non dirigenti, è pari al 39,6%.

<sup>10</sup> Il campione della scuola è stato costruito rispettando le seguenti proporzioni dell'universo scolastico sia per macro area geografica: il nord-ovest ha il 21% delle scuole, il nord-est il 15%, il centro il 18%, il sud il 32% e le isole 15%; sia per grandezza (aventi diritto): le grandi (> di 100) sono 42% delle scuole, le medie (fra i 100 e i 70) sono il 38% e le piccole (meno di 70) sono il 21%.

### *3.3 I contratti integrativi*

I contratti integrativi analizzati sono quelli riguardanti il personale non dirigente, pervenuti all'Aran durante l'anno 2012. Questa tipologia di contratti è sicuramente la più numerosa e rispecchia in maggior misura le linee di tendenza di carattere generale.

In riferimento ai 9 comparti ed alle 857 amministrazioni monitorate, sono arrivati 366 contratti.

È da evidenziare che, i contratti pervenuti durante l'anno, ma di competenza di annualità precedenti, sono stati ugualmente esaminati per la rilevanza del fenomeno che si spiega, da un lato, con i nuovi obblighi di trasmissione, i quali sollecitano le amministrazioni a trasmettere contratti precedentemente non trasmessi; dall'altro lato, perché riflette il ritardo con cui le parti negoziali provvedono ad avviare e concludere la contrattazione integrativa.

#### 4. Risultati del monitoraggio: dati e tendenze generali

Nel complesso, le amministrazioni sottoposte al monitoraggio sono state 857 e i contratti integrativi esaminati 366. Per ogni contratto integrativo, sono state rilevate diverse informazioni:

1. la tipologia contrattuale di riferimento, distinguendo tra: contratto annuale economico, quadriennale normativo ed economico, triennale normativo ed economico, altra periodicità;
2. l'anno di riferimento del contratto;
3. la data di sottoscrizione;
4. le materie trattate, oggetto di specifiche e successive elaborazioni ed analisi.

La **tavola 1** evidenzia, per ogni comparto monitorato, *un primo dato generale*: il numero di amministrazioni che hanno inviato, durante l'anno 2012, almeno 1 contratto e il relativo tasso di contrattazione. La percentuale di amministrazioni che hanno contrattato è in molti casi molto bassa, soprattutto rispetto alla media generale del 22%, ma si deve sottolineare che in questo caso non è possibile distinguere fra enti che non hanno adempiuto l'obbligo di inviare il contratto integrativo sottoscritto all'Aran ed enti che non hanno contrattato. Comunque, il dato può dirsi indicativo di un forte rallentamento dell'attività contrattuale, anche rispetto al dato 2011 - che presentava percentuali di contrattazione superiori in tutti i comparti analizzati. Per il comparto della Scuola, come già detto, il tasso di contrattazione è molto elevato, ma altrettanto poco indicativo poiché il campione da analizzare è stato composto sulla base delle amministrazioni che hanno inviato contratti all'Aran che, in una sorta di rovesciamento, hanno costituito l'universo di riferimento. Questa scelta ha permesso l'analisi di un ampio numero di contratti integrativi, che costituisce il focus di questo Rapporto.

## TAVOLA 1

## Amministrazioni monitorate ed amministrazioni che hanno inviato almeno un contratto integrativo

Anno 2012

COMPARTO	(a) Amministrazioni monitorate	(b) Di cui: Amministrazioni con almeno un contratto nel 2012 <sup>(1)</sup>	(c) Percentuale (b) su (a)
AFAM	111	13	12%
Agenzie Fiscali	4	-	-
Enti pubblici non economici	48	4	8%
Ministeri	17	6	35%
Regioni ed Autonomie locali <sup>(2)</sup>	313	92	29%
Ricerca	25	4	16%
Servizio Sanitario Nazionale <sup>(3)</sup>	70	5	7%
Università	68	21	31%
<b>Totale</b>	<b>656</b>	<b>145</b>	<b>22%</b>
Scuola <sup>(4)</sup>	201	191	95%
<b>Totale complessivo</b>	<b>857</b>	<b>336</b>	<b>39%</b>

(1) Amministrazioni monitorate di cui è pervenuto all'Aran almeno un contratto integrativo nel corso dell'anno 2012.

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

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

(4) Per il comparto della scuola è stato preso un campione formato da 201 scuole.

Una seconda informazione di tipo generale è quella riportata nella **tavola 2**, concernente il numero di amministrazioni che, nell'arco dell'anno, hanno sottoscritto e inviato all'Aran più di un contratto. Questo dato indica il grado di frammentazione dell'attività contrattuale. Rispetto al 2011 (18%) la frammentazione si è mantenuta nel complesso sugli stessi livelli (16%), evidenziando, in alcuni casi, percentuali molto elevate – come nel comparto dei ministeri, che riporta per 5 amministrazioni su 6 (83%), la sottoscrizione di più di un contratto in un anno, e il servizio sanitario che rileva una percentuale di frammentazione pari al 60%. Viceversa, nel comparto della scuola solo il 2% delle amministrazioni esercita un'attività negoziale

ripartita in più contratti, un dato di molto inferiore alla maggioranza degli altri comparti.

## TAVOLA 2

### Amministrazioni con due o più contratti

Anno 2012

COMPARTO	(a) Amministrazioni con almeno un contratto <sup>(1)</sup>	(b) Di cui: amministrazioni con due o più contratti <sup>(2)</sup>	(c) Percentuale (b) su (a)
AFAM	13	3	23%
Enti pubblici non economici	4	-	-
Ministeri	6	5	83%
Regioni ed Autonomie locali <sup>(3)</sup>	92	9	10%
Ricerca	4	-	-
Servizio Sanitario Nazionale <sup>(4)</sup>	5	3	60%
Università	21	3	14%
<b>Totale</b>	<b>145</b>	<b>23</b>	<b>16%</b>
Scuola <sup>(5)</sup>	191	3	2%
<b>Totale complessivo</b>	<b>336</b>	<b>26</b>	<b>8%</b>

(1) Amministrazioni monitorate di cui è pervenuto all'Aran almeno un contratto integrativo nel corso dell'anno 2012.

(2) Amministrazioni monitorate di cui sono pervenuti all'Aran due o più contratti integrativi nel corso dell'anno 2012.

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

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

(5) Per il comparto della scuola è stato preso un campione formato da 201 scuole.

Un terzo raggruppamento delle informazioni concerne il periodo dell'anno nel quale il contratto è stato sottoscritto (**tavola 3**). L'informazione contraddistingue la tempistica dell'attività negoziale e la conclusione della contrattazione, rispetto alla situazione teorica di una contrattazione conclusa nei primi mesi dell'anno, soprattutto se legata unicamente a condizioni di carattere economico. Nel complesso, più di un quarto delle amministrazioni (26%, cioè 45 su 170) ha concluso l'attività negoziale e sottoscritto definitivamente il contratto, solo nell'ultimo trimestre dell'anno

2012, evidenziando la caratteristica del ritardo nella definizione della contrattazione finalizzata, come evidenziato più avanti, alla distribuzione del fondo dei trattamenti accessori dell'anno in corso.

Al contrario, il 65% delle scuole (127 su un totale di 196) ha inviato contratti sottoscritti prima del 2012, riconoscendo il fenomeno già annotato nel Rapporto 2011, spiegato dal rinnovato obbligo normativo di invio dei contratti all'Aran al quale si collegano ora sanzioni di un certo rilievo<sup>11</sup>. Verosimilmente, la disposizione normativa ha indotto molte amministrazioni a inviare contratti sottoscritti in precedenza, per ottemperare, anche se in ritardo, alla prescrizione normativa.

### TAVOLA 3

#### Contratti pervenuti all'Aran: distribuzione per periodo di sottoscrizione

Anno 2012

COMPARTO	Contratti sottoscritti prima del 1/1/2012	Contratti sottoscritti nel 2012 Trim. I	Contratti sottoscritti nel 2012 Trim. II	Contratti sottoscritti nel 2012 Trim. III	Contratti sottoscritti nel 2012 Trim. IV	Totale
AFAM	3	2	4	3	4	16
Enti pubblici non economici	-	-	-	-	4	4
Ministeri	3	4	-	4	1	12
Regioni ed Autonomie locali <sup>(1)</sup>	19	16	17	17	33	102
Ricerca	1	-	2	1	-	4
Servizio Sanitario Nazionale <sup>(2)</sup>	3	2	-	2	1	8
Università	9	7	3	3	2	24
<b>Totale</b>	<b>38</b>	<b>31</b>	<b>26</b>	<b>30</b>	<b>45</b>	<b>170</b>
Scuola <sup>(3)</sup>	127	64	1	-	4	196
<b>Totale complessivo</b>	<b>165</b>	<b>95</b>	<b>27</b>	<b>30</b>	<b>49</b>	<b>366</b>

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

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

<sup>(3)</sup> Per il comparto della scuola è stato preso un campione formato da 201 scuole.

<sup>11</sup> L'art. 40-bis, comma 7, D.Lgs. n. 165/2001 prevede, in caso di mancato invio, sanzioni per il responsabile ed il divieto per l'amministrazione di procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa.

Nella **tavola 4**, infine, viene riportato *un quarto dato complessivo* che riguarda la tipologia di contratto sottoscritto. La rilevazione ha dunque differenziato i contratti normativi ed economici dai contratti annuali economici e, infine i contratti di altra natura -come ad esempio le "specifiche code contrattuali". E' di immediata evidenza che in nessuna amministrazione è stato sottoscritto un contratto quadriennale normativo e, solo l'1% dei contratti è di tipo triennale normativo; al contrario, il 96% delle amministrazioni (350 su 366) ha sottoscritto contratti annuali di natura economica, risultato ancora maggiore del già elevato dato del 2011 (pari all'84%). Si conferma, anche in questo caso, una contrattazione sospesa nella sostanza e concentrata solo sull'ordinaria amministrazione, sulle inevitabili determinazioni circa l'utilizzo dei fondi.

Unica eccezione è data dal servizio sanitario nazionale che nel 38% dei contratti analizzati ha disciplinato contratti di altra natura (per esempio le cd. "code contrattuali").

#### TAVOLA 4

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

Anno 2012

COMPARTO	Quadriennale normativo ed economico	Triennale normativo ed economico	Annuale economico	Altro	Totale
AFAM	-	-	16	-	16
Enti pubblici non economici	-	-	4	-	4
Ministeri	-	-	12	-	12
Regioni ed Autonomie locali <sup>(1)</sup>	-	3	95	4	102
Ricerca	-	-	4	-	4
Servizio Sanitario Nazionale <sup>(2)</sup>	-	-	5	3	8
Università	-	2	20	2	24
<b>Totale</b>	-	<b>5</b>	<b>156</b>	<b>9</b>	<b>170</b>
Scuola <sup>(3)</sup>	-	-	194	2	196
<b>Totale complessivo</b>	-	<b>5</b>	<b>350</b>	<b>11</b>	<b>366</b>

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

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

(3) Per il comparto della scuola è stato preso un campione formato da 201 scuole.

Nelle analisi effettuate ci si è soffermati, infine, su *alcuni elementi di criticità* legati al rispetto o meno del dettato legislativo che, all'art. 40 bis, comma 5, D.Lgs. 165/2001, prevede l'invio anche delle relazioni - tecnico-finanziaria e illustrativa - quale corredo del contratto trasmesso. Questo adempimento procedurale è anche un elemento di trasparenza, che rende conoscibili e valutabili gli aspetti di compatibilità economico-finanziaria e le scelte compiute nel testo contrattuale<sup>12</sup>. Dal complesso dei contratti analizzati, risulta che 47 non erano corredati della relazione illustrativa (pari al 13%) e per 40 contratti non era allegata la relazione tecnico finanziaria (pari all'11%). Rispetto ai valori del 2011 (18 e 15%) il dato attuale è dunque ridotto, a testimonianza di una maggiore attenzione da parte delle amministrazioni alla corretta procedura della contrattazione integrativa.

---

<sup>12</sup> Si ricorda che la relazione tecnico-finanziaria e la relazione illustrativa devono essere redatte, utilizzando gli schemi appositamente predisposti e resi disponibili tramite i rispettivi siti istituzionali dal Ministero dell'economia e delle finanze di intesa con il Dipartimento della funzione pubblica. Gli schemi sono stati definiti e resi noti attraverso la Circolare MEF-RGS del 19 luglio 2012 n. 25.



## 5. Risultati del monitoraggio: report di comparto

In questa sezione del Rapporto, si riportano informazioni più specifiche sulle materie trattate nei contratti integrativi oggetto di monitoraggio, ripartite nei singoli comparti di contrattazione. Si tratta dell'oggetto principale del monitoraggio, poiché a partire da questa analisi, è possibile formulare valutazioni in merito al rispetto dei limiti di trattabilità delle materie, posti dalla legge e dal contratto nazionale<sup>13</sup>.

### 5.1 Scuola

A fronte di un campione di 201 scuole, i contratti integrativi monitorati sono stati 196. La visione analitica delle materie rilevate nei contratti è offerta dalla **tavola 5a** che, nel mostrare le percentuali rilevate, le raggruppa anche in cinque tipologie di materie:

- materie legittimamente trattabili in base al contratto nazionale ed alla legge ("A");
- materie previste come trattabili dal contratto nazionale, ma la cui trattabilità dovrebbe essere venuta meno a seguito di norme di legge sopravvenute<sup>14</sup> ("B");
- materie che non sono oggetto di contrattazione integrativa, ancorché ricomprese nel sistema della partecipazione sindacale ("C");
- materie che non sono oggetto di contrattazione integrativa né di partecipazione sindacale ("D");

---

<sup>13</sup> Si segnala che tra i report di comparto non è presente il comparto delle Agenzie fiscali. Si tratta, infatti, di un comparto che è stato monitorato, ma per il quale non sono pervenuti contratti integrativi nel corso dell'anno 2012.

<sup>14</sup> Ci si riferisce, in particolare, alle seguenti norme di legge: D.Lgs. n. 150/2009; D.Lgs. n. 141/2011; D.L. n. 95/2012. La individuazione di tali materie è avvenuta su base interpretativa, tenuto conto degli orientamenti emanati dai competenti ministeri (si richiamano, al riguardo, le circolari esplicative n. 7/2010, n. 1/2011 e n. 7/2011 del Dipartimento della funzione pubblica, nonché la circolare n. 25/2012 della Ragioneria generale dello stato d'intesa con il Dipartimento funzione pubblica).

- materie che non sono di competenza della contrattazione integrativa a livello di istituto, in quanto di competenza esclusiva della contrattazione integrativa di livello regionale ("E"). Quest'ultima tipologia di materie è presente solo nel comparto della scuola.

TAVOLA 5a

## Contratti pervenuti all'Aran: conteggio materie trattate

Comparto Scuola, anno 2012

MATERIA	Conteggio	Percentuale su totale contratti	Trattabilità <sup>(1)</sup>
Criteri ripartizione fondo di istituto e attribuzione compensi accessori	186	94,90%	A
Determinazione contingenti personale ex l. 146/90 e 83/2000 e criteri e modalità applicazione diritti sindacali	117	59,69%	A
Sicurezza nei luoghi di lavoro	117	59,69%	A
Criteri per individuazione del personale da utilizzare nelle attività retribuite con fondo d'istituto	91	46,43%	A
Determinazione quota e nominativi del personale per servizi essenziali durante assemblee con partecipazione totale	90	45,92%	A
Retribuzione prestazioni eccedenti orario di servizio	51	26,02%	A
Retribuzione per collaborazione con dirigente scolastico	36	18,37%	A
Compensi personale in aree a rischio e dispersione scolastica	11	5,61%	A
Utilizzazione personale docente e ata in relazione al POF e al piano delle attività DSGA	105	53,57%	B
Criteri e modalità organizzazione del lavoro e articolazione orario del personale	81	41,33%	B
Criteri assegnazione personale sezioni distaccate e plessi - ricadute sull'organizzazione del lavoro per intensificazione prestazioni - ritorni pomeridiani	67	34,18%	B
Modalità di articolazione istituti di flessibilità orario di lavoro - disciplina ritardi - recuperi e riposi compensativi	44	22,45%	B
Referendum	28	14,29%	D
Permessi diritto allo studio - svolgimento assemblee territoriali - esercizio diritti e permessi sindacali - raffreddamento conflittualità - costituzione commissione relazioni sindacali	14	7,14%	E
Criteri modalità e opportunità formative personale	9	4,59%	E
Diritto a mensa gratuita	3	1,53%	E
Criteri utilizzo fondo Ministero per aree a rischio	2	1,02%	E
Criteri tutela e salute ambiente lavoro - allocazione e utilizzo risorse lotta a emarginazione - assegnazione fondi per formazione - criteri formazione personale - verifica formazione	1	0,51%	E

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

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

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

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

"E" indica materie di esclusiva competenza della contrattazione integrativa regionale affrontate anche in contrattazione di istituto.

La prima specificità che emerge in questo comparto è dovuta al fatto che la contrattazione non è concentrata (almeno in maggioranza) sulle materie economiche.

Infatti, com'è stato notato nel Rapporto 2011, il blocco della contrattazione nazionale incide anche sulla tipologia di materie oggetto della negoziazione in sede integrativa, che si trova quindi a privilegiare soprattutto quelle materie cd. di *routine* o che, per loro natura, sono da effettuarsi ogni anno (come per esempio quelle sulla ripartizione del fondo di istituto).

Invece, nel comparto della scuola, se da un lato vi è una estrema parcellizzazione della contrattazione (ben quattro livelli di contrattazione: Aran, nazionale in sede Miur, regionale e, infine, di istituto), dall'altro le non molte materie di contrattazione di istituto (e non solo quelle, come vedremo) sono quasi tutte, più o meno, affrontate. E', in definitiva, un segno di vitalità, al di là di considerazioni su criticità e non conformità che si possano evincere dal monitoraggio.

Fra le materie, contrassegnate con la lettera "B", la cui trattabilità dovrebbe essere venuta meno, si riscontrano valori molto elevati di contrattazione per almeno tre materie, quelle indicate dalle lettere h), m) e i) dell'art. 6 del CCNL 2006/2009 del 29/11/2007<sup>15</sup>; confermandole come questioni su cui si incentra gran parte della contrattazione di istituto (sono trattate rispettivamente nel 53.5%, 41.3% e 34.1% dei casi).

Peraltro queste stesse questioni riguardano l'ambito più strettamente organizzativo/gestionale, attualmente riservato, dall'art. 5 comma 2 del D.Lgs. 165/2001 novellato, alle determinazioni dirigenziali.

E' infatti solo il caso di sottolineare come la problematica della limitazione dell'ambito contrattuale e il contestuale accrescimento dell'area dei poteri dirigenziali non contrattabili sia stata alla base di un diffuso contenzioso, attivato soprattutto per il tramite dell'art. 28 delle legge n. 300/1970, il ricorso per comportamento antisindacale. L'orientamento giurisprudenziale non è stato univoco, prima sulla diretta applicabilità di alcune modifiche operate dal d. lgs. n. 150/2009, segnatamente quelle relative agli

---

<sup>15</sup> Si tratta delle seguenti tre materie: utilizzazione personale docente e ATA in relazione al POF e al piano delle attività DSGA, criteri e modalità organizzazione del lavoro e articolazione orario del personale, criteri assegnazione personale sezioni distaccate e plessi - ricadute sull'organizzazione del lavoro per intensificazione prestazioni - ritorni pomeridiani.

accresciuti poteri datoriali ex art. 5. comma 2 e art.40 D.Lgs. 165/2001 (controversie poi in gran parte superate dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 141/2011 che, con interpretazione autentica ne ha sancito la diretta applicabilità), poi su quali materie debbano considerarsi escluse dalla contrattazione.

Se l'analisi della giurisprudenza può essere interessante, il monitoraggio (pur se a campione) offre un campo di osservazione maggiore e, in questo senso, appare chiaro come alcune materie siano ancora oggetto di contrattazione integrativa e permanga, almeno in una parte delle amministrazioni, una tendenza a contrattare comunque talune materie dal contenuto organizzativo.

Altro elemento interessante da rilevare, è che la sovrapposizione dei livelli di contrattazione nel settore scuola porta ad un risultato differente dagli altri comparti, ovvero una tendenza a ricontrattare sia pure parzialmente o nominalmente, materie affidate ad un livello superiore (per lo più alla contrattazione regionale). In alcuni casi, è una semplice trasposizione in sede scolastica di quanto deciso in sede regionale, ma è comunque una criticità da rilevare (peraltro percentualmente significativo: circa il 14%). A tal fine per il comparto della scuola è stata inserita nel raggruppamento della trattabilità, la categoria "E", che racchiude le materie di esclusiva competenza della contrattazione integrativa regionale affrontate anche in sede di contrattazione di istituto<sup>16</sup>.

Un altro punto interessante e un po' particolare, è quello relativo all'istituto del referendum, previsto dall'art. 21 della legge n. 300/1970<sup>17</sup>. La

---

<sup>16</sup> Quella di definire contratti integrativi che riscrivono anche le norme dei contratti nazionali (componendo una sorta di testo unificato nazionale/integrativo) è una prassi diffusa, riscontrata anche in precedenti monitoraggi Aran. Oltre al dato della non correttezza formale (l'integrativo non può negoziare istituti già definiti a livello nazionale), vi è anche il rischio di apportare modifiche, pur se di lieve entità, a norme non ulteriormente negoziabili e modificarli a livello di ente.

<sup>17</sup> <<Il datore di lavoro deve consentire nell'ambito aziendale lo svolgimento, fuori dell'orario di lavoro, di referendum, sia generali che per categoria, su materie inerenti all'attività sindacale, indetti da tutte le rappresentanze sindacali aziendali tra i lavoratori, con diritto di partecipazione di tutti i lavoratori appartenenti alla unità produttiva e alla categoria particolarmente interessata.

Ulteriori modalità per lo svolgimento del referendum possono essere stabilite dai contratti collettivi di lavoro anche aziendali.>>

regolamentazione del referendum è inserita in un numero significativo dei contratti integrativi analizzati (poco sopra il 14%) ed è una specificità rilevata unicamente nel settore scuola (negli altri comparti è assente), unica materia della tipologia contrassegnata dalla lettera "D".

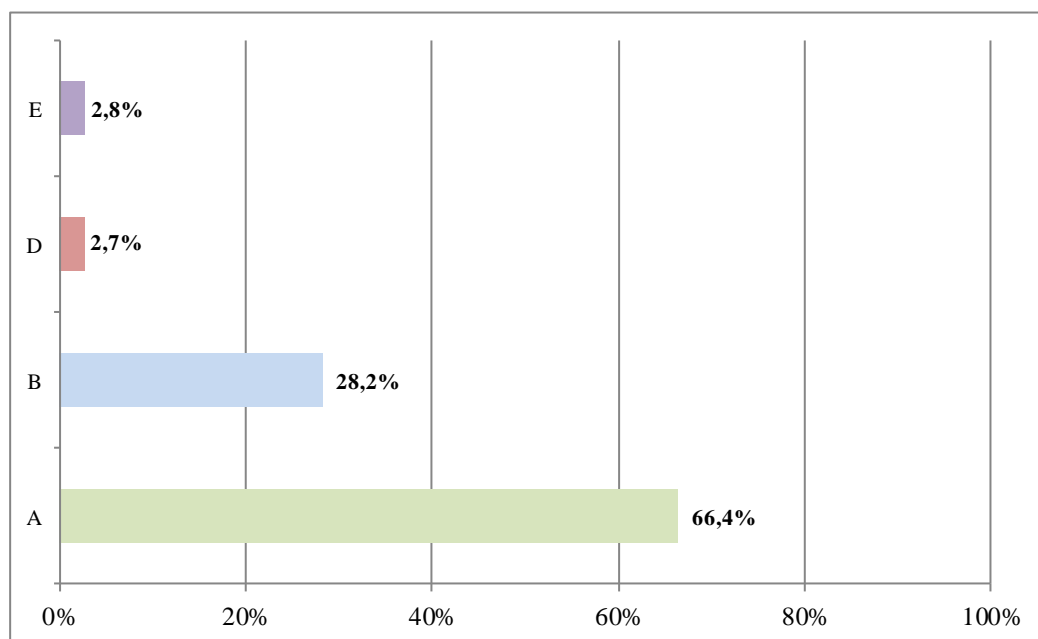
In realtà nessun contratto collettivo del pubblico impiego contempla l'istituto del referendum, ma esso è previsto dall'art. 21 della legge n. 300/1970 (cd. Statuto dei lavoratori)<sup>18</sup>.

Dal monitoraggio emergono, in ogni caso, talune criticità: per esempio, mentre lo Statuto dei lavoratori prevede espressamente che il referendum si svolga fuori dell'orario di lavoro, la dizione pressoché comune nei contratti esaminati parla di "modalità che non pregiudichino lo svolgimento del servizio" che non è, evidentemente, la stessa cosa. La legge n. 300/1970 prevede la delega alla contrattazione aziendale per eventuali e ulteriori modalità di svolgimento, ma nella maggioranza dei casi tali modalità non sono definite in contrattazione, ma semplicemente demandate alla Rsu e, in limitati casi, al dirigente scolastico. Ma "*delegato* (la contrattazione integrativa) *delegari non potest*": quindi, la contrattazione di istituto, sul punto, non sembra coerente il dettato normativo e svolgere la funzione integrativa ad essa affidata.

Una valutazione di sintesi è proposta nella **tavola 5b** che raccoglie, in percentuale, le cinque tipologie di materie rilevate. Da notare che il 33,7% delle materie trattate nei contratti integrativi risulta non contrattabile (cioè la somma delle percentuali rilevate per le tipologie "B", "D" ed "E").

---

<sup>18</sup> Sussiste in realtà qualche problema di coordinamento tra la norma richiamata dello Statuto dei lavoratori e la particolare procedura, prevista nella pubblica amministrazione, per addivenire alla definitiva sottoscrizione dei contratti collettivi.

**TAVOLA 5b****Contratti pervenuti all'Aran: trattabilità materie rilevate<sup>(1)</sup>***Comparto Scuola, anno 2012*<sup>(1)</sup> Percentuale su totale materie rilevate

È indicativo, infine, il dato dei contratti privi di relazione illustrativa (27 casi, pari al 14% dei contratti monitorati) o di relazione tecnica (21 contratti, 11%). Un ultimo elemento da rilevare è un caso di regolazione unilaterale ai sensi dell'art. 40, comma 3-ter, D.Lgs. n. 165/2001<sup>19</sup>.

## 5.2 Regioni e Autonomie locali

Le amministrazioni monitorate per questo comparto sono state complessivamente 313 e i contratti pervenuti 102. La visione dettagliata delle materie rilevate nei contratti integrativi è data dalla **tavola 6a**.

<sup>19</sup> Il comma citato è stato introdotto dall'art. 54, comma 1 del D.Lgs. n. 150/2009. Esso prevede che al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica, qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione.

**TAVOLA 6a**  
**Contratti pervenuti all'Aran: conteggio materie trattate**

Comparto Regioni-autonomie locali, anno 2012

MATERIA	Conteggio	Percentuale su totale contratti	Trattabilità <sup>(1)</sup>
Criteri ripartizione e destinazione risorse decentrate	71	69,61%	A
Criteri sistemi di incentivazione del personale	70	68,63%	A
Criteri disagio	66	64,71%	A
Criteri specifiche responsabilita'	61	59,80%	A
Criteri compensi altre disposizioni di legge	54	52,94%	A
Importi indennita' maneggio valori	45	44,12%	A
Individuazione lavori a rischio	22	21,57%	A
Criteri incentivi disposizioni di legge	16	15,69%	A
Criteri per erogazione compensi incarichi di progettazione	14	13,73%	A
Criteri compensi recupero evasione ici	13	12,75%	A
Criteri progressione economica	6	5,88%	A
Criteri compensi avvocati	5	4,90%	A
Modalita' gestione eccedenze di lavoro	4	3,92%	A
Definizione limite annuo straordinario per banca ore	4	3,92%	A
Implicazioni su lavoro a seguito di innovazioni	3	2,94%	A
Incentivi attivita' ulteriori educatori asili nido	3	2,94%	A
Modalita' e verifiche riduzione orario di lavoro	2	1,96%	A
Trattamento accessorio personale in telelavoro	1	0,98%	A
Incentivi attivita' ulteriori docenti scuole materne	1	0,98%	A
Entita' rimborsi telelavoro	1	0,98%	A
Linee indirizzo condizioni ambiente di lavoro	1	0,98%	A
Interventi pari opportunita'	1	0,98%	A
Programmi formazione personale	4	3,92%	B
Articolazione tipologie orario di lavoro	2	1,96%	B
Criteri generali politiche orario lavoro	1	0,98%	B
Attuazione criteri aggiornamento e modificazioni sul controllo della spesa	23	22,55%	C
Metodologia di valutazione prestazioni e risultati	9	8,82%	C
Conferimento e valutazione periodica incarichi alle posizioni organizzative	6	5,88%	C
Valutazione posizioni organizzative e graduazione delle funzioni	5	4,90%	C
Risorse aggiuntive fondo per la progressione economiche	2	1,96%	C
Individuazione nuovi profili	1	0,98%	C
Definizione numero di specialisti della vigilanza	1	0,98%	C
Definizione modalita' attuative calendario e attivita' ulteriori degli educatori asilo nido	1	0,98%	C
Definizione attivita' ulteriori dei docenti addetti al sostegno operanti nelle scuole statali	1	0,98%	C
Misurazione della performance	14	13,73%	D
Buoni pasto	3	2,94%	D
Personale a tempo parziale e servizi in convenzione	1	0,98%	D

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

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

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

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

Rispetto al Rapporto del 2011, possiamo rimarcare una contrazione dei contratti pervenuti (102 contro 131).

Permane la netta prevalenza, fra le materie trattate, di quelle a carattere economico (ormai un dato ovvio) con particolare riferimento alla ripartizione

e destinazione delle risorse decentrate (69,61% contro il 75,57% del 2011) criteri di incentivazione del personale (salito al 68,63% contro il 40,46% del 2011). Sale anche il numero dei contratti che trattano dei "criteri per compensare le specifiche responsabilità" (quasi il 60% contro il 25% del 2011), mentre scende in maniera importante il dato riguardante i "criteri per le progressioni economiche" (dal quasi 24 % a meno del 6%), ovvia e attesa conseguenza indotta dal blocco degli aumenti retributivi connessi alle progressioni economiche, disposto dall'art. 9, comma 21, D.L. n. 78/2010.

Viene, inoltre, rilevato un ragguardevole aumento del numero di amministrazioni che hanno contrattato materie relative ai criteri di ripartizione di risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale (54 casi su 102, pari al 52,94%), le uniche risorse che lasciano ancora margini di opportunità alla contrattazione integrativa. Come pure in aumento, rispetto al 2011, risulta il numero di amministrazioni che hanno contrattato i criteri per l'erogazione dei compensi per incarichi di progettazione<sup>20</sup> passando al 13,73% dal 9,92% del 2011.

Permane anche la tendenza ad una contrattazione incentrata in maniera comunque significativa su varie indennità per disagio, rischio , maneggio valori.

Nella rappresentazione di sintesi, data dalla **tavola 6b**, sia pure con spostamenti non molto consistenti, deve essere rilevato un aumento delle materie non più contrattabili dopo l'intervento del D. Lgs. n. 150/2009 o già in origine non contrattabili o di competenza di altre forme di relazioni sindacali (complessivamente il gruppo "B", "C" e "D" rappresenta il 13,7%, contro il 9% del 2011). E' più che altro espressivo, dal punto di vista statistico, l'aumento (dall'1,4% del 2011 al 9,1 del 2012) della contrattazione su materie oggetto di altre forme di relazioni sindacali (le materie contrassegnate con la "C") dove sono aumentate sia le materie

---

<sup>20</sup> Si tratta dei compensi di cui all'92, comma 5, del D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163 (Codice degli Appalti).

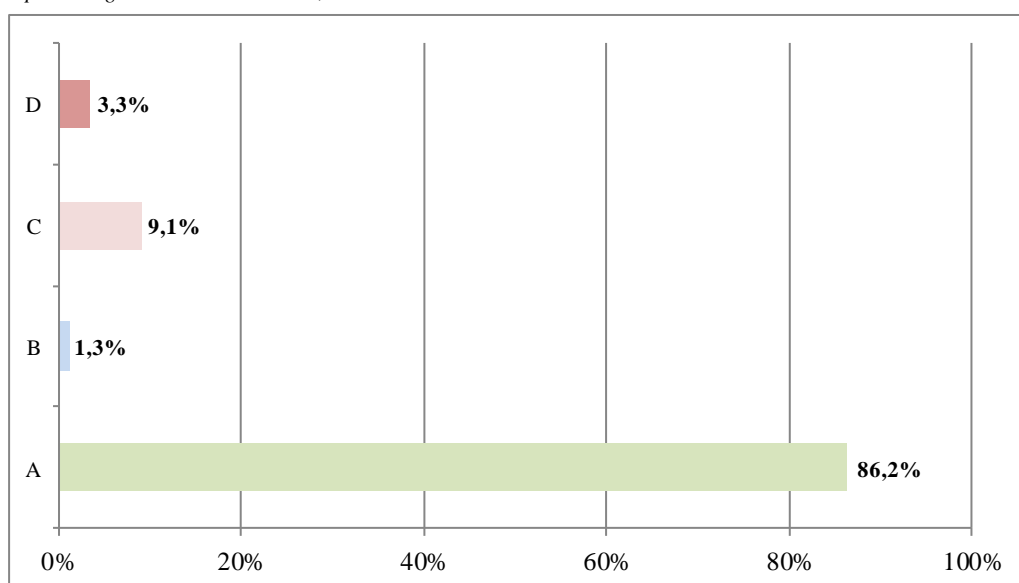


trattate nei contratti integrativi, che il numero di amministrazioni che affronta tali materie in sede negoziale.

#### TAVOLA 6b

##### Contratti pervenuti all'Aran: trattabilità materie rilevate<sup>(1)</sup>

Comparto Regioni-autonomie locali, anno 2012



<sup>(1)</sup> Percentuale su totale materie rilevate

Le criticità emerse sono molto ridotte rispetto al Rapporto 2011, e riguardano la mancata trasmissione della relazione illustrativa (5 casi su 102, pari al 5%) e della relazione tecnica (3 casi, corrispondenti al 3%). Da rilevare, infine, due casi di regolazione unilaterale ai sensi dell'art. 40, comma 3-ter, D.Lgs. n. 165/2001.

### 5.3 Servizio sanitario nazionale

Relativamente al comparto del Servizio sanitario nazionale, dai 70 enti monitorati sono pervenuti 8 contratti, di cui: 1 di una azienda ospedaliera (sulle 25 monitorate) e i restanti 7 di aziende sanitarie locali; 4 dal centro, 3 dal nord e 1 dal sud.

Come già rilevato in precedenza, dato l'elevato grado di frammentazione dell'attività contrattuale in questo comparto, a fronte degli otto contratti pervenuti, le aziende sanitarie interessate sono, in realtà, solo 4 (infatti, tre di esse hanno sottoscritto due contratti ciascuna)

Nel comparto non si può non rilevare la forte contrazione della contrattazione pervenuta (dal 49% del 2011 all'11% attuale) che, vista l'esiguità dei numeri, evidenzia certamente anche un basso livello di conformità alla norma che obbliga le aziende a trasmettere i contratti all'Aran. E' un dato comunque significativo, solo in parte compensato da una certa presenza della contrattazione della dirigenza sanitaria (settore però che sarà oggetto della rilevazione Aran solo a partire dal prossimo anno).

Come di consueto, nei contratti analizzati sono soprattutto presenti materie di carattere prettamente economico, come riportato nella **tavola 7a**.

#### TAVOLA 7a

##### Contratti pervenuti all'Aran: conteggio materie trattate

Comparto Servizio sanitario nazionale, anno 2012

MATERIA	Conteggio	Percentuale su totale contratti	Trattabilità <sup>(1)</sup>
Criteri ripartizione e destinazione risorse decentrate	4	50,00%	A
Criteri sistemi di incentivazione del personale	1	12,50%	A
Spostamento risorse tra i fondi e il loro interno	1	0,98%	A
Articolazione tipologie orario di lavoro	2	25,00%	B
Programmi formazione professionale	1	12,50%	B

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

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

Nel contempo, però, non si può non rilevare come vi sia un forte aumento (sempre in percentuale rispetto ai pochi contratti pervenuti) delle materie non più oggetto di contrattazione integrativa: per esempio in materia di articolazione dell'orario di lavoro e di formazione del personale, questioni abbastanza "calde" e su cui è forte la sensibilità sindacale e dei lavoratori, a

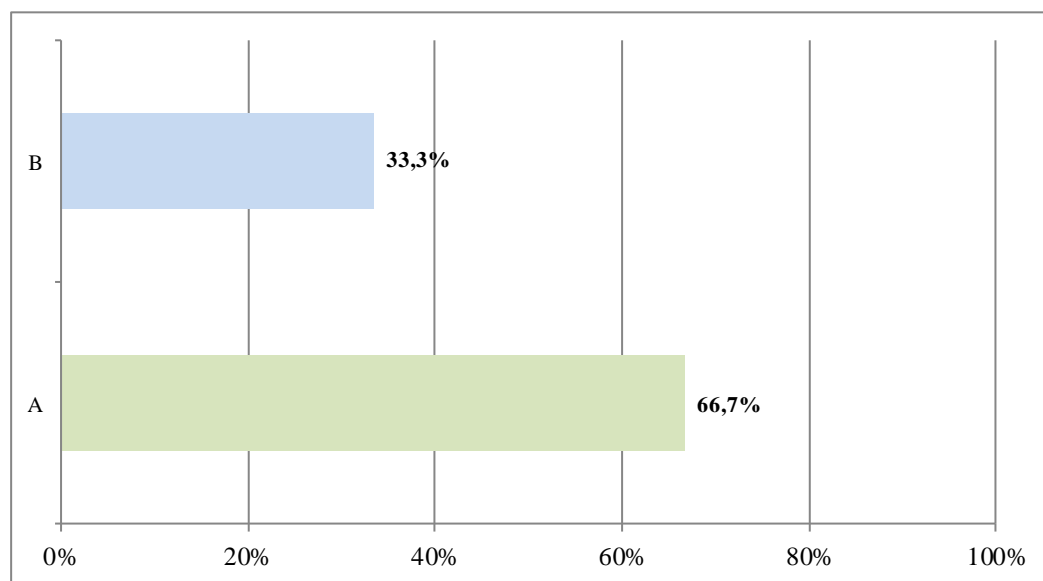
fronte di esigenze organizzative da parte delle amministrazioni sanitarie. Tale fenomeno è ben evidente anche dal quadro di sintesi, riferito alla trattabilità delle materie, presentato nella **tavola 7b**.

Si segnalano, infine, numerosi contratti inviati senza le prescritte relazioni illustrative (4 su 8) e relazioni tecniche (2 su 8).

#### TAVOLA 7b

##### Contratti pervenuti all'Aran: trattabilità materie rilevate<sup>(1)</sup>

Comparto Servizio sanitario nazionale, anno 2012



<sup>(1)</sup> Percentuale su totale materie rilevate

#### 5.4 Enti Pubblici non Economici

Le analisi effettuate per il comparto degli Enti pubblici non economici riguardano 4 contratti pervenuti, su 48 enti monitorati (8%), enti peraltro di piccola dimensione (Parchi nazionali). In questo comparto la riduzione della contrattazione integrativa pervenuta è quindi molto evidente (nel 2011 erano pervenuti 11 contratti, pari al 23% degli enti monitorati), come pure si sono ridotte le materie oggetto di contrattazione (9 materie nel 2011, solo tre nel 2012). Anche in questo caso, è verosimile che vi sia anche un problema di conformità all'obbligo di invio dei contratti. Il quadro di dettaglio è comunque riportato nella **tavola 8a**.

**TAVOLA 8a****Contratti pervenuti all'Aran: conteggio materie trattate**

Comparto Enti pubblici non economici, anno 2012

MATERIA	Conteggio	Percentuale su totale contratti	Trattabilità <sup>(1)</sup>
Risorse da destinare al finanziamento degli sviluppi economici	4	100,00%	A
Criteri per erogazione incentivi di produttività	3	75,00%	A
Criteri generali per conferimento e revoca degli incarichi di posizione organizzativa	1	25,00%	C

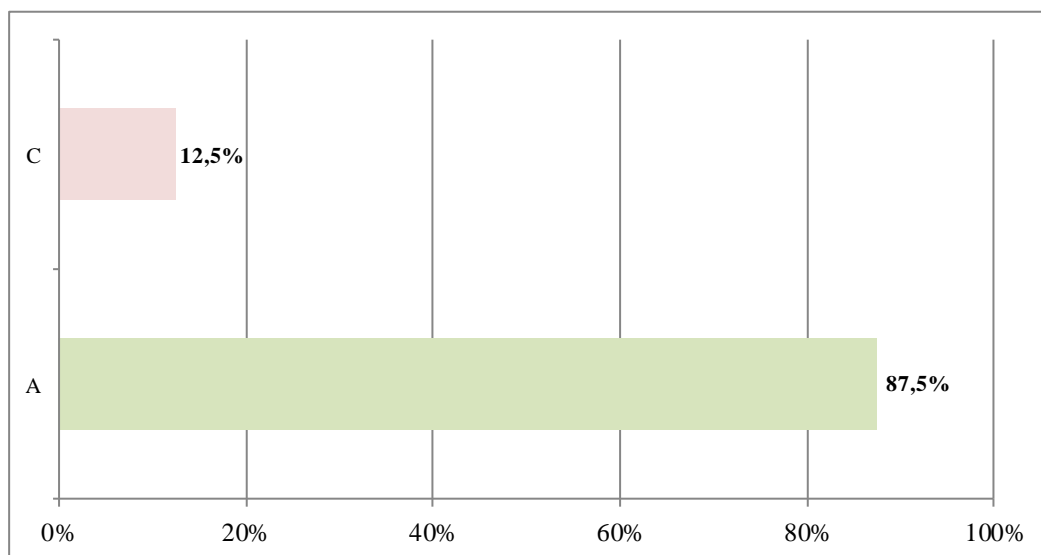
<sup>(1)</sup> "A" indica materie legittimamente trattabili in base al contratto ed alla legge;

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

Il quadro di sintesi della trattabilità delle materie (**tavola 8b**) evidenzia che il 12,5% delle materie non risulterebbe più contrattabile: una percentuale ancora maggiore di quella rilevata nel Rapporto 2011 (9,7%). Si segnala, pur nella esiguità dei numeri analizzati, un caso di contrattazione sui criteri generali per conferimento e revoca degli incarichi di posizione organizzativa, materia per la quale è prevista la sola partecipazione sindacale.

**TAVOLA 8b****Contratti pervenuti all'Aran: trattabilità materie rilevate <sup>(1)</sup>**

Comparto Enti pubblici non economici, anno 2012



<sup>(1)</sup> Percentuale su totale materie rilevate

## 5.5 Ministeri

Il monitoraggio effettuato per i Ministeri è basato su 17 amministrazioni. I contratti pervenuti sono stati 12, da un totale di 6 amministrazioni (pari al 35% di quelle monitorate). A parte la evidente frammentazione della attività contrattuale, rilevata anche nella precedente sezione (si veda la **tavola 2**), anche in questo comparto la riduzione dei contratti pervenuti è significativo: nel 2011 venivano inviati 30 contratti, da 13 amministrazioni (pari al 43% delle monitorate), anche se più del 50% dei contratti erano stati sottoscritti prima del 1/1/2011.

Tutti i contratti sono dello stesso tipo: annuali economici; le materie trattate si riducono ulteriormente, rispetto a quanto riscontrato nel Rapporto 2011, e ciò permette al comparto di raggiungere il 100% delle materie che sono sicuramente trattabili dalla contrattazione integrativa. Per altro verso, tale dato rivela invece un limitato raggio d'azione dell'attività negoziale, che riguarda, per lo più, tematiche legate al riparto ed all'utilizzo del fondo, trattate in 10 contratti su 12. A questa materia sono affiancate solo in due contratti altre due materie. Da notare che, nonostante il blocco delle progressioni economiche disposto dalla normativa, in un caso si è trattato dei criteri generali circa gli sviluppi economici all'interno delle aree (materia comunque trattata anche nel 2011).

Il quadro di dettaglio e di sintesi è dato dalle successive **tavole 9a e 9b**.

Si segnalano, quanto alle criticità, 3 contratti inviati senza le prescritte relazioni tecniche ed illustrative (pari al 25% dei contratti analizzati).

### TAVOLA 9a

#### Contratti pervenuti all'Aran: conteggio materie trattate

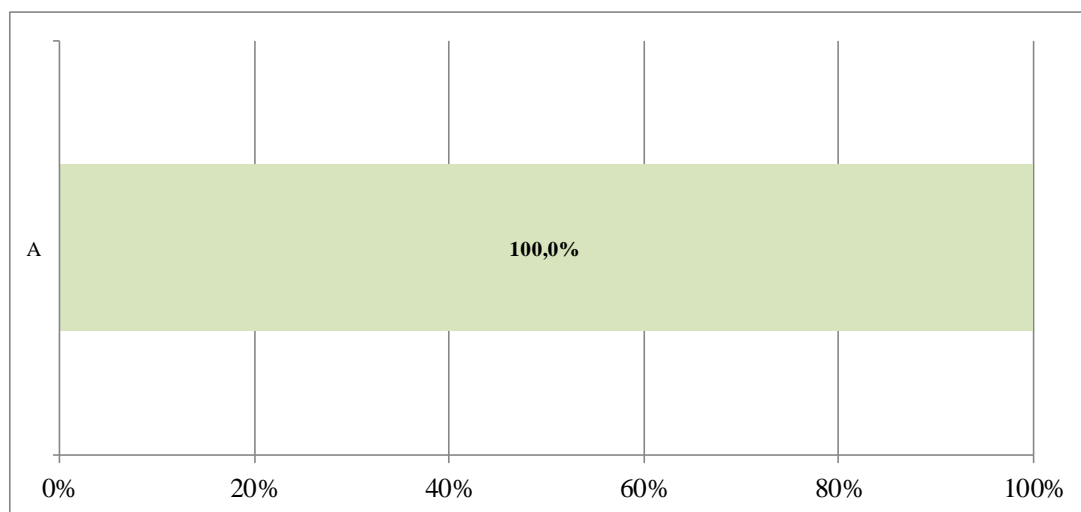
Comparto Ministeri, anno 2012

MATERIA	Conteggio	Percentuale su totale contratti	Trattabilità <sup>(1)</sup>
Utilizzo fondo di amministrazione	9	75,00%	A
Criteri generali sviluppi economici interno aree	1	8,33%	A
Criteri ripartizione e destinazione risorse decentrate	1	8,33%	A
Sistemi di incentivazione del personale	1	8,33%	A

<sup>(1)</sup> "A" indica materie legittimamente trattabili in base al contratto ed alla legge.

**TAVOLA 9b****Contratti pervenuti all'Aran: trattabilità materie rilevate<sup>(1)</sup>**

Comparto Ministeri, anno 2012

<sup>(1)</sup> Percentuale su totale materie rilevate**5.6 Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale (AFAM)**

Gli enti del comparto monitorati, tra conservatori, accademie e istituti, sono 111; di questi, 13 (12%) hanno inviato 16 contratti, tutti annuali economici.

Il comparto si dimostra il più stabile nella contrattazione, mantenendo, con 16 contratti pervenuti, quasi invariato il numero di contratti inviati nel 2011. Di nuovo, il dato delle amministrazioni per le quali non sono pervenuti contratti (ben 98) si compone sia delle amministrazioni che non hanno contrattato, in un quadro generale di rallentamento dell'attività negoziale di secondo livello, sia di quelle che non hanno inviato i contratti, nonostante l'obbligo normativo. La fotografia analitica delle materie trattate è data dalla seguente **tavola 10a**. La quasi totalità dei contratti analizzati (93,75%) disciplina i criteri generali per la retribuzione e l'utilizzazione del fondo di istituto, ma è da rilevare anche che una buona percentuale di contratti negozia materie non prettamente di carattere economico, come i criteri di applicazione dei diritti sindacali (56,25%) e la sicurezza nei luoghi di lavoro (31,25%).

## TAVOLA 10a

## Contratti pervenuti all'Aran: conteggio materie trattate

Comparto Afam, anno 2012

MATERIA	Conteggio	Percentuale su totale contratti	Trattabilità <sup>(1)</sup>
Criteri generali per la retribuzione e l'utilizzazione del fondo di istituto	15	93,75%	A
Modalità e criteri di applicazione dei diritti sindacali	9	56,25%	A
Modalità retribuzione prestazioni eccedenti orario di lavoro	9	56,25%	A
Sicurezza nei luoghi di lavoro	5	31,25%	A
Criteri per adattamento orario personale tecnico-amministrativo a esigenze singole istituzioni	2	12,50%	A
Attività e progetti per didattica, ricerca e produzione artistica- compensi accessori	1	6,25%	A
Criteri retribuzione e utilizzazione del personale per le attività aggiuntive	12	75,00%	B
Criteri per orario e organizzazione lavoro personale tecnico e amministrativo	9	56,25%	B
Linee di indirizzo per piani di aggiornamento e formazione del personale tecnico-amministrativo	9	56,25%	B
Produttività individuale e criteri di misurazione	4	25,00%	C
Produttività collettiva	3	18,75%	C
Diritto allo studio	3	18,75%	C
Criteri di attribuzione degli incarichi	3	18,75%	C
Valutazione	2	12,50%	D

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

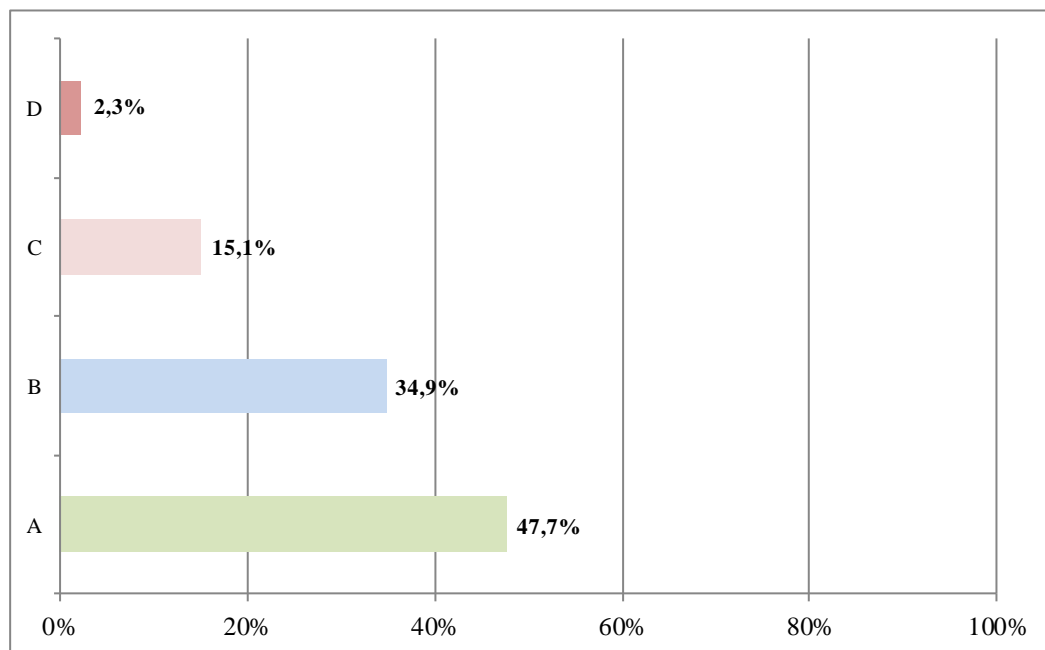
"B" indica materie previste come trattabili dal contratto nazionale, ma la cui trattabilità dovrebbe essere venuta meno a seguito di norme di legge sopravvenute (d. lgs. n. 150/2009; d. lgs. n. 141/2011; DL n. 95/2012). La individuazione di queste ultime è avvenuta su base interpretativa, tenuto conto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

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

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

Invece, le materie del gruppo "B" sono le stesse rilevate nel Rapporto 2011, segno di una prassi diffusa nel comparto di continuare a contrattare tematiche di carattere organizzativo; in particolare: i criteri di retribuzione e utilizzazione del personale per le attività aggiuntive (75%), criteri per l'orario e l'organizzazione del lavoro del personale tecnico e amministrativo (56,25%), linee di indirizzo per i piani di aggiornamento e formazione del personale tecnico amministrativo (56,25%).

Dal quadro di sintesi sulla trattabilità delle materie, offerto dalla **tavola 10b**, è anche da rilevare come il comparto presenti il maggior dato di criticità, con più del 50% di materie o non previste in assoluto, o appartenenti ad altri livelli di relazioni sindacali o di dubbia competenza della contrattazione integrativa. Il dato è analogo al 2011 con, peraltro, un lieve incremento.

**TAVOLA 10b****Contratti pervenuti all'Aran: trattabilità materie rilevate<sup>(1)</sup>***Comparto Afam, anno 2012*<sup>(1)</sup> Percentuale su totale materie rilevate

Le criticità rilevate sono numerose, e riportano un 50% di contratti senza relazione illustrativa e un 58% (7 su 12) di contratti mancanti di relazione tecnica.

**5.7 Enti pubblici di ricerca**

Gli enti monitorati in questo comparto sono 25 e i contratti pervenuti sono 4 (pari al 16%, in netta diminuzione rispetto al 2011 che faceva registrare un 56%). Tutti i contratti sono di tipo annuale economico, conseguentemente le materie sono concentrate (nel 50% dei casi) sulla definizione dei criteri di disagio, sui sistemi di incentivazione del personale e, sull'attribuzione delle indennità ai ricercatori e tecnologi, come risulta dalla **tavola 11a**. Si rileva, altresì la regolamentazione dei criteri di ripartizione del fondo di incentivazione, istituzione di attività socio assistenziali, e ripartizione fondo lavoro straordinario, nel 25% dei contratti analizzati.



**TAVOLA 11a****Contratti pervenuti all'Aran: conteggio materie trattate**

Comparto Enti pubblici di ricerca, anno 2012

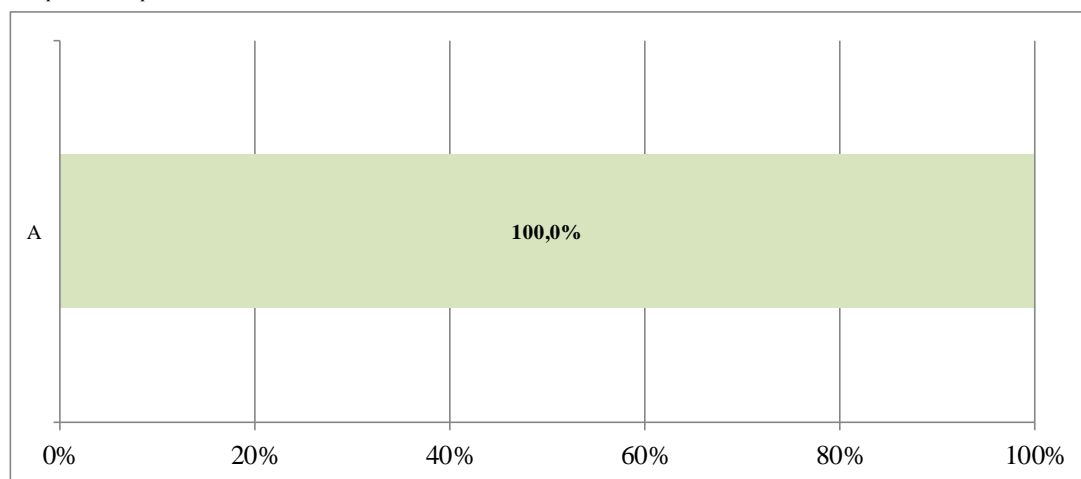
MATERIA	Conteggio	Percentuale su totale contratti	Trattabilità <sup>(1)</sup>
Criteri disagio	2	50,00%	A
Criteri sistemi di incentivazione del personale	2	50,00%	A
Criteri attribuzione indennità ricercatori e tecnologi	2	50,00%	A
Criteri ripartizione fondo incentivazione	1	25,00%	A
Criteri istituzione attività socio assistenziali	1	25,00%	A
Criteri ripartizione fondo lavoro straordinario	1	25,00%	A

<sup>(1)</sup> "A" indica materie legittimamente trattabili in base al contratto ed alla legge.

È da evidenziare che in questo comparto le materie contrattabili raggiungono il 100% (**tavola 11b**), pur ricordando che i contratti pervenuti sono solo 4. Non vi sono da segnalare elementi di criticità.

**TAVOLA 11b****Contratti pervenuti all'Aran: trattabilità materie rilevate<sup>(1)</sup>**

Comparto Enti pubblici di ricerca, anno 2012



<sup>(1)</sup> Percentuale su totale materie rilevate

**5.8 Università**

Su un totale di 68 università monitorate sono pervenuti 24 contratti (da 21 università, che rappresentano il 31% del comparto). Nell'83% dei casi i

contratti sono di tipo annuale economico, mentre 2 contratti sono di tipo triennale normativo ed economico e altri 2 di altra periodicità.

Anche per questo comparto si è avuta una notevole diminuzione dei contratti trasmessi all'Aran, che per il 2011 erano stati un totale di 42 da 29 amministrazioni.

Come riporta la successiva **tavola 12a**, le materie oggetto di contrattazione sono numerose rispetto a quanto si verifica negli altri comparti e, come rilevato anche nel Rapporto 2011, con una buona presenza di questioni a contenuto non strettamente economico (pari opportunità, attività socio assistenziali, mobilità interna, utilizzo telelavoro, formazione), sicuramente derivanti dai contratti normativi e di diversa periodicità. Il presente comparto si presenta, dunque, tra i più dinamici.

Le percentuali più elevate si ritrovano, naturalmente, nelle materie collegate al trattamento economico accessorio: sia nella forma più diretta, come quelle riguardanti il sistema di incentivazione del personale, della ripartizione risorse del fondo, o dello straordinario sia nelle questioni indirette quali le indennità, i criteri di disagio, i compensi per prestazioni previste da disposizioni di legge.

## TAVOLA 12a

## Contratti pervenuti all'Aran: conteggio materie trattate

Comparto Università, anno 2012

MATERIA	Conteggio	Percentuale su totale contratti	Trattabilità <sup>(1)</sup>
Ripartizione risorse per lavoro straordinario	13	54,17%	A
Criteri ripartizione risorse per le progressioni economiche e la produttività collettiva e individuale	12	50,00%	A
Criteri per la corresponsione delle indennità di posizione e risultato alla categoria EP	11	45,83%	A
Criteri sistemi di incentivazione del personale	10	41,67%	A
Criteri indennità di responsabilità	9	37,50%	A
Criteri ripartizione quota fondo attività varie	5	20,83%	A
Criteri disagio e criteri compensi prestazioni apposite disposizione di legge	4	16,67%	A
Criteri progressione economica all'interno della categoria	3	12,50%	A
Indennità reperibilità	2	8,33%	A
Pari opportunità	2	8,33%	A
Definizione procedura produttività collaboratori ed esperti linguistici	1	4,17%	A
Criteri attività socio-assistenziali	1	4,17%	A
Criteri utilizzo telelavoro	3	12,50%	B
Programmi formazione del personale	3	12,50%	B
Criteri per articolazione orario di lavoro	1	4,17%	B
Criteri generali per la mobilità d'ufficio tra sedi diverse	1	4,17%	B
Politiche orario di lavoro	1	4,17%	B

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

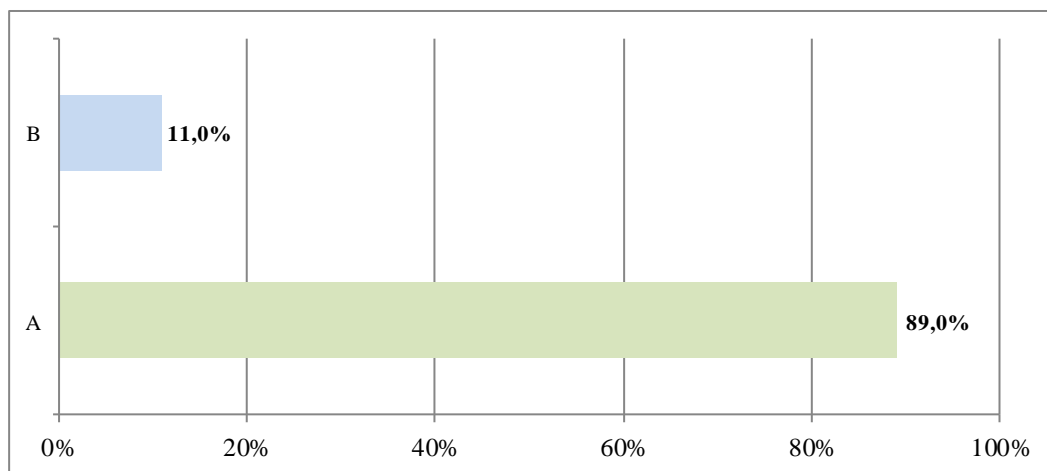
"B" indica materie previste come trattabili dal contratto nazionale, ma la cui trattabilità dovrebbe essere venuta meno a seguito di norme di legge sopravvenute (d. lgs. n. 150/2009; d. lgs. n. 141/2011; DL n. 95/2012). La individuazione di queste ultime è avvenuta su base interpretativa, tenuto conto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

La percentuale invece di materie non più contrattabili, pur non elevata, è pari all'11% (**tavola 12b**), analogamente a quanto rilevato nell'anno 2011.

## TAVOLA 12b

Contratti pervenuti all'Aran: trattabilità materie rilevate<sup>(1)</sup>

Comparto Università, anno 2012



<sup>(1)</sup> Percentuale su totale materie rilevate

Le criticità emerse riguardano la mancanza di relazione illustrativa, riscontrata in 2 casi (corrispondente all'8%), e di relazione tecnica, individuata in 4 casi (17%).

## 6. Conclusioni

Le valutazioni principali sono già state evidenziate nel corso del Rapporto: diminuzione della contrattazione decentrata, riduzione del numero di materie oggetto di contrattazione, prevalenza netta delle materie a contenuto economico, permanenza di una percentuale comunque significativa di materie su cui esistono dubbi, più o meno rilevanti, sulla loro contrattabilità.

E' in realtà su questo ultimo punto che è necessario soffermarsi.

Con questa seconda rilevazione, in alcuni comparti, si riscontra nuovamente una percentuale significativa di materie non contrattabili. Ciò è ulteriormente testimoniato dalla rilevazione della scuola, abbastanza ampia e significativa, in cui trova ulteriore conferma la persistenza del fenomeno.

Peraltro, proprio la riduzione di gran parte della contrattazione integrativa all'ambito strettamente economico (sicuramente di competenza contrattuale), evidenzia il fatto che quando la contrattazione si sposta su altri ambiti, va ad interessare anche questioni e temi oramai non più di sua competenza o quanto meno, su cui sussistono, forti dubbi in merito alla possibilità di contrattare legittimamente.

E' probabilmente vero che, anche prima del D.Lgs. 150/2009, le indagini, non sistematiche come quelle ora operate dall'Agenzia, evidenziavano già una tendenza della contrattazione decentrata ad interessarsi di materie ad essa non delegate e, soprattutto, a "contrattualizzare" questioni di competenza di altri livelli di relazioni sindacali; ma certo, in questa fase, si aggiunge la problematica, non facile, dell'individuazione delle materie prima contrattuali e ora da espungere, non solo dai contratti, ma anche da una prassi affermatasi negli anni.

Non può poi essere sottaciuto il fatto che il D.Lgs. n. 150/2009 presupponeva, subito dopo, la riapertura della contrattazione nazionale che doveva anche prendere atto delle modifiche intervenute e quindi riallineare la contrattazione decentrata. Il blocco della contrattazione nazionale -pur

considerando le più recenti aperture ad una contrattazione "solo normativa" e nonostante la materia delle relazioni sindacali sia stata oggetto di un atto di indirizzo all'Agencia - ha nei fatti impedito (o comunque reso molto difficoltoso sul piano negoziale) questo assestamento.

A complicare la situazione hanno contribuito anche le iniziali incertezze applicative del D. Lgs. n. 150/2009 (in buona parte risolte o comunque attenuate nel 2011 con il d. lgs. n. 141/2011), mentre nel frattempo si sviluppava un ampio contenzioso sull'ambito applicativo delle nuove norme, soprattutto attraverso il ricorso, da parte sindacale, all' art. 28 della legge n. 300/1970.

Nello stesso tempo, lo stesso D. Lgs. n. 150/2009 stabiliva tempi diversi per l'adeguamento della contrattazione decentrata alla normativa (l'ultimo termine, per le autonomie locali, è scaduto il 31/12/2012) con ulteriori problemi applicativi.

Può anche essere considerato che, in situazione di incertezza, di risorse economiche bloccate, con relativi problemi e tensioni, in molte amministrazioni prevalga un atteggiamento volto a non sconvolgere assetti consolidati.

Di certo, il quadro tracciato evidenzia una transizione incompiuta: non vi è ancora l'approdo ad un nuovo assetto e ad un nuovo modello di relazioni sindacali (nonostante i cambiamenti del quadro normativo), ma si avverte nel contempo tutta l'inadeguatezza, in un contesto profondamente cambiato, di modelli e strumenti adottati in passato.