



# CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E LAVORO PUBBLICO

Relazione annuale sullo stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale (articolo 10-bis, comma 1, lett. b), legge 30 dicembre 1986, n. 936)

# **CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E LAVORO PUBBLICO**

*Relazione annuale sullo stato della contrattazione collettiva nelle  
pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita  
economica e sociale (articolo 10-bis, comma 1, lett. b), legge 30  
dicembre 1986, n. 936)*

## **Prefazione**

*La “Relazione annuale sullo stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale” si propone di fornire un quadro articolato sulle dinamiche della contrattazione collettiva in un settore centrale per la nostra società e la nostra economia. Si tratta della esplicazione delle funzioni attribuite al CNEL dall’articolo 10-bis della legge 30 dicembre 1986, n. 936, introdotto dalla legge n. 15 del 2009 nell’ambito di un ampio disegno con il quale il legislatore si proponeva un permanente monitoraggio dei livelli e della qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali in favore dei cittadini e delle imprese.*

*Dopo alcuni anni di silenzio, il programma della XI Consiliatura ha fatto proprio l’obiettivo di rendere effettiva l’osservazione della contrattazione collettiva del settore pubblico, per integrare e completare l’attività che il CNEL svolge da anni sul mercato del lavoro con riferimento alle dinamiche del settore privato. Questa attività di “recupero” di una delle attribuzioni chiave del CNEL risponde del resto non solo alla volontà di attuare una disposizione normativa rimasta a lungo lettera morta, ma intende provare a colmare quel vuoto nella cultura della valutazione e quell’assenza di strumenti di monitoraggio condivisi che hanno a lungo caratterizzato il riformismo italiano, ossia un susseguirsi di tante riforme di rilancio della Pubblica Amministrazione di cui non si è potuto valutare l’impatto rispetto ai processi normativi reali e ai comportamenti degli attori coinvolti.*

*Eppure analizzare la storia del lavoro pubblico consente di guardare in modo costruttivo e propositivo al futuro, una attività di monitoraggio delle stagioni della contrattazione appare propedeutica alla messa a punto di strumenti di miglioramento della efficienza e della efficacia dei processi che solo una valutazione di medio-lungo periodo possono consentire, guardando alla introduzione dei sistemi di valutazione del personale e delle strutture amministrative, alla affermazione della trasparenza nella organizzazione del*

*lavoro e nei sistemi retributivi, al lento processo di valorizzazione del merito, alla definizione di un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici.*

*L'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, il miglioramento della efficienza e il potenziamento della trasparenza nella Pubblica Amministrazione sono certamente motore di sviluppo e di coesione sociale. Una macchina pubblica efficace è condizione di funzionamento dell'intero sistema economico. Questa impostazione si riscontra anche nelle potenzialità, purtroppo ancora in gran parte inespresse, e nelle finalità delle riforme in cui si articola il PNRR, dove è prevista l'adozione di misure e di piani mirati che guardino alla stabilità e alla crescita della occupazione nonché alla valorizzazione professionale del lavoro pubblico, non soltanto per semplificare i processi amministrativi e la necessaria interazione con l'operatore privato, ma anche per porre l'investimento in capitale umano al centro dei processi di riforma.*

*Non bisogna infatti dimenticare che la nostra Amministrazione Pubblica, mentre affronta sfide epocali connesse all'inesorabile processo di invecchiamento demografico, risente ancora di profonde disparità storiche sui territori, e ancor di più di un approccio culturale che non pone il settore pubblico in quel ruolo strategico che la Costituzione assegna al dipendente pubblico e allo Stato, nelle sue articolazioni, rispetto al soddisfacimento dei bisogni di cittadini e imprese.*

*La legge ha affidato il compito di valutare le dinamiche contrattuali e le vicende del mercato del lavoro nel settore pubblico al CNEL, in quanto luogo della mediazione e condivisione degli elementi di valutazione che soli possono consentire un ordinato sviluppo di processi decisionali basati sui fatti. Sappiamo infatti dalla storia che la bontà e la riuscita delle leggi di riforma non si misurano sulla base dei propositi o delle intenzioni del legislatore, ma attraverso i processi culturali che tali leggi hanno innescato e i nuovi assetti organizzativi che esse sono state capaci di generare nel corso degli anni.*

*La negoziazione relativa alle Pubbliche Amministrazioni è stata finora osservata in maniera episodica e settoriale: attualmente, negli archivi del CNEL risultano*

*depositati 19 rapporti, riguardanti “gli assetti normativi e retributivi espressi dalla contrattazione collettiva”, di cui solo 5 sono dedicati specificamente allo studio della contrattazione collettiva nel settore pubblico.*

*Il presente documento rappresenta una prima compiuta analisi, esito della attività svolta dal gruppo di lavoro incardinato nella Commissione dell’informazione, nella sua funzione di supporto tecnico-informativo del CNEL nelle materie indicate agli articoli 10 e 17 della legge menzionata.*

*La Relazione rappresenta anche l’esito e la valorizzazione di dati e attività frutto di collaborazioni interistituzionali che hanno una notevole portata in termini di dialogo tra “pezzi” della macchina pubblica, e che rispondono a una esigenza di razionalizzazione e riduzione delle duplicazioni sentita soprattutto dal basso, da chi dentro queste Amministrazioni lavora, ne conosce rigidità e opportunità.*

*Il presente testo si propone di mettere in moto il monitoraggio annuale richiesto dalla legge, partendo dalla ricostruzione del quadro normativo di riferimento negli ultimi trenta anni e mettendo a fuoco la funzione dell’Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi nel settore pubblico come riferimento statistico di lungo periodo in materia. La struttura di archiviazione della contrattazione collettiva di livello nazionale ricalca, per quanto possibile, quella propria del settore privato, il cui asse portante è l’associazione dei contratti al numero di lavoratori dipendenti a cui si applicano. Con talune eccezioni, gli accordi di livello nazionale depositati presso il CNEL coprono la quasi totalità del personale in servizio nelle amministrazioni pubbliche.*

*Da ultimo, l’approccio istituzionale che questa Relazione intende ripristinare ci sembra rispondere pienamente allo spirito delle legge istitutiva del CNEL, che va oltre le esigenze di studio e il monitoraggio e mette una base comune di conoscenza, frutto di esame critico dei dati disponibili e delle relative fonti, a disposizione del decisore pubblico, per orientarne le scelte in favore del giusto riconoscimento di chi con merito consente alla macchina pubblica di funzionare, e per costruire nuove relazioni di lavoro nelle quali l’efficienza e l’efficacia nel*

*rispondere ai bisogni dell'utenza si coniughino alla capacità di rispondere alle nuove sfide: ingresso di nuove generazioni, valorizzazione delle persone, garanzia di percorsi di crescita e costante aggiornamento, implementazione di istituti di welfare in una società che invecchia, tutela della genitorialità e delle vulnerabilità.*

*Un mio doveroso ringraziamento alla Commissione dell'informazione per aver permesso di raggiungere uno degli obiettivi più qualificanti della XI consiliatura e al gruppo di lavoro che ha materialmente contribuito al lavoro istruttorio che ha condotto alla redazione del testo.*

*Renato Brunetta*

*Presidente del CNEL*

## **Ringraziamenti**

*La presente Relazione è stata approvata dalla Commissione dell'informazione e dall'Assemblea in data 18 dicembre 2024.*

*La Commissione, presieduta dal Prof. Michele Tiraboschi, è composta dai Consiglieri: Pierangelo Albini (Confindustria), Silvano Barbalace (Confartigianato), Gianluca Bianco (Cisl), Paolo Carcassi (Uil), Manola Cavallini (Cgil), Vito D'Ingeo (Confcommercio), Vincenzo Falabella (Terzo Settore), Tulio Marcelli (Coldiretti), Alberto Marenghi (Confindustria), Cosimo Nesci (Confsal), Marco Menni (Confcooperative), Luca Nogler (Università di Trento), Tania Scacchetti (Cgil).*

*Alle sedute della Commissione partecipano anche tecnici delle Parti sociali individuati dai Consiglieri.*

*Nella fase istruttoria dei lavori di preparazione della Relazione la Commissione ha ascoltato in audizione gli esponenti delle categorie del pubblico impiego delle Organizzazioni sindacali rappresentate presso il CNEL.*

*Hanno in particolare espresso la loro posizione:*

*Florindo Oliverio (CGIL FP), Gianna Fracassi (CGIL FLC), Sandro Colombi e Patrizio Paolinelli (UILPA), Rita Longobardi e Giulio Mancini (UIL FPL), Giuseppe D'Aprile (UIL Scuola), Attilio Bombardieri (UIL RUA), Angelo Marinelli (CISL FP), Ivana Barbacci (CISL Scuola), Claudia Ratti (Confintesa FP), Cristiano Fiorentini (USB P. I.), Roberto Rossi e Valerio Franceschini (UGL FP).*

*La Relazione è frutto dell'attività di un gruppo di lavoro che ha attinto al materiale estratto ed elaborato dall'Archivio Nazionale dei contratti collettivi di lavoro ad opera del personale di supporto all'Ufficio IV – Direzione generale per la programmazione e il coordinamento delle politiche settoriali, con specifico riferimento alla ricostruzione delle serie storiche, all'elaborazione dei dati della Ragioneria Generale dello Stato e all'aggiornamento dell'Archivio, anche con riguardo alla rilevazione dei dati sul secondo livello di contrattazione che il*

*CNEL acquisisce quotidianamente grazie alla collaborazione, in corso da molti anni, con l'ARAN.*

*L'attività di implementazione e gestione dell'Archivio si deve in particolare a Sandro Tomaro, Raffaella Ambroso e Maurizio Croce, coordinati dal direttore della Direzione e dirigente pro-tempore dell'Ufficio IV.*

*Al gruppo di lavoro sulla contrattazione collettiva in materia di lavoro pubblico, coordinato dal Presidente delegato della Commissione dell'informazione Michele Tiraboschi e dal Direttore Larissa Venturi, hanno altresì preso parte Andrea Impronta, in servizio presso la Segreteria generale, Giuseppina Papini, visiting fellow del CNEL e l'avvocato Carlo Garella, ai quali si deve la ricostruzione del quadro normativo degli ultimi decenni.*

*L'attività di impaginazione grafica e il supporto amministrativo si devono a Giulia Costa e Edoardo Osti, pure in servizio presso l'Ufficio IV del CNEL.*

*Executive summary*

L'articolo 10-bis della legge 30 dicembre 1986, n. 936 (introdotto dalla legge 4 marzo 2009, n. 15, nell'ambito di un ampio disegno di monitoraggio e valutazione dei livelli e della qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali) assegna al CNEL il compito di predisporre su base annuale **una relazione sullo stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni con particolare riferimento alle esigenze della vita economica e sociale.**

Dopo alcuni anni di silenzio, **il programma della XI Consiliatura ha fatto proprio l'obiettivo di rendere effettiva l'osservazione della contrattazione collettiva del settore pubblico,** così da integrare e completare l'attività che il CNEL svolge con riferimento alle dinamiche retributive e contrattuali del settore privato.

Obiettivo prioritario della presente relazione è stato pertanto quello di **ripristinare questa attribuzione legislativa del CNEL mettendo a fuoco i presupposti storici e normativi e le basi metodologiche, informative e concettuali per una analisi attendibile e sistematica delle dinamiche contrattuali nel settore pubblico.** Centrale, nella relazione, è anche l'attenzione riservata a quella che è **la principale e fondamentale fonte informativa e documentale in materia che è rappresentata dall'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro del CNEL.**

In questa prospettiva si è reso necessario prendere le mosse da **una puntuale e fedele ricostruzione del quadro normativo del settore pubblico a partire dalla prima introduzione, nel 1983, dello strumento della contrattazione collettiva nel settore pubblico,** attraverso le fasi della progressiva estensione delle regole del diritto del lavoro privato al lavoro pubblico e il conseguente **mutevole rapporto tra lo spazio assegnato alla legge e lo spazio che viene delegato alla contrattazione collettiva** secondo una evoluzione storica, a tratti contraddittoria e comunque altalenante, che viene fotografato e documentata nella presente relazione.

La contrattazione collettiva rappresenta in effetti **un pilastro fondamentale nella gestione del lavoro pubblico in Italia, perché traccia gran parte della disciplina applicata a milioni di dipendenti chiamati a garantire il funzionamento del sistema pubblico e la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni ai cittadini e al sistema economico-produttivo.**

La diversificazione nella composizione dei comparti, che riflette la complessità della macchina amministrativa italiana, determina a sua volta una notevole differenziazione nella disciplina contenuta nei contratti.

La Relazione offre un quadro, aggiornato al 30 settembre 2024, delle informazioni desumibili dall'Archivio CNEL che, per quanto possibile, riproduce per la contrattazione di livello nazionale la stessa struttura di archiviazione del settore privato, il cui asse portante è l'associazione dei contratti al numero di lavoratori dipendenti a cui si applicano.

Per i contratti collettivi nazionali di lavoro del settore pubblico è stata effettuata una elaborazione dal Conto Annuale delle Pubbliche Amministrazioni della Ragioneria Generale dello Stato ([Conto Annuale \(mef.gov.it\)](https://www.mef.gov.it), con data di riferimento dicembre 2022.

Ai dati sui contratti collettivi nazionali di lavoro si aggiungono quelli relativi agli accordi collettivi nazionali che regolano il rapporto dei quasi 89mila professionisti di area medica operanti in regime di convenzione con il Servizio Sanitario Nazionale.

La relazione mostra che alla data indicata **risultano vigenti 20 contratti collettivi nazionali di lavoro che si applicano a 3.037.954 dipendenti di amministrazioni pubbliche** (fonte RGS per l'anno 2022) e **3 accordi collettivi nazionali che si applicano a 88.784 professionisti operanti in convenzione con il Servizio Sanitario Nazionale** (fonte SISAC al 1° gennaio 2023).

Nel documento si riporta il dettaglio del numero delle unità di personale per comparto di contrattazione:

- 1.272.892 Istruzione e ricerca (44,2%);
- 548.283 Sanità (19%);
- Funzioni locali 382.663 (13,3%);
- Funzioni centrali 186.822 (6,5%);
- Forze di polizia ad ordinamento militare 162.702 (5,6%);
- Forze Armate 157.165 (5,5%);
- Forze di polizia ad ordinamento civile 132.733 (4,6%);
- Vigili del Fuoco 34.231 (1,2%);
- Presidenza del Consiglio dei Ministri 1.832 (0,1%);
- Personale della carriera diplomatica 1046;
- Personale della carriera prefettizia 915;
- Unioncamere 52.

**Si tratta di un totale di lavoratori dipendenti non dirigenti pari a 2.881.336.**

A questi numeri si aggiungono quelli relativi al **personale dirigente, che ammonta a 156.618 unità**, di cui:

- l'84,7% impiegato nella Sanità (si tratta di 132.703 unità);
- il 5,1% nelle Funzioni Locali (con 7.932 unità);
- il 4,9% nella Istruzione e Ricerca (con 7.735 unità)
- il 4,1% nelle Funzioni Centrali (con 6.415 unità);
- l'1% nei Vigili del Fuoco (con 1.559 unità).

Un segmento importante per la vita civile è rappresentato dai **professionisti sanitari convenzionati con il Servizio Sanitario Nazionale**. Si tratta di un insieme di lavoratori la cui disciplina è regolata con accordi collettivi siglati, oltre che dalle rappresentanze dei lavoratori, dalla delegazione di parte pubblica denominata Struttura Interregionale Sanitari Convenzionati (SISAC). L'inserimento di questo segmento in Archivio, possibile grazie ad un recente accordo interistituzionale, consente di acquisire nel conteggio i dati sul comparto dei **servizi**

**sanitari territoriali erogati dal sistema sanitario territoriale**, al cui interno i medici di medicina generale costituiscono il gruppo più numeroso con 61.409 professionisti, il 72% del totale; seguono gli specialisti ambulatoriali con 17.335 unità (20%) e i pediatri di libera scelta con 6.681 unità (8%).

I dati presentati nella relazione, che spiegano le informazioni contenute nell'Archivio CNEL, consentono anche **elaborazioni di confronto fra settore pubblico e settore privato**.

L'analisi degli **indicatori di tensione contrattuale** evidenziava, alla fine del terzo trimestre 2024, **il 100% dei dipendenti pubblici regolati da un contratto collettivo nazionale di lavoro scaduto e una vacanza contrattuale media pari a 30 mesi**. Nel settore privato la percentuale di contratti scaduti risulta molto inferiore (38%) ma con variazioni tra comparti molto significative, superiori all'80% nei settori meccanico e trasporti e inferiori al 5% nei servizi. La vacanza contrattuale media del settore privato si attesta, nel periodo di riferimento, a 7 mesi, con settori come chimico e alimentari prossimi allo zero, mentre altri, come poligrafici e spettacolo, oltre i 36 mesi.

L'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro del CNEL mette a sistema dati che evidenziano **la marcata differenza nelle dinamiche contrattuali tra settore pubblico e settore privato, in massima parte attribuibile alla rigidità dei processi istituzionali che regolano i rinnovi contrattuali nel settore pubblico e alla necessità di approvare le risorse nell'ambito della manovra del bilancio**, mentre nel settore privato le tempistiche di rinnovo possono essere anche molto agili, soprattutto in settori altamente competitivi.

**La vacanza contrattuale di 30 mesi nel pubblico non rappresenta una caratteristica amministrativa, poiché ha un impatto significativo sul potere d'acquisto dei lavoratori, soprattutto, come nell'ultima tornata, in un contesto macroeconomico caratterizzato da forte inflazione.**

La relazione riporta il dettaglio dei dati relativi al **numero di lavoratori dipendenti, non dirigenti, pubblici e privati con contratto collettivo scaduto**, alla data dell'elaborazione, settore per settore: 5.418.963 per il settore privato sui complessivi 14.258.280 censiti in Archivio, 2.881.336 sui 2.881.336 nel pubblico (vedi la tabella 6, a pagina 76).

Per quanto riguarda la **contrattazione integrativa**, importante componente del sistema contrattuale che viene depositata al CNEL in base a una specifica previsione di legge, nella relazione viene descritto il cambiamento introdotto nella procedura di deposito con la razionalizzazione dei passaggi imposti alle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire la consultazione e la pubblicità dei testi contrattuali, nonché per ampliare la base documentale necessaria all'ARAN per il monitoraggio di competenza.

L'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro del CNEL registra sia i contratti integrativi nazionali che gli integrativi decentrati:

- **dal 1° gennaio al 30 settembre 2024 i contratti integrativi nazionali sono stati 155, mentre i contratti integrativi decentrati sono stati 13.882, dei quali 2.169 relativi ad Amministrazioni locali.**

Nei nove mesi in esame la contrattazione integrativa è intervenuta in maniera capillare a declinare e completare la disciplina dettata dalla contrattazione di livello nazionale, secondo la seguente ripartizione:

- nel 73,4% dei casi nel comparto Istruzione e Ricerca;
- nel 15,5% nelle Funzioni Locali;
- nel 6,5% nelle Funzioni Centrali;
- nel 3,5% nella Sanità.

Sul medio-lungo periodo si registra che **l'incremento del numero di contratti integrativi è dovuto alla ripresa della contrattazione collettiva dopo il blocco imposto dalla legge finanziaria del 2009, superato solo**

**con il Contratto collettivo nazionale quadro per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale (CCNQ) del 2016.**

Va peraltro sottolineato che, **se la natura decentrata della contrattazione integrativa permette di corrispondere alle esigenze specifiche delle singole realtà organizzative e sul territorio, tale frammentazione comporta anche una maggiore complessità nella gestione e nel monitoraggio dei contratti stessi, in particolare a livello locale.**

La relazione apre infine una prospettiva di analisi sul fronte dei **trattamenti retributivi**, mostrando come **le relative dinamiche contrattuali segnino ovviamente incrementi in corrispondenza dei rinnovi, ma lascino il settore pubblico in ritardo rispetto all'aumento della inflazione registrato a partire dal 2021.**

**Le retribuzioni contrattuali nel pubblico sono vincolate alle regole del bilancio pubblico, che ne limitano la capacità di rispondere con tempestività alle dinamiche del costo della vita**, mentre il settore privato, malgrado la marcata variabilità nei tempi di rinnovo tra comparti, consente una maggiore reattività ai mutamenti del contesto economico spesso anche in ragione di clausole contrattuali di indicizzazione dei salari alle dinamiche inflattive oltre che in ragione di indennità di vacanza contrattuali ovvero la concessione di importi *una tantum*.

Ciò detto, **il settore pubblico si distingue per una maggiore disponibilità di dati strutturati, anche rispetto alla contrattazione decentrata, che consentono analisi mirate e possono essere utilizzati per migliorare la pianificazione e supportare decisioni basate su evidenze**, contribuendo a una gestione più efficiente e trasparente del sistema pubblico.

Questa prima relazione “di transizione”, con il ripristino di una attribuzione legislativa sin qui non coltivata se non sporadicamente,

**fornisce ora le indispensabili basi metodologiche, informative e concettuali per futuri approfondimenti sistematici e di dettaglio.**

In questa prospettiva, la Commissione dell'informazione del CNEL, in collaborazione con l'ufficio competente in materia (Ufficio IV), si propone di avviare già nei primi mesi del 2025 **una lettura dei contratti integrativi in una ottica diversa rispetto a quella che la legge attribuisce all'ARAN, per studiarne i contenuti con riferimento alle "esigenze della vita economica e sociale"**, secondo quanto precisato dall'articolo 10-*bis* della legge 30 dicembre 1986, 936, lettera b).

Inoltre, i dati dell'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro, completi delle integrazioni tratte da INPS e da RGS, possono costituire una buona base informativa per **l'arricchimento del campione di CCNL che ISTAT utilizza nell'indagine sulle retribuzioni contrattuali e per la costruzione dei relativi indici**. Notevoli potenzialità emergono infatti dall'uso integrato delle basi informative di ISTAT e dell'Archivio CNEL, ad esempio per evidenziare il confronto nel lungo periodo fra le dinamiche retributive descritte dai principali contratti collettivi nazionali di lavoro in rapporto all'andamento dell'inflazione.

L'aver integrato l'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro con il dato quantitativo sui lavoratori dipendenti associato ai contratti collettivi nazionali di lavoro dei comparti pubblici consente ora di **confrontare l'andamento delle retribuzioni orarie nette fra il settore pubblico e quello privato**, e fra il gruppo dei contratti collettivi nazionali di lavoro applicati nelle pubbliche amministrazioni e singoli contratti nazionali o gruppi di contratti nazionali del settore privato, rapportando entrambi alle dinamiche dell'inflazione.

Indice – Sommario

<b>CAPITOLO I</b>	<b>18</b>
<b>Il contributo del CNEL allo studio della contrattazione collettiva nel settore pubblico</b>	<b>18</b>
1. <i>Attribuzioni e funzioni del CNEL in materia di contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni</i>	19
2. <i>Il contributo del CNEL allo studio della contrattazione collettiva in materia di lavoro pubblico</i>	20
3. <i>Le prospettive per un rilancio dell'azione di monitoraggio del CNEL sulla contrattazione collettiva nel settore pubblico</i>	27
<b>CAPITOLO II</b>	<b>31</b>
<b>Il quadro normativo del lavoro nel settore pubblico negli ultimi 30 anni: un focus su ruolo, attribuzioni e spazi della contrattazione collettiva</b>	<b>31</b>
1. <i>L'evoluzione storica della normativa nel settore pubblico: una introduzione</i>	32
2. <i>La legge delega 23 ottobre 1992 n. 421 e la "stratificazione normativa" degli anni '90: dall'istituzione dell'ARAN (decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29) al decreto legislativo n. 286 del 30 luglio 1999</i>	33
3. <i>La riunificazione e il coordinamento normativo delle disposizioni emanate: il Testo Unico sul pubblico impiego (decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche")</i>	38
4. <i>L'attuazione della delega di cui alla legge n. 15 del 4 marzo 2009: dal decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 all'attualità.</i>	39

<b>CAPITOLO III</b>	<b>51</b>
<b>La contrattazione collettiva nel settore pubblico e l'Archivio nazionale dei contratti: un quadro statistico di lungo periodo</b>	<b>51</b>
<i>1. Il contributo del CNEL all'ampliamento della base informativa sulla contrattazione collettiva nel settore pubblico: l'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro</i>	<b>52</b>
<i>2. Il grado di copertura dell'Archivio per la contrattazione nazionale e per la contrattazione integrativa del settore pubblico</i>	<b>55</b>
<i>3. Associazione fra CCNL/ACN e numero di lavoratori (dipendenti/professionisti in convenzione) a cui risulta applicato</i>	<b>57</b>
<i>4. Modalità di consultazione dell'Archivio e possibilità di effettuare confronti tra il settore pubblico e il settore privato</i>	<b>67</b>
<i>5. L'evoluzione storica degli accordi nazionali depositati e l'individuazione dei CCNL/ACN vigenti a una certa data</i>	<b>68</b>
<i>6. Quadro statistico sulla contrattazione nazionale del settore pubblico e confronto con il settore privato</i>	<b>70</b>
<i>7. Quadro statistico sulla contrattazione integrativa nazionale e decentrata per i dipendenti pubblici contrattualizzati</i>	<b>86</b>
<i>8. Possibili sviluppi in tema di retribuzioni contrattuali</i>	<b>91</b>

## Capitolo I

### **Il contributo del CNEL allo studio della contrattazione collettiva nel settore pubblico**

1. *Attribuzioni e funzioni del CNEL in materia di contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni*

Tra le attribuzioni del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (d'ora in poi, CNEL) vi è la raccolta e l'aggiornamento "dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro nel settore pubblico, con particolare riferimento alla contrattazione decentrata e integrativa di secondo livello" (art. 10 bis, comma 1, lett. b, legge n. 936/1986). I testi contrattuali sono conservati presso l'[Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro](#), anche al fine di predisporre "una relazione annuale sullo stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale" (art. 10 bis, comma 1, lett. b, legge n. 936/1986).

Si tratta di una previsione normativa introdotta nel 2009 (art. 9, legge 4 marzo 2009, n. 15) che, attraverso "disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro", ha disposto l'aggiunta dell'articolo 10 bis nel corpo della [legge 30 dicembre 1986, n. 936](#), assegnando così al CNEL "ulteriori attribuzioni" nell'ambito di un più ampio disegno di monitoraggio dei livelli e della qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini (art. 10 bis, comma 1, lett. a, legge n. 936/1986) al fine di valutare, anche attraverso lo studio delle dinamiche contrattuali e retributive e l'organizzazione del lavoro, l'attività compiuta dalle amministrazioni pubbliche e valutarne i relativi problemi (art. 10 bis, comma 1, lett. c, legge n. 936/1986).

Le ulteriori attribuzioni in parola si inseriscono in un complesso disegno riformatore del lavoro pubblico, che hanno avuto, nondimeno, l'ambizioso obiettivo di superare alcuni limiti sperimentati nell'ambito delle precedenti riforme, dovuti anche a talune criticità della contrattazione integrativa, tentando di uniformare il sistema del lavoro pubblico, di cui la contrattazione collettiva è parte centrale, ai (già noti) principi di trasparenza e pubblicità, per tendere ad una amministrazione

maggiormente efficiente e produttiva, partendo dagli aspetti di organizzazione del lavoro e valorizzazione del personale.

L'inserimento della disposizione di cui all'art. 10 bis nel corpo della legge n. 936/1986 risponde, pertanto, alla finalità di potenziare gli strumenti di cui già disponeva la Commissione speciale istituita ai sensi dell'art. 16, che è "preposta alla raccolta, alla organizzazione e all'elaborazione dell'informazione", nel suo ruolo di supporto tecnico-informativo del CNEL, nelle materie specificate agli artt. 10 e 17, tra cui anche le tendenze in materia di contrattazione collettiva e dinamiche retributive nel settore delle Pubbliche Amministrazioni, che tuttavia, fino a quel momento avevano conosciuto solamente uno sviluppo episodico e talvolta settoriale.

2. *Il contributo del CNEL allo studio della contrattazione collettiva in materia di lavoro pubblico*

Attualmente, negli archivi del CNEL risultano depositati 19 rapporti, riguardanti «gli assetti normativi e retributivi espressi dalla contrattazione collettiva», di cui solo cinque sono dedicati specificatamente allo studio della contrattazione collettiva nel settore pubblico. La negoziazione afferente alle Pubbliche Amministrazioni è stato oggetto di analisi in maniera episodica e settoriale, nondimeno oggetto di divulgazione, soprattutto in termini di rendicontazione numerica, attraverso le pagine del *Notiziario dell'Archivio nazionale dei contratti*, consultabile sul sito istituzionale del CNEL.

Di fatto, dell'attribuzione di cui all'art. 10 bis lett. b, legge n. 936/1986 rimane traccia solo in due rapporti, di cui uno risalente a luglio del 2010, dal titolo [La contrattazione collettiva nel settore del lavoro pubblico: La tornata nazionale 2006-2009 e la contrattazione di secondo livello 2008-2009](#) e l'altro del dicembre 2011 avente ad oggetto gli [Andamenti della contrattazione collettiva nel settore pubblico dopo l'entrata in vigore del](#)

[d.lgs. 150/2009 - alcuni aspetti della contrattazione decentrata integrativa nel comparto delle università.](#)

Vale la pena innanzitutto richiamare il primo di questi cinque rapporti consultabile nella sezione dedicata al settore pubblico della contrattazione collettiva, approvato nel febbraio 2002, e riguardante [L'Archivio CNEL sulla contrattazione integrativa nel settore pubblico: primi elementi di riflessione](#), che ha avuto l'intento di offrire uno spaccato in materia, seppure incompleto, ma al contempo «significativo, perché suffragato da un'ideale campionatura del senso del mutamento in atto nel lavoro pubblico» (p.8).

In linea con le disposizioni di cui agli artt. 16 c. 2 lett. c, 17, c. 5, e 10 c. 1 lett. c, legge n. 936/1986, la Commissione per l'informazione ha offerto una prima indagine campionaria su 366 contratti relativi alla tornata contrattuale 1998-2001, consentendo di individuare alcuni trend di orientamento, senza tuttavia entrare in profondità, ossia nel merito del contenuto dei singoli istituti contrattuali. Nondimeno, il campionamento ha permesso di svolgere delle considerazioni in ordine alla reale articolazione della struttura della contrattazione, rilevate a seguito della schedatura dei contratti inseriti in Archivio, in termini di "prima esposizione dei fatti" (p. 29), secondo una

Per quanto riguarda la costruzione del campione, è stato utilizzato "il parametro di rapidità nella firma dei contratti" (p.14): a questi fini, esulano dalla indagine gli accordi riguardanti i comparti Università, Enti di ricerca ed Aziende, dal momento che i relativi testi erano stati sottoscritti in ritardo rispetto alla fase di rilevazione. Per ordinare il materiale contrattuale delle amministrazioni a carattere decentrato, è stato adoperato il criterio della collocazione geografica, e dunque, per i contratti INPS si è proceduto con la suddivisione in Nord, Centro, Sud, e così ripartiti risultano anche i contratti relativi a Provveditorati, Regioni, Province, Comuni e Sanità.

Per il comparto Ministeri sono stati invece selezionate 12 Amministrazioni, mentre per il comparto EPNE, sono stati analizzati gli accordi di 6 importanti enti (INPS, INAIL, INPDAP, CRI, ACI, ICE). Di

particolare interesse i canoni utilizzati nella seconda parte del documento, laddove è stata costruita una “prima analisi quantitativa di dati ricavabili dalla schedatura dei contratti integrativi con il piano di classificazione del CNEL, utilizzando le stesse sigle di individuazione di voci e sottovoci” (p. 20).

In allegato alla relazione (p.67 e ss.) si trova una legenda di ausilio alla comprensione delle materie oggetto di analisi, con l’avvertenza che le sottovoci del Piano di classificazione del CNEL sono molto più numerose di quelle ivi rappresentate mediante i grafici. Nel dettaglio, oggetto di rilevazione nei vari comparti sono stati i seguenti istituti, corredati dalle relative sigle che indicano rispettivamente: AA, Altre materie (es. per sottovoci, AA1, lavoro delle donne; AA10, pari opportunità); AL, Ambiente lavoro e tutela salute; CC, Contrattazione collettiva; CS, Costituzione del rapporto; GE, Gestione delle eccedenze; LL, Luogo di lavoro; MQ, Mansioni e qualifiche; OD, Organizzazione del lavoro; OR, Orario; RS, Rapporti e diritti sindacali; TE, Trattamento economico.

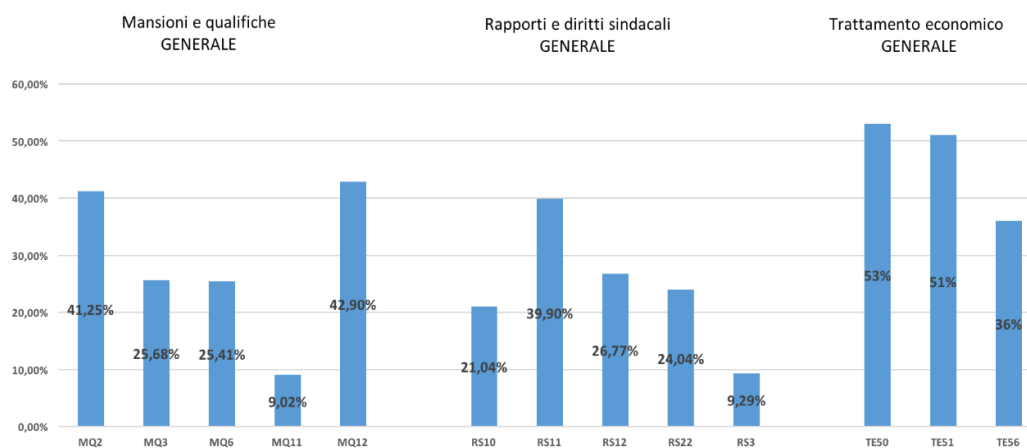
Due, dunque, sono i criteri utilizzati per indagare il fenomeno della contrattazione decentrata così articolato: se il canone metodologico della “presenza” è stato idoneo ad evidenziare principalmente il numero e il tipo di istituti contrattuali maggiormente ricorrenti (sistema delle relazioni sindacali, trattamento economico accessorio, sistema di inquadramento, etc.); con il secondo, è stata specificata l’attenzione con cui le parti hanno inteso regolamentare l’istituto o, per meglio dire, il maggiore o minore dettaglio con cui i singoli istituti sono stati affrontati (ad es. focus maggiore sull’ordinamento professionale rispetto al trattamento economico).

A completamento dello strumentario di elaborazione di base previsto dal sistema di classificazione del CNEL, nel contesto dell’ultima parte del rapporto, “Esame delle articolazioni delle principali voci contrattate”, l’indagine ha misurato la percentuale con la quale le tre materie maggiormente contrattate, ossia quelle dell’ordinamento professionale (MQ), delle relazioni sindacali (RS), e del trattamento retributivo (TE),

con indicazione delle pertinenti sottovoci, sono state affrontate per ciascun comparto.

Di seguito un grafico di sintesi dei dati (Archivio Cnel sulla contrattazione integrativa nel settore pubblico: primi elementi di riflessione pubblicato nel febbraio 2002, p. 59), laddove le sigle indicate specificano il significato delle seguenti sottovoci: MQ2, Mobilità orizzontale; MQ3, Mobilità verticale; MQ6, Quadri: normativa ed elementi retributivi aggiuntivi; MQ11, Classificazione: definizione declaratoria e profili; MQ12 Classificazione: gestione inquadramento; RS10, Relazioni sindacali: in generale; RS11, Relazioni sindacali: criteri e modelli; RS12, Relazioni sindacali: informazioni e contenuti; RS22, Diritto di sciopero: esercizio del diritto di sciopero; RS3, Rappresentanze sindacali aziendali, RSU, altre strutture; TE50, Ulteriori elementi retributivi: in generale; TE51, Ulteriori elementi retributivi: premi di produzione, superminimi; TE56, Ulteriori elementi retributivi: altre indennità.

**Figura 1: Grafico di sintesi delle principali voci contrattate nei singoli comparti nella tornata contrattuale 1998-2001.**



Fonte: CNEL, *Archivio CNEL sulla contrattazione integrativa nel settore pubblico, primi elementi di riflessione del 2002, p.59.*

L'attività di elaborazione dei contenuti della contrattazione collettiva decentrata prosegue nel 2004, incentrandosi su [L'utilizzo del fondo per la retribuzione accessoria nei contratti integrativi delle amministrazioni](#)

[pubbliche: quadriennio 1998-2001](#). Pur ampliando la base campionaria, che è stata estesa a 1000 contratti integrativi presenti in Archivio, e riguardante tutti i comparti ad eccezione degli Enti di Ricerca, evidente risulta il carattere settoriale rispetto all'indagine precedente, seppure contenga spunti interessanti in ordine alla metodologia utilizzata.

Per quanto riguarda la costruzione del campione, la metodologia è quella già sperimentata in seno ad ARAN, e la suddivisione dei contratti è avvenuta in questi termini: per il comparto Ministeri (pp. 13-15) sono stati individuati i contratti di 13 amministrazioni, ma l'analisi è stata svolta proficuamente solo per 8 Ministeri, data anche la diversa articolazione del Fondo, a volte non chiara ed omogenea; sul comparto degli Enti pubblici non economici, la scelta è ricaduta su "quattro grandi Amministrazioni, per una delle quali (INPDAP) è stato possibile ricostruire l'articolazione del fondo nel corso di tre anni" (p. 17). Per le Regioni ed Autonomie locali (pp. 24-34) è stato selezionato un campione a scelta ragionata, tenendo conto di due variabili fondamentali, ossia l'area geografica, e per i comuni, la classe di abitanti (da 5.000 a oltre 250.000). Per il comparto Sanità, il cui sistema di gestione dei tre fondi è più complesso rispetto alle altre PP.AA., "è stato costituito un campione nazionale di 97 amministrazioni, di cui 1/3 costituito da aziende ospedaliere" (p.19) anch'esso suddiviso a seconda della diversa collocazione territoriale, ossia Nord (n.39), Centro (n.33) e Sud (n. 25).

L'indagine, in sostanza, si occupa della disciplina dell'utilizzo del Fondo, e dei quattro istituti delle progressioni orizzontali, della produttività individuale e collettiva, delle indennità di vario genere, e delle posizioni organizzative, consentendo di delineare un primo quadro della gestione del personale delle Pubbliche Amministrazioni. Considerato, che il Fondo viene costituito annualmente, il rapporto si fa carico, ove è stato possibile, di disarticolare il dato per più anni e aggregazioni di anni, in modo da saggiare l'eventuale mutamento di equilibri interni.

In questo modo, è stata valutata l'incidenza di alcuni istituti (indennità e progressione economica) sulla reale composizione del Fondo per gli anni successivi, e nondimeno è stata testata "la reale capacità selettiva

dell'utilizzo" (p. 12) del medesimo, evidenziando il vero nodo problematico della disciplina, ossia la previsione di criteri idonei a riconoscere e valutare la prestazione del lavoratore pubblico.

Nel dettaglio, i temi indagati nei comparti Ministeri ed EPNE risultano i seguenti: turni e straordinario; indennità; mobilità; produttività; posizioni organizzative; progressione economica; ordinamento professionale; progetti nazionali; mentre nel comparto Regioni e Autonomie Locali si è registrato un focus particolare nelle voci maggiormente contrattate, ossia progressioni orizzontali, posizioni organizzative, indennità e produttività. Nel comparto Sanità, l'attenzione è correlata alla destinazione dei tre fondi previsti dal CCNL, ossia al finanziamento, in primo luogo, degli istituti dello straordinario e delle indennità; poi della produttività collettiva ed individuale, ed infine l'analisi ha misurato le allocazioni economiche stabilite per gli istituti del sistema di classificazione.

La tendenza si inverte nel 2007, e viene ripristinato un approccio generale allo studio del fenomeno della contrattazione, peraltro di natura dinamica, dal momento che l'indagine ha riguardato "l'arco della vigenza di due contratti nazionali", in modo che fosse evidenziata "un'analisi integrata tra istituti retributivi e normativi, soprattutto riferiti all'ordinamento professionale" (p. 6).

Il rapporto, avente ad oggetto [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](#), ha visto l'osservazione del materiale contrattuale sulla base di un campione rappresentativo composto da 100 Comuni, 25 Province, 15 Regioni, 10 Ministeri, 4 Enti pubblici non economici, 65 tra ASL ed Aziende sanitarie, 12 Università.

Dal punto di vista della metodologia scientifica adottata, tornano i due criteri della presenza (o ricorrenza) per l'analisi del numero e il tipo di istituti contrattuali, e della "incidenza" per misurare la soglia di attenzione che le parti negoziali hanno riservato agli istituti medesimi.

Nondimeno, l'approccio dinamico di questo report consente non solo un esame statistico-quantitativo, ma anche una elaborazione di tipo qualitativo, idonea ad entrare nel merito delle scelte contrattuali operate, al fine di verificare con maggiore precisione le soluzioni adottate sui principali istituti. In particolare, l'attenzione sui contenuti dei contratti integrativi è stata rivolta al tema delle relazioni sindacali (pp. 10-12), alle forme atipiche e flessibili di lavoro (pp. 12-14) alle modalità di utilizzo del fondo per la retribuzione accessoria (pp.14-21), all'orario di lavoro (pp. 22-23), all'evoluzione del sistema di inquadramento (p. 24-25), alla formazione (pp. 25-27) e alla mobilità (p. 28).

Simile impostazione di lettura del patrimonio informativo presente in Archivio, viene tuttavia abbandonata nel rapporto successivo, nonostante il potenziamento della strumentazione conoscitiva in capo al CNEL, per l'effetto dall'inserimento della norma di cui all'art. 10 bis lett. b) nella legge n.936/1986 operato con l'art. 9, legge n.15/2009.

Si allude, in primo luogo, all'impianto del documento approvato il 14 luglio 2010, [La contrattazione collettiva nel settore del lavoro pubblico: La tornata nazionale 2006-2009 e la contrattazione di secondo livello 2008-2009](#), che risulta suddiviso in due parti. Con la prima parte del documento, si contestualizza il quadro normativo alla vigilia dei rinnovi contrattuali 2006-2009, analizzando il tema delle risorse economiche e della compatibilità finanziaria (pp. 4-16), e le relative novità introdotte nei diversi comparti (pp. 22-36), per concludere con un'analisi sulla contrattazione di secondo livello (pp. 37-60); mentre la seconda parte ha tracciato una panoramica sulle risorse aggiuntive per i contratti integrativi di dieci PP.AA., negli anni 2008-2009 (pp. 61-166), al fine di comprendere «fino a che punto il CCNL continua a svolgere a pieno titolo il ruolo di autorità salariale» (p. 61), e se queste maggiori disponibilità economiche siano idonee o no a premiare il merito e la produttività dei dipendenti pubblici.

Nello specifico, l'analisi dei contenuti dei contratti collettivi nazionali, nella prima parte, verte su «grandi temi» (ossia Relazioni sindacali, Ordinamento professionale, Trattamento economico, e Organizzazione

del lavoro, p. 22 e ss.); quanto alla contrattazione integrativa, viene tratteggiata la tendenza a negoziare un numero ridotto di materie, rispetto a quanto accaduto nelle tornate precedenti.

In questo contesto, si procede ad una disamina, nell'ambito del comparto Autonomie locali, di un numero maggiore di comuni rispetto al passato, giustificato dall'esiguo numero di istituti contrattati; seppure non venga specificata la base di campionamento; mentre nei comparti della Sanità e Università vengono descritte le materie maggiormente negoziate, ed in particolare la gestione dei relativi fondi.

Infine, l'ultimo studio pubblicato, dal titolo [Andamenti della contrattazione collettiva nel settore pubblico dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009 - alcuni aspetti della contrattazione decentrata integrativa nel comparto delle università](#), riguarda un campione di 10 accordi sottoscritti, nel corso del 2010, dagli atenei di Parma, Perugia, Roma I, Perugia per stranieri, Urbino, Trieste, Lecce, Roma III, Napoli e Palermo, particolarmente significativi in ordine alla distribuzione del salario accessorio, secondo criteri di selettività legati alla qualità della prestazione lavorativa.

3. *Le prospettive per un rilancio dell'azione di monitoraggio del CNEL sulla contrattazione collettiva nel settore pubblico*

L'evidente asimmetria rispetto a quanto realizzato dal CNEL per il settore privato ([vedi, da ultimo, il XXV Rapporto sul Mercato del lavoro e la Contrattazione collettiva 2023](#), aprile 2024) e una nuova riflessione sulla valenza strategica delle attribuzioni di legge rispetto a un processo di pieno rilancio e riaccreditamento dell'organismo indicano l'opportunità e anche l'urgenza di ripristinare un monitoraggio effettivo sulle tendenze della contrattazione collettiva nel settore pubblico, sulla base dei dati acquisiti dall'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi anche alla luce dei progressi metodologici compiuti nel corso della XI consiliatura ([qui](#)) e in considerazione della circostanza che,

rispetto al settore privato, per il pubblico si dispone materialmente anche degli accordi decentrati.

L'analisi dei cinque rapporti pubblicati nel settore delle Pubbliche Amministrazioni ha consentito di evidenziare talune criticità, soprattutto per il carattere discontinuo della reportistica, complice anche il perdurante tentativo di emarginazione del CNEL; ma al contempo è possibile estrapolare alcune considerazioni circa i metodi di lettura dell'immenso materiale contrattuale depositato presso l'Archivio.

Certamente i criteri della presenza e dell'incidenza consentono di misurare l'andamento delle voci contrattuali maggiormente negoziate nell'ambito delle procedure di contrattazione; tuttavia, è finora mancata una analisi dinamica costante sui testi dei contratti collettivi nazionali, e sui rinnovi dell'anno di riferimento o dell'anno precedente, in modo da desumere tendenze di medio e lungo periodo, anche all'interno dei singoli comparti.

Coglie indubbiamente nel segno, ai fini dell'osservazione del fenomeno della contrattazione integrativa, il suggerimento di distinguere le caratteristiche della Pubblica Amministrazione interessata, anche al fine di tratteggiare dei trend circa il grado di dipendenza rispetto alla contrattazione di primo livello, oltre che dare rilievo ai risultati conseguiti, con riferimento alle modalità di erogazione delle risorse, e al carattere discrezionale o vincolato del relativo processo di valutazione da parte della dirigenza (si veda, [La contrattazione collettiva nel settore del lavoro pubblico: La tornata nazionale 2006-2009 e la contrattazione di secondo livello 2008-2009](#), p. 63 e ss.).

Altro criterio potenzialmente riutilizzabile è quello che misura il tasso di negoziabilità degli accordi integrativi, idoneo a misurare quanti contratti stipulino le PP.AA. oggetto di campionamento, seppure la tendenza più recente, secondo le ultime rilevazioni di ARAN che ha realizzato una indagine campionaria con 51 amministrazioni., ha contato "solo" 65 accordi tra il 2018 e il 2021, registrando tendenzialmente un solo accordo integrativo per ente ([La contrattazione integrativa nelle pubbliche](#)

[amministrazioni italiane dopo i rinnovi dei contratti collettivi nazionali di comparto per il triennio 2016-2018](#), p. 33).

Il canone metodologico evidenziato, già utilizzato dal CNEL in passato (v. [Contrattazione, retribuzioni, e costo del lavoro in Italia 2002-2003 nel contesto europeo](#), p. 147 e ss.), consentirebbe, nondimeno, di entrare in profondità nel fenomeno, anche per comprendere se vi sia stata una dispersione dei negoziati su alcune materie, e il diverso atteggiarsi del dato nei vari comparti.

Misurazioni di tal genere devono essere accompagnate dalla consapevolezza del grande cambiamento che sta attraversando (anche) il mondo delle Pubbliche Amministrazioni. In questo contesto, assumono rilevanza le linee di azione per la pubblica amministrazione e il dialogo sociale di settore indicate dal [Patto dell'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale](#) promosso il 10 marzo 2021 dall'allora Ministro per la Pubblica Amministrazione Renato Brunetta, e firmato da CGIL-CISL-UIL, sotto l'egida del Governo Draghi.

Ispirandosi a simili linee di analisi il presente rapporto, nell'intento di porre le basi per un futuro studio sistematico e continuativo sulla contrattazione collettiva nel settore pubblico da parte del CNEL, è volto alla ricostruzione del rapporto tra legge e contrattazione collettiva nel settore pubblico nell'arco degli ultimi trent'anni, scanditi da importanti e controverse riforme legislative, per individuare parametri oggettivi nella lettura delle dinamiche contrattuali documentate dai depositi presso l'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro.

Si tratta di un lavoro preliminare con cui si intende ripristinare il contributo del CNEL su quella parte della disciplina del lavoro pubblico che passa attraverso la contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni, con l'obiettivo di indagare la materia con specifico riferimento alle esigenze della vita economica e sociale, come richiede espressamente l'art. 10-bis, comma 1, lett. b), legge 30 dicembre 1986, n. 936.

Per un più esaustivo quadro della stagione negoziale da poco avviata, relativamente ai comparti di contrattazione di competenza dell'ARAN per il triennio 2022-2024, si rinvia al contributo elaborato dalla stessa ARAN per la Relazione annuale del CNEL al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni alle imprese e ai cittadini per l'anno 2024 (4. *La nuova stagione 2022- 2024 dei rinnovi contrattuali del settore pubblico di competenza dell'Aran*, p. 40 e ss.).

## Capitolo II

### **Il quadro normativo del lavoro nel settore pubblico negli ultimi 30 anni: un focus su ruolo, attribuzioni e spazi della contrattazione collettiva**

### 1. *L'evoluzione storica della normativa nel settore pubblico: una introduzione*

L'evoluzione della normativa nel settore pubblico mostra oscillazioni nel tempo tra una concezione di natura privatistica e una di natura pubblicistica, con alterni ritorni all'uno o all'altro dei modelli di regolamentazione.

Nel ricostruire il quadro normativo nel settore pubblico degli ultimi trent'anni, è necessario partire dalla disciplina più completa ed organica dell'impiego pubblico, che lo differenzia nettamente da quello privato, rappresentata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 10 gennaio 1957 ("Testo Unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato"), composto da 386 articoli e, per alcuni aspetti, tuttora in vigore (ad esempio, il regime dell'incompatibilità, richiamato dall'articolo 53 dell'attuale decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165). Si ritiene degno di nota il fatto che il primo articolo, appositamente dedicato all'ordinamento professionale, distingue le carriere degli impiegati civili dello Stato, amministrativi e tecnici, in direttive, di concetto, esecutive e del personale ausiliario. È infatti soltanto con la legge 29 marzo 1983 n. 93 ("Legge quadro sul pubblico impiego") che si assiste, per la prima volta, all'introduzione della contrattazione collettiva nel pubblico impiego, pur se limitatamente a settori non soggetti alla riserva di legge o ad atti unilaterali dell'amministrazione.

L'articolo 5 della legge n. 93/1983, nel prevedere che i "pubblici dipendenti sono raggruppati in un numero di comparti di contrattazione collettiva", demanda al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di determinare e variare il numero dei comparti e la loro composizione sulla base degli accordi dallo stesso definiti con le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale. L'articolo 6 della citata legge detta poi una specifica disciplina per gli accordi collettivi dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo. Di conseguenza, dal 1983 in avanti la fonte contrattuale si affianca alla fonte normativa nel pubblico impiego benché per

quest'ultimo, a differenza del settore privato, il recepimento degli accordi collettivi deve eseguirsi mediante regolamento governativo.

La progressiva estensione delle regole del diritto del lavoro privato al pubblico impiego – nell'accezione e nella direzione voluta dal legislatore degli anni Novanta – ha la sua prima attuazione nel decreto legislativo n. 29/1993 e in successivi decreti correttivi per mezzo dei quali è stata introdotta una riforma che non ha eguali in altri Paesi europei. Scopo fondamentale della privatizzazione consiste nell'introduzione nel settore pubblico dei principi di efficienza, tipici del modello di gestione del settore privato, al fine di accrescerne la flessibilità e la specializzazione, ponendo in primo piano l'obiettivo per le amministrazioni di perseguire attività orientate al risultato e la rivisitazione del rapporto con il cittadino, da intendersi come "utente/cliente".

2. *La legge delega 23 ottobre 1992 n. 421 e la "stratificazione normativa" degli anni '90: dall'istituzione dell'ARAN (decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29) al decreto legislativo n. 286 del 30 luglio 1999*

La legge-delega 23 ottobre 1992 n. 421 ("Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale") rappresenta la pietra miliare della prima fase del processo di privatizzazione del lavoro pubblico. Con essa il Governo è stato delegato a ricondurre i rapporti di lavoro con le amministrazioni nell'alveo del diritto civile e a disciplinarne lo svolgimento mediante contratti collettivi (e individuali), completando il disegno con la devoluzione al giudice del lavoro delle controversie relative ai pubblici dipendenti e superando, quindi, il meccanismo di "recepimento" dell'accordo mediante fonte regolamentare. Restano, tuttavia, fuori dall'ambito contrattuale alcune materie o perché coperte da riserva di legge quali l'organizzazione degli uffici e l'accesso ai medesimi o in quanto strettamente connesse alla natura pubblica del datore di lavoro, tra cui la responsabilità disciplinare, l'incompatibilità e il divieto di cumulo di impieghi e incarichi.

La delega conferita al Governo è stata attuata con il decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 ("Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992 n.421") che disciplina i rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni al fine, meglio esplicitato nell'art.1, di: a) accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei paesi della comunità europea, anche mediante il coordinato sviluppo di sistemi informativi pubblici; b) razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica; c) integrare gradualmente la disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato.

Il decreto stabilisce che le amministrazioni pubbliche sono ordinate secondo disposizioni di legge e di regolamento ovvero, sulla base delle medesime, mediante atti di organizzazione e che: "I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni delle sezioni II e III, capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, in quanto compatibili con la specialità del rapporto e con il perseguimento degli interessi generali nei termini definiti dal presente decreto" ma, soprattutto, che: "I rapporti individuali di lavoro e di impiego sono regolati contrattualmente". Quindi, la regolamentazione dei rapporti di lavoro e di impiego avviene per il tramite di contratti collettivi (ed individuali) con l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di garantire ai propri dipendenti "parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori o quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi" ai sensi dell'articolo 49, comma 2, e con espresso attribuzione in capo al datore di lavoro pubblico, nelle materie soggette alla disciplina del codice civile, delle leggi sul lavoro e dei contratti collettivi, dei poteri propri del datore di lavoro del settore privato: di qui, secondo quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, la facoltà per le pubbliche amministrazioni di adottare "tutte le misure inerenti all'organizzazione ed alla gestione dei rapporti di lavoro".

Restano esclusi e in regime di diritto pubblico in quanto disciplinati dai rispettivi ordinamenti e, dunque, in deroga a quanto previsto per gli altri dipendenti (ai sensi dell'articolo 2, comma 4, del citato decreto): "i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello stato, il personale militare e delle forze di polizia, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, a partire rispettivamente dalle qualifiche di segretario di legazione e di vice consigliere di prefettura, i dirigenti generali nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, e quelli agli stessi equiparati per effetto dell'articolo 2 della legge 8 marzo 1985, n.72, nonché i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'articolo 1 del decreto legislativo del capo provvisorio dello stato 17 luglio 1947, n.691, e dalle leggi 4 giugno 1985, n.281, e 10 ottobre 1990, n.287" (id est il personale della Banca d'Italia, delle aziende di credito e delle autorità indipendenti).

Tra le previsioni di maggior rilievo del decreto legislativo n. 29/1993 va segnalato l'art.50 che ha istituito l'ARAN, l'Agenzia per la rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia organizzativa, gestionale e contabile, sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri, che rappresenta le pubbliche amministrazioni nella contrattazione collettiva nazionale di lavoro.

L'Agenzia svolge ogni attività relativa alla negoziazione e definizione dei contratti collettivi del personale dei vari comparti del pubblico impiego, ivi compresa l'interpretazione autentica delle clausole contrattuali e la disciplina delle relazioni sindacali nelle amministrazioni pubbliche. Nello svolgimento dei suoi compiti istituzionali, l'ARAN si attiene agli atti di indirizzo dei comitati di settore, con l'autonomia dettata dall'esigenza di garantire una corretta e funzionale dinamica negoziale.

L'Agenzia – oltre a curare le attività di studio, monitoraggio e documentazione necessarie all'esercizio della contrattazione collettiva – assiste le pubbliche amministrazioni per l'uniforme applicazione dei contratti collettivi di lavoro e predispone – a cadenza semestrale ed

avvalendosi della collaborazione dell'ISTAT e del MEF – un rapporto sull'evoluzione delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti, che invia al Governo, ai Comitati di settore dei comparti Regioni e Autonomie locali e Sanità, nonché alle Commissioni parlamentari competenti.

L'Agenzia, inoltre, effettua il monitoraggio sulla 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 e integrativa.

La c.d. seconda fase del processo di privatizzazione del pubblico impiego è stata avviata dalla riforma operata con la legge 15 marzo 1997 n. 59, c.d. "Legge Bassanini ("Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa") che si fa carico di completare l'integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato e la conseguente estensione al lavoro pubblico delle disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro privato nell'impresa, ponendosi altresì l'obiettivo di semplificare e rendere più spedite le procedure di contrattazione collettiva, riordinando e potenziando l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) cui è conferita la rappresentanza negoziale delle amministrazioni interessate ai fini della sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali, anche consentendo forme di associazione tra amministrazioni, ai fini dell'esercizio del potere di indirizzo e direttiva all'ARAN per i contratti dei rispettivi comparti.

La riforma si propone inoltre di garantire a tutte le amministrazioni pubbliche autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dei vincoli di bilancio di ciascuna amministrazione, e dispone la

possibilità di prevedere che per ciascun ambito di contrattazione collettiva le pubbliche amministrazioni, attraverso loro istanze associative o rappresentative, possano costituire un comitato di settore.

La riforma Bassanini dispone infine che, prima della definitiva sottoscrizione del contratto collettivo, la quantificazione dei costi contrattuali sia dall'ARAN sottoposta (limitatamente alla certificazione delle compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio) alla Corte dei conti.

Tra il 1997 e 1998 il Governo ha poi emanato ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo n. 29/1993, allo scopo di conformare il medesimo decreto alle norme contenute nella legge di delega. In particolare, viene riformato il sistema di contrattazione collettiva, riorganizzata e potenziata l'Aran e sono stati stabiliti criteri certi per la misurazione della rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva e dei diritti sindacali.

La finalità è stata individuata nell'evitare che la riforma del quadro normativo della contrattazione collettiva interferisse con il rinnovo dei contratti collettivi pubblici, scaduti in tutti i comparti il 31 dicembre 1997. Ciò ha ridotto nettamente il grado di legificazione della contrattazione collettiva rispetto al modello del decreto legislativo n. 29 del 1993 e dislocato diversamente l'intervento della legge rispetto all'autonomia collettiva. In particolare, la struttura contrattuale viene articolata su due livelli contrattuali ("in coerenza con il settore privato", come previsto dalla legge di delega) e vengono rimesse alla stessa contrattazione collettiva la suddivisione in comparti, la definizione delle aree dirigenziali, l'individuazione di sezioni specifiche per tipologie professionali, i rapporti tra livello nazionale e livelli decentrati. Viene altresì disposta la prevalenza del contratto collettivo nazionale su quello di livello decentrato, comminando, con una soluzione tecnica che non ha riscontri nel settore privato, la sanzione della nullità delle clausole degli accordi difformi rispetto ai vincoli posti dal contratto collettivo nazionale.

3. *La riunificazione e il coordinamento normativo delle disposizioni emanate: il Testo Unico sul pubblico impiego (decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165 “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”)*

La progressiva stratificazione normativa sopra descritta ha reso quindi necessaria un’opera di riunificazione e coordinamento normativo delle disposizioni emanate, che sono confluite nel Testo Unico sul pubblico impiego (d’ora in poi TUPI) di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, denominato “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”, che costituisce, ancora oggi, il testo fondamentale di riferimento in materia di pubblico impiego. Si tratta di un corpus normativo che riconosce alla contrattazione collettiva un ruolo unificante delle distinte discipline del lavoro pubblico e privato: l’articolo 2 (“Fonti”) del TUPI, infatti, prevede espressamente che “eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata non sono ulteriormente applicabili, salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario” con ciò ricollocando diversamente rispetto al modello di cui al decreto legislativo n. 29/1993 (che affidava alla contrattazione collettiva ex articolo 45 comma 1 tutte le materie relative al rapporto di lavoro con esclusione di quelle riservate alla legge e agli atti normativi e amministrativi secondo il disposto dell’articolo 2 comma 1 lettera c) della legge 23 ottobre 1992 n. 421), l’intervento della legge rispetto all’autonomia collettiva.

Il processo di riunificazione suddetto assume tuttavia carattere di specificità alla luce della peculiare natura giuridica del datore di lavoro, il quale è obbligato a perseguire fini di pubblico interesse per il tramite di un’attività vincolata al rispetto dei principi stabiliti da norme di legge, a partire da quelle di rango costituzionale.

4. *L'attuazione della delega di cui alla legge n. 15 del 4 marzo 2009: dal decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 all'attualità.*

Il TUPI è stato a sua volta oggetto di numerosi interventi di modifica (ne risultano circa 63), ma l'intervento maggiormente incisivo è stato quello operato dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, c.d. Riforma Brunetta ("Attuazione della legge 4 marzo 2009, n.15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni"), emanato in attuazione della legge-delega n. 15 del 4 marzo 2009 che assegna al CNEL, tra le altre attribuzioni, il compito della raccolta e dell'aggiornamento dell'Archivio Nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro nel settore pubblico, "con particolare riferimento alla contrattazione decentrata e integrativa di secondo livello, predisponendo una relazione annuale sullo stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale".

L'attuazione della legge n.1 5/2009 che più influisce sul tema della contrattazione collettiva scaturisce da alcune disposizioni del decreto legislativo n. 150/2009.

Emblematico, in tal senso, è l'articolo 1, comma 1, mediante il quale il legislatore delegato pone al centro dell'attenzione la riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti "contrattualizzati" mediante un intervento che si concentra, in particolare, "in materia di contrattazione collettiva, di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche, di valorizzazione del merito, di promozione delle pari opportunità, di dirigenza pubblica e di responsabilità disciplinare". Il successivo comma 2 dell'articolo 1 poc'anzi citato precisa che le disposizioni del decreto assicurano "una migliore organizzazione del lavoro, il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, la selettività e

la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, la selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo nonché la trasparenza dell'operato delle amministrazioni anche a garanzia della legalità".

La scelta operata dal legislatore consiste dunque nel ridimensionare il ruolo della contrattazione collettiva dalla quale sono escluse una serie di materie (organizzazione degli uffici; partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9; prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5 comma 2, 16 e 17; conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali; ampia e generale devoluzione delle controversie di lavoro riguardanti i pubblici dipendenti, esclusi taluni casi, alla giurisdizione del giudice ordinario). Per altre materie (sanzioni disciplinari; valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio; mobilità e progressioni economiche), la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge (articolo 40, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001 come modificato dall'articolo 54 del decreto n.150/2009).

Al ridimensionamento della contrattazione collettiva si accompagna il recupero del ruolo della legge: si stabilisce, infatti, che le disposizioni del decreto costituiscono disposizioni di carattere imperativo che, come tali, hanno facoltà di disciplinare diversamente i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche assoggettati a regime privatistico (si veda l'articolo 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001 come modificato dall'articolo 33 comma 1 lettera a) del decreto legislativo n. 150/2009).

Si assiste, pertanto, al rovesciamento del rapporto tra la legge e il contratto: le deroghe che i contratti collettivi possono operare nei confronti delle disposizioni speciali dettate per i dipendenti della pubblica amministrazione sono ammesse conformemente a quanto disposto dall'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, che

conserva il carattere di specialità (cfr. “eventuali disposizione di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata non sono ulteriormente applicabili, salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario”).

Al di là degli aspetti appena evidenziati, il decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 introduce, per la prima volta in assoluto, il concetto di “performance” prevedendo un “ciclo di gestione” della performance medesima grazie al quale le pubbliche amministrazioni possano agire, da un lato, per garantire il miglioramento dei servizi resi alla collettività e, dall’altro, valutare l’operato dei singoli dipendenti soppesandone in concreto l’apporto in termini di risultati conseguiti: si attua in tal modo una stretta connessione tra performance, valutazione, premialità e trasparenza.

Si interviene, inoltre, in maniera incisiva sulle norme in materia di procedimento disciplinare: nel Capo V del Titolo IV “Rapporti di lavoro”, rubricato “Sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici” al fine di “potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici e di contrastare i fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo” sono inseriti ex novo gli articoli dal 55-bis al 55-septies e si definisce (articolo 55 quater) un catalogo di infrazioni particolarmente gravi assoggettate al licenziamento.

Anche il testo originario dell’articolo 55 viene modificato nel senso della prevalenza della fonte normativa sul contratto collettivo al quale è demandata l’individuazione della tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni: le disposizioni contenute negli articoli così introdotti costituiscono norme imperative e si sostituiscono di diritto alle eventuali clausole difformi dei contratti collettivi ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 1339 e 1419 secondo comma del codice civile.

L’intervento normativo in esame dedica, infine, particolare attenzione alla disciplina della dirigenza pubblica accentuandone gli aspetti di

managerialità nell'intento di "conseguire la migliore organizzazione del lavoro e assicurare il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, utilizzando anche i criteri di gestione e di valutazione del settore privato, al fine di realizzare adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico, di favorire il riconoscimento di meriti e demeriti, e di rafforzare il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di Governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia, regolando il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico in ambito amministrativo" (articolo 37).

Il quadro delineato dalla riforma configura i dirigenti come organi gestionali ai quali spetta, in via esclusiva, nell'ambito delle leggi e degli atti amministrativi di macro-organizzazione dettati da ogni amministrazione, assumere le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro "con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro", fatta salva la sola informazione ai sindacati, ove prevista nei contratti collettivi di lavoro.

L'articolo 5, comma 2, del TUPI, come modificato dall'articolo 34 comma 1 lettera a) del decreto legislativo n.150/2009, precisa che "rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti alla gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici". La contropartita di una tale attribuzione di poteri è rappresentata da un puntuale sistema di valutazione che incide sulla retribuzione di risultato e dalla connessa responsabilità nella gestione complessiva della struttura di cui risponde il dirigente.

È opinione diffusa tra studiosi e osservatori che il sistema messo a punto nel 2009 abbia avuto una attuazione solamente parziale, sia in ragione del c. d. "blocco" della contrattazione collettiva, introdotto dal decreto-legge n. 78 del 1° maggio 2010 ("Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica") convertito, con

modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n. 122 nel contesto delle misure di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, sia per effetto delle modifiche intervenute successivamente al blocco, per effetto dei decreti legislativi 74 e 75 del 2017.

Il decreto n. 78/2010 ha imposto il blocco dei trattamenti economici individuali per il personale delle pubbliche amministrazioni ed è stato reiterato negli anni successivi sino all'emanazione della sentenza della Corte costituzionale n. 178/2015.

Al termine del blocco della contrattazione, l'orientamento sistemico introdotto nel 2009 ha costituito una inversione di tendenza e si è tradotto nella ri-legificazione dei contratti collettivi del lavoro pubblico. I riverberi maggiori si sono determinati successivamente alla sottoscrizione del CCNL 2016/2018 (in quella circostanza, la parte normativa non subì modifiche significative per l'evoluzione rapidissima della trattativa), traducendosi in ripetuti interventi sulle materie lavorative da parte del legislatore. In ambito scolastico, per esempio, si rilevano riflessi sulla mobilità del personale scolastico (vincolo di legge triennale), sui provvedimenti disciplinari del personale docente e sulla trasparenza nella gestione dei fondi della contrattazione decentrata di istituto.

A seguito dell'intesa tra Governo e sindacati del 30 novembre 2016, sono stati approvati i contratti collettivi nazionali Funzioni Centrali, Funzioni Locali, Istruzione e Ricerca e Sanità, previa individuazione dei quattro suddetti nuovi macro-comparti in cui è stata ripartita la P.A. *lato sensu* intesa: ciò è avvenuto dopo la stipula in sede ARAN del contratto collettivo nazionale quadro in data 13 luglio 2016.

Negli anni successivi al decreto-legge n. 78/2010, il principale intervento in materia di pubblico impiego è stato realizzato dalla c.d. Riforma Madia, approvata con la legge 7 agosto 2015 n. 124 ("Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"). Il testo della legge contiene inoltre numerose deleghe legislative in materia di dirigenza pubblica, riorganizzazione dell'amministrazione statale centrale e periferica, digitalizzazione della P.A., semplificazione del

procedimento amministrativo, razionalizzazione e controllo delle società partecipate, anticorruzione e trasparenza.

Il cammino della riforma è apparso sin da subito accidentato e la parte centrale della riforma, con la delega in materia di dirigenza pubblica (articolo 11), di semplificazione e riordino della disciplina nel settore del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, di partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche e di servizi pubblici locali di interesse economico generale (articoli 16, 17, 18 e 19) che il Governo si era affrettato a varare ponendo mano ai decreti attuativi nei tempi stabiliti per l'esercizio della delega stessa, ha subito una brusca battuta d'arresto a seguito della pubblicazione della sentenza n. 251 del 26 novembre 2016 mediante la quale la Consulta, in accoglimento del ricorso promosso dalla Regione Veneto, ha accertato e dichiarato l'incostituzionalità degli articoli impugnati (eccezion fatta per l'articolo 1 concernente la delega in materia di Codice dell'amministrazione digitale) nella parte in cui tali disposizioni non prevedono il coinvolgimento delle Regioni nella fase di adozione dei decreti attuativi, con conseguenziale violazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Carta Costituzionale.

Successivamente il Legislatore è intervenuto con il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74 ("Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r) della legge 7 agosto 2015, n.124"). il quale si riferisce specificatamente al sistema di valutazione dei dipendenti pubblici, e con il decreto legislativo 25 maggio 2017 n. 75 ("Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"), concernete aspetti più generali della materia del pubblico impiego.

Sul piano della contrattazione collettiva si segnala, in particolare, l'articolo 2 del decreto legislativo n. 75/2017 che, modificando l'articolo 5, secondo comma, del TUPI, ha positivizzato il principio di pari

opportunità per quanto concerne l'organizzazione degli uffici e la gestione dei rapporti di lavoro e, contestualmente, rafforzato, almeno nelle intenzioni, il ruolo delle organizzazioni sindacali non solo rispetto ai diritti di informazione ma anche delle ulteriori forme di partecipazione eventualmente previste nei contratti collettivi nazionali di cui all'articolo 9 del TUPI.

La stagione contrattuale del triennio 2016/2018 riflette i rilevanti cambiamenti apportati dal decreto legislativo n. 75/2017 atteso che in tutti i CCNL di comparto siglati figura, sia pure con alcune differenziazioni, una compiuta disciplina dell'informazione, del confronto, dell'organismo paritetico per l'innovazione e della contrattazione collettiva integrativa.

Il decreto legislativo n. 75/2017 ha intaccato solo parzialmente il previgente riparto di competenze tra la legge e il contratto collettivo (articolo 40 TUPI) poiché l'articolo 11 comma primo lett. a), circoscrivendo l'ambito d'intervento della fonte negoziale alla disciplina del rapporto di lavoro e alle relazioni sindacali purché nel rispetto delle modalità previste dal TUPI, continua a subordinare l'attività della contrattazione all'osservanza dei limiti indicati dalle norme di legge in tema di sanzioni disciplinari, valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio e mobilità.

Un elemento di novità può invece cogliersi nell'articolo 40, commi 4-bis e 4-ter, del TUPI in relazione agli spazi della contrattazione collettiva. In particolare, la seconda delle disposizioni citate mira a semplificare la gestione amministrativa dei fondi destinati alla contrattazione integrativa demandando alle clausole collettive di livello nazionale il compito di riordinarne e razionalizzarne l'utilizzo nel perseguimento degli obiettivi di valorizzazione degli apporti del personale e di miglioramento della produttività e della qualità dei servizi. In tal senso va anche attenzionato l'accento posto sulla dimensione organizzativa della *performance*, ovvero sulla resa globale della singola amministrazione e non solo su quella dell'individuo, e il superamento

delle fasce predeterminate entro cui collocare i dipendenti per la corresponsione della retribuzione accessoria.

Nell'ultimo quinquennio l'incessante progredire e diffondersi delle tecnologie nella vita quotidiana e, per l'effetto, anche nel mondo del lavoro abbia ispirato l'adozione di misure *ad hoc*. L'affastellamento di complessi e talora sofisticati provvedimenti normativi e regolamentari ha sovente ingenerato incertezza tra gli operatori del diritto, anche in relazione al campo oggetto dell'odierna analisi. A riprova della frenetica e non sempre lineare evoluzione normativa di determinati istituti merita un cenno il c.d. lavoro agile, disciplinato per la prima volta nel pubblico impiego dalla legge 145/2015 che onerava le PP.AA. di cui all'articolo 1 comma 2 del TUPI a redigere, sentite le OO.SS., il Piano Organizzativo del lavoro agile entro il 31 gennaio di ciascun anno. Se la legge n.81/2017 ha esteso l'applicazione delle proprie disposizioni al pubblico impiego in quanto compatibili (articolo 18, comma 3), si è pervenuti ad un parziale allineamento di quest'ultimo al lavoro privato solo di recente attraverso la Direttiva del 29/12/2023 del Ministro per la Pubblica Amministrazione, in vigore dal 01/01/2024.

Non va in ogni caso sottaciuto come i complessi cambiamenti ai quali la contrattazione collettiva è chiamata a far fronte siano la conseguenza di una più ampia strategia euro unitaria finalizzata al rilancio dell'economia e della competitività, alla coesione sociale e territoriale, alla c.d. transizione verde e, infine, alla trasformazione digitale dei servizi degli Stati membri (Reg. 2021/241 del Parlamento UE e del Consiglio dell'Unione Europea). In questo senso, sul versante interno, il PNRR, meglio noto come Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, definitivamente approvato il 13/07/2021 con decisione di esecuzione del Consiglio che ha recepito la proposta della Commissione UE, si pone quale strumento attuativo del NGEU (*Next Generation EU*) che definisce un pacchetto coerente di riforme e investimenti per il periodo 2021/2026 suddiviso in progetti e misure tanto tecniche quanto normative da approntare secondo precise scansioni temporali. Il PNRR, strutturato in quattro capitoli fondamentali (*id est* Obiettivi generali e struttura del Piano; Riforme e investimenti; Attuazione e monitoraggio; Valutazione

dell'impatto macroeconomico), si sviluppa intorno a tre assi strategici condivisi in sede europea (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale) e si articola in sedici componenti raggruppate in sei Missioni, a loro volta composte da investimenti e riforme.

Per quel che maggiormente interessa nell'odierna sede (Missione M1C1 – Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.A.), la riforma della pubblica amministrazione e, con essa, del pubblico impiego, ha assunto a ruolo di riforma imprescindibile e di eccezionale rilevanza in quanto definita di carattere "orizzontale", cioè trasversale a tutte le Missioni del Piano. L'attuazione della Missione in parola ha quindi avuto inizio con l'entrata in vigore del decreto-legge n. 80/2021, convertito con modificazioni nella legge n. 113/2021.

Siffatte disposizioni regolano, anche in deroga ai limiti previsti nel TUPI, le procedure per l'assunzione a tempo determinato nell'amministrazione di esperti e funzionari destinati a lavorare ai progetti del PNRR (articolo 1) e per le assunzioni legate alle Missioni PNRR (articoli 10 e 11-17) o a supporto del sistema di *governance* del PNRR (articoli 7-9); meccanismi di valorizzazione dei dipendenti pubblici (articolo 3); introduzione, del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (articolo 6) destinato ad accorpate gli altri piani della *performance*, del lavoro agile, della parità di genere, dell'anticorruzione.

Il secondo provvedimento nazionale d'interesse teso al concreto raggiungimento dell'obiettivo M1C1 è il decreto-legge n. 36/2022, convertito con modificazioni nella Legge n. 79/2022.

Con tale intervento è stata avviata una stagione di ringiovanimento del personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni nell'ottica di supplire alle gravi carenze di organico palesatesi ormai da anni e, al contempo, di reclutare figure professionali maggiormente in grado di tradurre in risultati pratici (*know how*) le rinnovate esigenze istituzionali dell'Amministrazione *lato sensu* intesa. Il conseguimento di tali obiettivi ha da un lato comportato la revisione degli strumenti di reclutamento del personale con consequenziale superamento, in taluni casi, del previgente

quadro normativo e, dall'altro, la necessità per la contrattazione collettiva di definire nuovi profili professionali.

Emblematica è in tal senso la nuova versione dell'articolo 6-ter TUPI che assegna al Ministro per la Pubblica Amministrazione di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze il compito di adottare, nel rispetto degli equilibri della finanza pubblica, decreti di natura non regolamentare contenenti linee di indirizzo volte ad orientare le PP.AA. nella predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni di personale ex articolo 6, comma 2, anche con riferimento a fabbisogni prioritari o emergenti e alla definizione dei nuovi profili professionali individuati dalla contrattazione collettiva con particolare riguardo all'insieme di conoscenze, competenze e capacità del personale da assumere, anche per sostenere la transizione digitale ed ecologica della P.A.

Sul fronte della contrattazione, peraltro in aderenza alle Linee Guida (pubblicate in G. U. il 14 settembre 2022), vale menzionare come il sistema di classificazione del personale era stato già ridefinito nel CCNL Funzioni Centrali sottoscritto il 09/05/2022 per il triennio 2019-2021.

La nuova classificazione delinea quattro Aree funzionali (Operatori, Assistenti, Funzionari, Elevate Professionalità) che corrispondono ad altrettanti livelli di conoscenza, abilità e competenze necessarie per l'espletamento di una vasta e diversificata gamma di attività lavorative (articolo 13 CCNL FF.CC.). All'interno delle Aree vengono individuate le c. d. "famiglie professionali" e, nell'ambito di queste ultime, le competenze professionali, i titoli di studio e le eventuali abilitazioni e/o iscrizioni agli albi professionali richiesti dall'Amministrazione d'appartenenza.

Per il settore scuola, con il CCNL 2019/2021, in sede di definizione dell'ordinamento professionale del personale ATA, le due ultime aree funzionali sono state unificate in un'unica area (Funzionari ed Elevate Qualificazioni) non seguendo la scansione esplicitata. La quarta area è stata individuata in una intermedia (operatore) inserita tra il collaboratore scolastico e l'assistente amministrativo.

La stagione dei rinnovi contrattuali per il triennio 2022-2024 risentirà indubbiamente delle previsioni legislative introdotte di recente e ciò anche per quanto attiene alla disciplina delle mansioni di cui all'articolo 52 TUPI.

Quanto all'articolo 52, comma 1-bis TUPI, dapprima sostituito dalla legge n.113/2021 e successivamente modificato dal decreto-legge n. 44/2023 convertito dalla legge n. 74/2023 e, in ultimo, dall'articolo 12 comma 2 del decreto-legge n. 75/2023 convertito dalla legge n. 112/2023 si evince che: a) la contrattazione collettiva è chiamata a individuare una quarta area di livello non dirigenziale per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione; b) le progressioni all'interno della medesima area avvengono, con modalità stabilite dalla contrattazione collettiva, in funzione delle capacità culturali e professionali e dell'esperienza maturata e secondo principi di selettività in ragione della qualità dell'attività svolta e dei risultati conseguiti attraverso l'attribuzione di fasce di merito; c) le progressioni tra le aree, salva una riserva di almeno il 50% delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni di servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti; d) in sede di revisione degli ordinamenti professionali, i contratti collettivi nazionali di lavoro di comparto per il periodo 2019-2021 possono definire tabelle di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti, ad esclusione dell'area delle elevate professionalità, sulla base di requisiti di esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dalle PP.AA. per almeno cinque anni, anche in deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area dall'esterno.

L'obiettivo di favorire l'efficace attuazione della riforma del pubblico impiego, il rafforzamento della capacità amministrativa e la modernizzazione della pubblica amministrazione è stato perseguito anche attraverso i rinnovi contrattuali sia per quel che concerne il

personale di cui all'articolo 1, comma secondo, del decreto legislativo n. 165/2001 sia per quanto attiene al personale in regime di diritto pubblico ai sensi del successivo articolo 3.

Più in dettaglio, l'evoluzione della contrattazione collettiva di livello nazionale si è indirizzata verso un modello di lavoro che restituisca attrattività al pubblico impiego attraverso il consolidamento di pregresse esperienze (ad esempio lo *smart working*) e il contestuale orientamento alla valorizzazione delle competenze, all'incentivazione della performance, alla formazione e all'attivazione di percorsi di carriera, retributiva e professionale.

Si rinvia, fra gli altri, al contributo alla Relazione annuale del CNEL al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni alle imprese e ai cittadini 2024 - 2.7. "Contrattazione collettiva", pp. 34 e ss.).

Per una analisi della dinamica fatta registrare nei quattro comparti di contrattazione Aran nel corso di un periodo di sei anni, che abbraccia sia il triennio contrattuale 2016-2018 che il triennio contrattuale 2019-2021, si rinvia all'ultimo numero del Rapporto semestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, aggiornato con i dati disponibili al 16 settembre 2024. In esso, tra l'altro, si raffrontano gli aumenti effettivi dei salari – rilevati sulla base delle statistiche ufficiali di Istat e Conto annuale RGS - con gli incrementi percentuali riconosciuti dai CCNL.

Per approfondimenti sulla contrattazione integrativa effettuata sulla base dei CCNL della tornata contrattuale 2016/2018, su tutta la contrattazione integrativa pervenuta in ARAN durante il 2022 nonché sull'analisi di dettaglio sui contratti pervenuti nell'anno 2021, si veda infine l'XI Rapporto sul monitoraggio della contrattazione integrativa effettuata dalle amministrazioni pubbliche destinatarie dei CCNL sottoscritti in sede Aran. Tutti i documenti citati sono pubblicati sul sito istituzionale dell'Agazia.

Capitolo III

**La contrattazione collettiva nel settore pubblico e l'Archivio nazionale dei contratti: un quadro statistico di lungo periodo**

1. *Il contributo del CNEL all'ampliamento della base informativa sulla contrattazione collettiva nel settore pubblico: l'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro*

L'Archivio nazionale dei contratti collettivi e degli accordi collettivi di lavoro, previsto all'articolo 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936, è la fonte ufficiale sulla contrattazione collettiva in Italia.

Il CNEL rende accessibili alla pubblica consultazione dal proprio sito istituzionale i testi degli accordi di rinnovo e dei nuovi contratti collettivi stipulati in Italia in tutti i settori economici. La stessa legge prevede che il deposito dei testi contrattuali avvenga a cura dei soggetti stipulanti.

Per quanto riguarda il settore pubblico, l'obbligo di deposito al CNEL dei testi contrattuali stipulati è stato rafforzato con l'articolo 55 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, che ha riscritto l'articolo 40-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ("Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche") introducendo l'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni di trasmettere al CNEL i contratti collettivi nazionali ed integrativi.

In particolare, ai sensi del già richiamato articolo 10-bis della legge 30 dicembre 1986, n. 936, il CNEL "raccolge e aggiorna l'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro nel settore pubblico, con particolare riferimento alla contrattazione decentrata e integrativa di secondo livello, predisponendo una relazione annuale sullo stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale".

Per quanto riguarda la contrattazione collettiva di livello nazionale si è proceduto, per quanto possibile, a riprodurre la stessa struttura di archiviazione del settore privato, il cui asse portante è l'associazione dei contratti al numero di lavoratori dipendenti a cui si applicano.

Il quadro realizzato con i CCNL depositati prima della novella del 2009 copriva circa il 90% del personale censito nel Conto annuale delle Amministrazioni Pubbliche, e comprendeva i contratti collettivi

nazionali relativi al personale contrattualizzato sottoscritti dall'ARAN nonché i decreti del Presidente della Repubblica di recepimento degli accordi sindacali per alcune categorie di lavoratori collocati in regime di diritto pubblico.

Sono stati inseriti in Archivio i d.P.R. mancanti di recepimento degli accordi sindacali per le altre categorie di lavoratori in regime di diritto pubblico. Non sono invece inserite le norme legislative e regolamentari che disciplinano il rapporto di lavoro delle restanti categorie di dipendenti collocati in regime di diritto pubblico, perché l'Archivio CNEL acquisisce atti frutto di attività negoziale, non atti normativi.

Una carenza strutturale riguardava gli accordi collettivi nazionali sottoscritti dalla Struttura Interregionale Sanitari Convenzionati (SISAC) per disciplinare i rapporti di lavoro dei professionisti di area medica in convenzione con il Sistema Sanitario Nazionale.

Per colmare questa lacuna, che riguarda alcune decine di migliaia di lavoratori del sistema pubblico, nel settembre 2024 è stato promosso un accordo interistituzionale fra CNEL e SISAC mirato ad ampliare le informazioni disponibili sul comparto sanità all'ambito dei servizi sanitari territoriali erogati dal sistema sanitario territoriale. Grazie a tale collaborazione è ora possibile associare a ciascun accordo nazionale collettivo il relativo numero di professionisti operanti in convenzione con il SSN a cui esso risulta applicato.

Per quanto riguarda la contrattazione integrativa nazionale e decentrata del settore pubblico, è stata effettuata una ricognizione degli accordi integrativi depositati a partire dal 2006, con l'obiettivo di elaborare dati di serie storica e illustrare le dinamiche della contrattazione collettiva integrativa sul lungo periodo.

Dal punto di vista metodologico, si è evitato di duplicare le informazioni sulla contrattazione collettiva nel settore pubblico fornite dalle esistenti fonti istituzionali (ARAN, Ragioneria Generale dello Stato, ISTAT) e si è impostata una attività con taglio complementare rispetto ai dati già disponibili, attingendo prevalentemente a informazioni elaborabili estratte dagli archivi sulla contrattazione che la legge istituisce presso il

CNEL nonché sul valore informativo rappresentato dal collegamento tra questi e le basi informative statistiche e documentali di ARAN, Ragioneria Generale e ISTAT.

Si ricorda che fino al 30 settembre 2015 i testi contrattuali venivano trasmessi direttamente al competente ufficio del CNEL, mentre dal 1° ottobre 2015 è diventata attiva una procedura telematica unificata di acquisizione dei contratti integrativi sia al CNEL che all'ARAN, attraverso la quale le amministrazioni trasmettono contestualmente alle due istituzioni, con conseguente semplificazione e razionalizzazione degli adempimenti imposti dalla legge, attraverso un unico canale web accessibile da entrambi i siti istituzionali.

La messa a punto di una procedura unificata di acquisizione dei contratti integrativi, sia pure nel quadro di attribuzioni e competenze istituzionali diverse, risponde al criterio del miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa, con eliminazione di una duplicazione organizzativa e di processo.

Va anche segnalato che attraverso tale procedura il settore pubblico ha anticipato il settore privato in merito all'obbligo di deposito dei contratti decentrati.

Infatti, l'articolo 14 del decreto legislativo n. 151/2015 ha stabilito che "i benefici contributivi o fiscali e le altre agevolazioni connesse con la stipula di contratti collettivi aziendali o territoriali sono riconosciuti a condizione che tali contratti siano depositati in via telematica presso la Direzione territoriale del lavoro competente, che li mette a disposizione, con le medesime modalità, delle altre amministrazioni ed enti pubblici interessati".

Attualmente il deposito avviene attraverso il sito istituzionale del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali alla pagina [Deposito telematico contratti | Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali](#), ma non vi è alcuna possibilità di accedere ai testi dei contratti.

Per quanto riguarda la contrattazione nazionale, l'Archivio è consultabile dal sito istituzionale nelle modalità descritte nella pagina [Archivio Nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro](#).

I testi contrattuali sono consultabili attraverso la maschera di ricerca [Ricerca CCNL \(cnel.it\)](#) nella quale dal menu "settore" occorre selezionare la voce "Amministrazione Pubblica".

Per quanto riguarda invece la contrattazione decentrata, l'accesso ai contratti integrativi del settore pubblico è accessibile alla pagina [Piattaforma Area riservata PA - ARAN Agenzia \(contrattintegrativipa.it\)](#) sia dal sito istituzionale del CNEL alla pagina [Contratti integrativi del Settore Pubblico \(cnel.it\)](#) e sia dal sito istituzionale dell'ARAN alla pagina [Trasmissione congiunta contratti integrativi ARAN - CNEL \(aranagenzia.it\)](#).

2. *Il grado di copertura dell'Archivio per la contrattazione nazionale e per la contrattazione integrativa del settore pubblico*

Per il settore pubblico, l'Archivio dei CCNL/ACN contiene i seguenti accordi collettivi:

- i CCNL sottoscritti da ARAN per i lavoratori dipendenti del settore pubblico con rapporto di lavoro disciplinato da contrattazione collettiva;
- gli accordi collettivi nazionali (ACN) sottoscritti dalla Struttura Interregionale Sanitari Convenzionati (SISAC) per i professionisti in convenzione con il Sistema Sanitario Nazionale;
- i decreti del Presidente della Repubblica con cui sono recepiti gli accordi sindacali per quella parte di dipendenti di Amministrazioni in rapporto di lavoro in regime di diritto pubblico, regolato da atti normativi e da atti negoziali;
- i CCNL di alcune amministrazioni del comparto autonomo o fuori comparto (Presidenza del Consiglio dei ministri, CONI, UNIONCAMERE)

Non sono ancora presenti in Archivio i CCNL che riguardano una parte delle amministrazioni pubbliche del comparto autonomo o fuori comparto (autorità indipendenti, enti di cui all'articolo 60 comma 3 del decreto 165/2001, enti di cui alla lista S13 di ISTAT).

Secondo il conto annuale delle Amministrazioni Pubbliche, in tali amministrazioni nel 2022 erano occupati 38.881 dipendenti, l'1,2% del personale delle amministrazioni pubbliche.

L'Archivio non include invece gli atti normativi che riguardano le categorie di dipendenti il cui rapporto di lavoro è regolato esclusivamente da atti normativi che non consistono in recepimento di atti negoziali: magistrati, professori e ricercatori universitari, dirigenti delle forze armate e delle forze di polizia civili e militari.

Tutto ciò premesso, gli accordi di livello nazionale depositati coprono la quasi totalità del personale in servizio nelle amministrazioni pubbliche con rapporto di lavoro regolato anche solo parzialmente da accordi negoziali.

Rispetto alla contrattazione decentrata, la piattaforma consente sia il deposito dei testi contrattuali da parte delle amministrazioni, sia la consultazione; rende inoltre disponibili per il download alcuni file in formato elaborabile con l'elenco degli accordi depositati in ciascun anno.

Giova sottolineare che l'introduzione della piattaforma di deposito e consultazione dei contratti integrativi della PA rappresenta ancora oggi uno strumento di semplificazione per le amministrazioni e per gli utenti.

Infatti, per quanto previsto dall'articolo 9-bis, comma 2 del d. lgs. n. 33/2013, il collegamento ipertestuale alla pagina della piattaforma deve essere pubblicato da ciascuna amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del proprio sito istituzionale, e con tale pubblicazione le amministrazioni sono state esonerate, a partire dal giugno 2017, dall'obbligo di pubblicare, nella rispettiva sezione "Amministrazione trasparente" del proprio sito, i contratti integrativi e le relative relazioni, se trasmessi con la procedura unificata. A partire da tale data, gli utenti, invece di consultare il sito di ciascuna

amministrazione, hanno a disposizione un'unica fonte informativa per tutti i contratti collettivi integrativi delle amministrazioni pubbliche.

L'ARAN utilizza i testi depositati per il monitoraggio previsto dall'articolo 46, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 sulla applicazione dei contratti collettivi nazionali e sulla contrattazione collettiva integrativa, per verificare la congruenza tra le materie regolate dalla legge, quelle di competenza della contrattazione nazionale e quelle di competenza dei contratti integrativi e individuare eventuali criticità.

I risultati del monitoraggio sono presentati annualmente al Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze e ai comitati di settore.

Grazie alla piattaforma CNEL-ARAN la copertura dell'Archivio dei contratti decentrati del settore pubblico è pressoché totale.

3. *Associazione fra CCNL/ACN e numero di lavoratori (dipendenti/professionisti in convenzione) a cui risulta applicato*

Il primo intervento sulla sezione "settore pubblico" dell'Archivio ha riguardato l'associazione fra i contratti nazionali del settore pubblico depositati e il numero di lavoratori ai quali essi risultano applicati.

L'associazione è stata effettuata a partire dall'anno 2018, per analogia con quanto realizzato nel settore privato: proprio a partire da tale anno è operativa la convenzione con l'INPS che consente di identificare i contratti CCNL del settore privato con la stessa denominazione nelle due Amministrazioni, e di elaborare il dato medio annuale del numero di lavoratori ai quali tali CCNL risultano applicati.

Il riferimento all'anno 2018 consente inoltre di tener conto delle rilevanti novità nel sistema delle relazioni sindacali del pubblico impiego introdotte dal contratto collettivo nazionale quadro sottoscritto il 13 luglio 2016 per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale 2016-2018.

Per i CCNL del settore pubblico è stata effettuata un’elaborazione dal Conto Annuale delle Pubbliche Amministrazioni della Ragioneria Generale dello Stato ([Conto Annuale \(mef.gov.it\)](http://mef.gov.it)).

Per individuare una metodologia di elaborazione adeguata si è fatto riferimento all’allegato alla circolare del 3 luglio 2024, n. 32 della Ragioneria Generale dello Stato avente ad oggetto “Il Conto annuale 2023 - rilevazione prevista dal titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165”.

Sono così stati messi a punto i parametri attraverso cui è possibile estrarre i dati dal sito del conto annuale delle AAPP rispetto a quanto concordato dai firmatari di ciascun CCNL nell’articolo che ne descrive il campo di applicazione.

**Tabella 1: Metodologia di elaborazione del numero di dipendenti coperti dai CCNL del settore pubblico depositati in Archivio CNEL da Conto annuale AAPP**

<i>CCNL id</i>	<i>CCNL titolo</i>	<i>firmatari datoriali</i>	<i>firmatari sindacali</i>	<i>filtri su conto annuale PPAA</i>
S000	CCNL del personale del comparto autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri	ARAN	SNAPRECOM; UIL; USB PI; USB; CISL FP; CISL; FLP; CSE; SIPRE; USAE; FP CGIL; CGIL; UGL PCM; UGL	comparto: autonomo o fuori comparto; aggregato: Presidenza Consiglio Ministri; contratto: Presidenza Consiglio Ministri; macrocategoria: personale non dirigente; categoria: categoria A, categoria B
S003	CCNL del personale dell'area dirigenziale della Presidenza	ARAN	SNAPRECOM; UNADIS; FP CGIL; CISL FP; DIPRECOM; DIRSTAT;	comparto: autonomo o fuori comparto; aggregato: Presidenza Consiglio

CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E LAVORO PUBBLICO

<i>CCNL id</i>	<i>CCNL titolo</i>	<i>firmatari datoriali</i>	<i>firmatari sindacali</i>	<i>filtri su conto annuale PPAA</i>
	del Consiglio dei Ministri		SNAPROCIV; UIL PA; CODIRP; CGIL; CISL; CONFEDIR; UIL	Ministri; aggregato: Presidenza Consiglio Ministri; macrocategoria: dirigenti 1a fascia, dirigenti 2a fascia; categoria: dirigenti 1a fascia, dirigenti 2a fascia;
S005	CCNL relativo al personale del Comparto Funzioni Centrali	ARAN	CISL FP; CISL; FP CGIL; CGIL; UIL PA; UIL; CONFSAL UNSA; CONFSAL; FLP; CGS; USB PI; USB; CONFINTESA FP; CONFINTESA	comparto: funzioni centrali; aggregato: tutti; contratto: tutti; macrocategoria: personale non dirigente; categoria: tutte
S025	CCNL relativo al personale dell'Area Funzioni Centrali (dirigenti)	ARAN	CISL FP; CISL; ANMI ASSOMED SIVEMP FPM; COSMED; FLEPAR; CODIRP; CIDA FC; CIDA; UIL PA; UIL; DIRSTAT FIALP; CONFEDIR; UNADIS; CODIRP; FEMEPA; CODIRP; FP CGIL; CGIL	comparto: funzioni centrali; aggregato: tutti; contratto: tutti; macrocategoria: dirigenti, dirigenti 1a fascia, dirigenti 2a fascia, dirigenti profess. Sanitarie (Min. Salute), medici, professionisti; categoria: tutti
S105	CCNL relativo al personale del Comparto	ARAN	FP CGIL; CGIL; CISL FP; CISL; UIL FPL; UIL; CSA RAL; CISAL	comparto: funzioni locali; aggregato: Regioni ed autonomie

<i>CCNL id</i>	<i>CCNL titolo</i>	<i>firmatari datoriali</i>	<i>firmatari sindacali</i>	<i>filtri su conto annuale PPAA</i>
	Funzioni Locali			locali; contratto: regioni e autonomia locali (CCNL nazionale); macrocategoria: personale non dirigente; categoria: tutte
S125	CCNL relativo al personale dell'area delle Funzioni Locali (dirigenti)	ARAN	FEDIRETS; COSMED; CISL FP; CISL; FP CGIL; CGIL; UIL FPL; UIL; UNSCP	comparto: funzioni locali; aggregato: Regioni ed autonomie locali; contratto: Regioni ed autonomie locali (CCNL nazionale); macrocategoria: dirigenti, segretari; categoria: dirigenti, segretari comunali e provinciali
S305	CCNL relativo al personale del Comparto Istruzione e Ricerca	ARAN	CISL FSUR; CISL; FLC CGIL; CGIL; SNALS CONFSAL; CONFSAL; FED. GILDA UNAMS; CGS; ANIEF; CISAL	comparto: istruzione e ricerca; aggregato: tutti; contratto: tutti; macrocategoria: personale del comparto, personale docente e tecnico amministrativo, personale non dirigente, ricercatori e tecnologi,

<i>CCNL id</i>	<i>CCNL titolo</i>	<i>firmatari datoriali</i>	<i>firmatari sindacali</i>	<i>filtri su conto annuale PPAA</i>
				personale elevate professionalità; categoria: tutte
S325	CCNL relativo al personale dell'Area Istruzione e Ricerca (dirigenti)	ARAN	ANP; CIDA; FLC CGIL; CGIL; CISL FSUR; CISL; UIL SCUOLA RUA; UIL; DIRIGENTI SCUOLA DISCONF; CODIRP; SNALS CONFESAL; CONFESAL	comparto: istruzione e ricerca; aggregato: tutti; contratto: tutti; macrocategoria: dirigenti, dirigenti 1a fascia, dirigenti 2a fascia; categoria: dirigenti 1a e 2a fascia, dirigenti scolastici
S205	CCNL relativo al personale del Comparto Sanità	ARAN	FP CGIL; CGIL; CISL FP; CISL; UIL FPL; UIL; FIALS; CONFESAL; NURSIND; CGS; NURSING UP; CSE	comparto: sanità; aggregato: servizio sanitario nazionale; contratto: servizio sanitario nazionale; macrocategoria: personale non dirigente; categoria: tutte
S225	CCNL dell'Area Sanità (dirigenti)	ARAN	ANAAO ASSOMED; COSMED; CIMO; CIDA; AAROI EMAC; COSMED; FASSID; CODIRP; FP CGIL; CGIL; FVM;	dal 2020 - comparto: sanità; aggregato: servizio sanitario nazionale; contratto: servizio sanitario

CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E LAVORO PUBBLICO

<i>CCNL id</i>	<i>CCNL titolo</i>	<i>firmatari datoriali</i>	<i>firmatari sindacali</i>	<i>filtri su conto annuale PPAA</i>
			COSMED; UIL FPL; UIL; CISL MEDICI; CISL; FESMED	nazionale; macrocategoria: dirigenti professionali tecnici e amministrativi, dirigenti sanitari; categorie: tutte --- 2018 e 2019 - comparto: sanità; aggregato: servizio sanitario nazionale; contratto: servizio sanitario nazionale; macrocategoria: dirigenti non medici, medici; categorie: tutte
S821	Forze di polizia ad ordinamento militare - personale non dirigente	delegazione di parte pubblica	SIULP; SAP; Federazione COISP; SIAP; FSP Polizia di Stato già UGL Polizia di Stato; SILP CGIL; SAPPE; OSAPP; UIL PP; SINAPPE; USPP; CISL FNS; CGIL FP PP; FSA CNPP	comparto: personale in regime di diritto pubblico; aggregato: corpi di polizia; contratto: carabinieri, guardia di finanza; macrocategoria: "allievi, personale non dirigente"; categoria: tutte

<i>CCNL id</i>	<i>CCNL titolo</i>	<i>firmatari datoriali</i>	<i>firmatari sindacali</i>	<i>filtri su conto annuale PPAA</i>
S831	Forze di polizia ad ordinamento civile - personale non dirigente	delegazione di parte pubblica	SIULP; SAP; Federazione COISP; SIAP; FSP Polizia di Stato già UGL Polizia di Stato; SILP CGIL; SAPPE; OSAPP; UIL PP; SINAPPE; USPP; CISL FNS; CGIL FP PP; FSA CNPP	comparto: personale in regime di diritto pubblico; aggregato: corpi di polizia; contratto: polizia di stato, polizia penitenziaria; macrocategoria: allievi, personale non dirigente; categoria: tutte
S841	personale non direttivo e non dirigente del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco	delegazione di parte pubblica	FNS CISL; CONAPO; UIL PA VVF; FP CGIL VVF; CONSAL VVF; USB PI VVF	comparto: personale in regime di diritto pubblico; aggregato: vigili del fuoco; contratto: vigili del fuoco; macrocategoria: allievi, personale non dirigente; categorie: tutte
S842	personale direttivo e dirigente del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco	delegazione di parte pubblica	F VVF CISL; AP VVF; SINDIR VVF; FP CGIL VVF; UIL PA VVF; USPPI DIRIGENTI	comparto: personale in regime di diritto pubblico; aggregato: vigili del fuoco; contratto: vigili del fuoco; macrocategoria: dirigenti, personale direttivo; categoria: tutte

<i>CCNL id</i>	<i>CCNL titolo</i>	<i>firmatari datoriali</i>	<i>firmatari sindacali</i>	<i>filtri su conto annuale PPAA</i>
S730	Accordo sindacale per il personale della carriera diplomatica, relativamente al servizio prestato in Italia	delegazione di parte pubblica	SNDMAE	comparto: personale in regime di diritto pubblico; aggregato: carriera diplomatica; contratto: carriera diplomatica; macrocategoria: personale carriera diplomatica; categoria: carriera diplomatica
S740	accordo sindacale per il personale della carriera prefettizia	delegazione di parte pubblica	SINPREF; SNADIP CISAL	comparto: personale in regime di diritto pubblico; aggregato: carriera prefettizia; contratto: carriera prefettizia; macrocategoria: personale carriera prefettizia; categoria: carriera prefettizia
S811	personale non dirigente delle Forze armate	delegazione di parte pubblica; stato maggiore della difesa	COCER Esercito, Marina e Aeronautica	comparto: personale in regime di diritto pubblico; aggregato: forze armate; contratto: tutti; macrocategoria:

<i>CCNL id</i>	<i>CCNL titolo</i>	<i>firmatari datoriali</i>	<i>firmatari sindacali</i>	<i>filtri su conto annuale PPAA</i>
				allievi, militari di truppa e ferma prefissata, personale non dirigente; categoria: tutte
S651	CCNL del personale non dirigente di Unioncamere	UNIONCAMERE	FP CGIL; CISL FP; UIL PA	comparto autonomo o fuori comparto; aggregato Enti art. 70 - Unioncamere; contratto: Unioncamere; macrocategoria: personale non dirigente; categoria: tutte

Fonte: CNEL

Una parte dei dipendenti del CONI è tornata nell'ambito del pubblico impiego con gli accordi sottoscritti il 13/4/2022 e nel caso dei due CCNL depositati nell'Archivio (quello con codice S641 per il personale non dirigente sottoscritto con CISL FP, FP CGIL, UIL PA, CISAL FIALP, USB PI e UGL e quello per il personale dirigente che CONI ha sottoscritto con CISL FP, FP CGIL, UIL PA, CISAL FIALP e UGL) il sito del Conto Annuale delle PPAA non presenta ancora i dati relativi ai lavoratori.

In Archivio sono presenti anche gli Accordi Collettivi Nazionali sottoscritti dalla Struttura Interregionale Sanitari Convenzionati (SISAC) per i lavoratori professionisti di area medica che operano in convenzione con il Sistema Sanitario Nazionale.

Di seguito il prospetto:

**Tabella 2: Accordi Collettivi Nazionali sottoscritti dalla Struttura Interregionale Sanitari Convenzionati (SISAC) per i lavoratori professionisti di area medica che operano in convenzione con il Sistema Sanitario Nazionale**

<i>CCNL id</i>	<i>CCNL titolo</i>	<i>firmatari datoriali</i>	<i>firmatari sindacali</i>
S241	Accordo Collettivo Nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale ai sensi dell'art.8 del D. Lgs. n. 502 del 1992 e successive modificazioni e integrazioni	SISAC	IMMG; SNAMI; SMI; FMT (ammesso con riserva); CISL MEDICI (ammesso con riserva)
S261	ACN per la disciplina dei rapporti con gli specialisti ambulatoriali interni, veterinari ed altre professionalità sanitarie (biologi, chimici, psicologi) ambulatoriali ai sensi dell'art.8 del D. Lgs. n. 502 del 1992 e succ. modificazioni e integrazioni	SISAC	SUMAI; CISL MEDICI; UIL FPL; FESPA
S251	Accordo Collettivo Nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici pediatri di libera scelta ai sensi dell'art.8 del D. Lgs.n. 502 del 1992 e succ. modificazioni e integrazioni	SISAC	FIMP; SIMPEF; CIPE-SISPE-SINSPE

Fonte: CNEL

Per tali accordi il CNEL ha sottoscritto il 18 settembre 2024 un accordo interistituzionale con il quale si formalizza l'acquisizione da parte di SISAC del numero di professionisti sanitari ai quali ciascun ACN risulta applicato. SISAC effettua una specifica rilevazione annuale presso tutte

le ASL del territorio italiano che fornisce lo *stock* dei professionisti sanitari operanti in convenzione al 1° gennaio di ogni anno.

4. *Modalità di consultazione dell'Archivio e possibilità di effettuare confronti tra il settore pubblico e il settore privato*

L'Archivio dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro è disponibile sul sito istituzionale CNEL nella sezione "Archivio contratti" (<https://www.cnel.it/Archivio-Contratti>) e può essere consultato attraverso tre canali:

- a) cartelle in formato Excel, punto di partenza per le analisi statistiche;
- b) maschera di ricerca CCNL, punto di partenza per la consultazione e le analisi dei singoli testi contrattuali;
- c) analisi avanzate, punto di partenza per le analisi comparative dei testi contrattuali per tematiche / istituti contrattuali.

Per le pagine di questo rapporto sono state utilizzate le informazioni delle cartelle "CCNL dei lavoratori dipendenti del settore pubblico" e "CCNL dei lavoratori dipendenti del settore privato", aggiornate al 30 settembre 2024.

È da questi file che è possibile calcolare e confrontare, per i settori contrattuali del lavoro pubblico e privato, indicatori di tensione contrattuale (la percentuale di dipendenti in attesa di rinnovo, oppure il numero di mesi di vacanza contrattuale per il totale dei dipendenti di un settore, oppure solo per i dipendenti con CCNL scaduto).

La maschera di ricerca accessibile alla pagina <https://www.cnel.it/Archivio-Contratti/Contrattazione-Nazionale/Ricerca-CCNL> consente la ricerca e la consultazione dei testi dei contratti collettivi di ciascun settore del lavoro pubblico e del lavoro privato, nelle varie tipologie: accordo di rinnovo, testo definitivo, accordo economico, verbale integrativo).

Una volta selezionato il settore contrattuale, la ricerca degli accordi di rinnovo può essere effettuata:

- nel campo “categoria”, digitando parole chiave oppure il codice alfanumerico identificativo del CCNL,
- per data di stipula, decorrenza, scadenza;
- per titolo.

L'applicativo “analisi avanzate”, accessibile alla pagina <https://www.cnel.it/Archivio-Contratti/Contrattazione-Nazionale/Analisi-Avanzate>, consente la consultazione dei contratti dei settori pubblico e privato classificati secondo i principali istituti in base a uno schema originariamente predisposto in collaborazione con il CED della Corte di Cassazione e con il Ministero del Lavoro.

Si possono in questo modo effettuare interrogazioni e confronti sui principali argomenti oggetto di negoziazione collettiva, accedendo alle informazioni contenute nei contratti di lavoro, in alternativa alla consultazione diretta e lettura integrale dei testi originali.

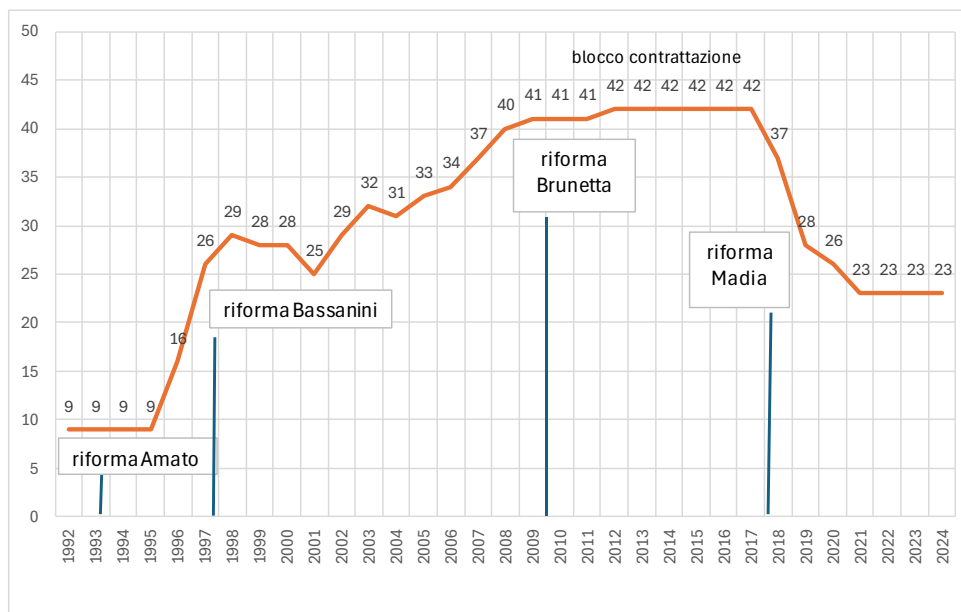
##### 5. *L'evoluzione storica degli accordi nazionali depositati e l'individuazione dei CCNL/ACN vigenti a una certa data*

Osservando in serie storica il numero di CCNL vigenti nel settore pubblico depositati al CNEL dal 1992 al 2024 si nota facilmente come la relativa dinamica sia strettamente legata alle leggi di riforma del pubblico impiego intervenute negli ultimi trent'anni (*supra*, capitolo II, parte I), nonché ovviamente al blocco della contrattazione collettiva nel settore pubblico determinatosi a seguito della grande crisi finanziaria mondiale del 2008-2009.

Il numero di CCNL/ACN passa da 9 a 29 tra il 1995 e il 1997 per effetto della “riforma Amato” (decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29), che ha disposto la “contrattualizzazione” del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici (con l'eccezione di alcune categorie che rimasero in regime di diritto pubblico).

In seguito alle “riforme Bassanini” (decreti legislativi n. 396/1997 e n. 80/1998), il numero di CCNL/ACN passa da 29 a 41 nel periodo 1998 – 2009.

**Figura 2: CCNL vigenti per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche e ACN per i professionisti sanitari in convenzione con il SSN depositati al CNEL dal 1992 al 2024 (dati al 1° gennaio)**



Fonte: CNEL

Tra il 2010 e il 2017 il numero di CCNL/ACN rimane fermo al livello del 2009, perché la c.d. “riforma Brunetta” (decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150) è stata contestuale al blocco della contrattazione collettiva nel pubblico impiego inaugurato con la legge finanziaria per il 2009 (articolo 2, comma 35, legge n. 203/2008), che prevedeva misure in merito ai rinnovi contrattuali del personale delle pubbliche amministrazioni per il biennio 2008-2009, ed è proseguito con la sospensione delle procedure contrattuali per il triennio 2010-2012 e il congelamento dei trattamenti economici fino al 31 dicembre 2014.

Tali norme sono rimaste in vigore fino alla sentenza della Corte Costituzionale n. 178 del 2015 e alla sottoscrizione in data 13 luglio 2016

del contratto collettivo nazionale quadro (CCNQ) per la ridefinizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2016-2018.

A seguito di tale ridefinizione sono stati individuati quattro comparti di contrattazione per il personale non dirigente e quattro aree di contrattazione per il personale dirigente, a cui va aggiunto un comparto autonomo per le amministrazioni pubbliche rimaste fuori dai quattro comparti/aree.

In attuazione del suddetto CCNQ tra il 2018 e il 2021 si rileva la confluenza di numerosi CCNL e si registra un sostanziale dimezzamento del numero di CCNL/ACN vigenti, da 42 a 23, numero che rimane invariato fino ad oggi.

Le elaborazioni qui presentate tengono conto del numero di CCNL/ACN vigenti al 1° gennaio di ciascun anno depositati, ma è possibile individuare i documenti vigenti a una data a partire dal 1° gennaio 1992 accedendo alla cartella *Excel* "CCNL dei lavoratori del settore pubblico", pubblicata sulle pagine dell'Archivio. In tale cartella è presente il foglio "5. vigenti in date passate" che riporta per ogni CCNL/ACN la data di stipula dell'accordo di rinnovo più datato e la data di scadenza del più recente accordo di rinnovo depositato.

L'estrazione dei CCNL/ACN vigenti ad una data specifica si effettua seguendo le istruzioni riportate nel foglio "guida alla lettura" della medesima cartella *Excel*.

6. *Quadro statistico sulla contrattazione nazionale del settore pubblico e confronto con il settore privato*

Alla data del 30 settembre 2024 risultano depositati 20 contratti collettivi nazionali di lavoro che si applicano a 3.037.954 dipendenti di amministrazioni pubbliche (fonte RGS per l'anno 2022) e 3 accordi collettivi nazionali che si applicano a 88.784 professionisti operanti in

convenzione con il servizio sanitario nazionale (fonte SISAC al 1° gennaio 2023).

Tra i CCNL depositati, 13 riguardano il personale non dirigente e si applicano a 2.881.336 lavoratori e 7 il personale dirigente e si applicano a 156.618 persone.

Il CCNL per il personale non dirigente con il maggior numero di dipendenti è quello relativo al comparto Istruzione e ricerca, seguito dai CCNL per i comparti Sanità, Funzioni locali e Funzioni centrali. Seguono gli accordi sindacali per le Forze di polizia ad ordinamento militare, le forze armate, le forze di polizia ad ordinamento civile e i Vigili del fuoco.

Per quanto riguarda i dirigenti, il CCNL che si applica al maggior numero di persone è quello della Sanità; seguono Funzioni locali, Istruzione e ricerca, Funzioni centrali e Vigili del Fuoco.

Diversamente da quanto avviene per il personale non dirigente, il rapporto di lavoro dei dirigenti delle forze armate, forze di polizia ad ordinamento civile e militare, carriera diplomatica e carriera prefettizia è disciplinato esclusivamente da norme di legge e regolamentari; come già richiamato in precedenza, tali atti normativi non sono presenti nell'archivio che, per legge, contiene esclusivamente accordi negoziati tra due controparti datoriale e sindacale. L'elenco dei CCNL/ACN depositati con l'associazione del numero di lavoratori a cui si applicano è presentato nel dettaglio nelle tabelle che seguono.

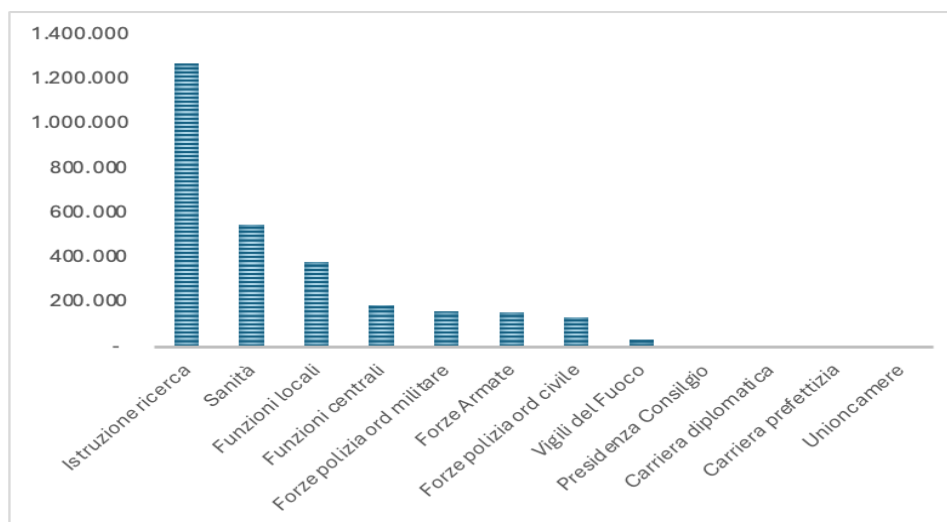
**Tabella 3: Personale non dirigente delle pubbliche amministrazioni per CCNL / accordo sindacale recepito con d.P.R.**

	n° dipendenti 2022	%
Istruzione e ricerca	1.272.892	44,2%
Sanità	548.283	19,0%
Funzioni locali	382.663	13,3%
Funzioni centrali	186.822	6,5%

Forze di polizia ad ordinamento militare	162.702	5,6%
Forze Armate	157.165	5,5%
Forze di polizia ad ordinamento civile	132.733	4,6%
Vigili del Fuoco	34.231	1,2%
Presidenza del Consiglio dei Ministri	1.832	0,1%
Carriera diplomatica	1.046	0,0%
Carriera prefettizia	915	0,0%
Unioncamere	52	0,0%
CONI	non disponibile	
totale personale non dirigente	2.881.336	100%

Fonte: elaborazione CNEL da RGS

**Figura 3: Personale non dirigente delle pubbliche amministrazioni per CCNL/accordo sindacale recepito con d.P.R.**



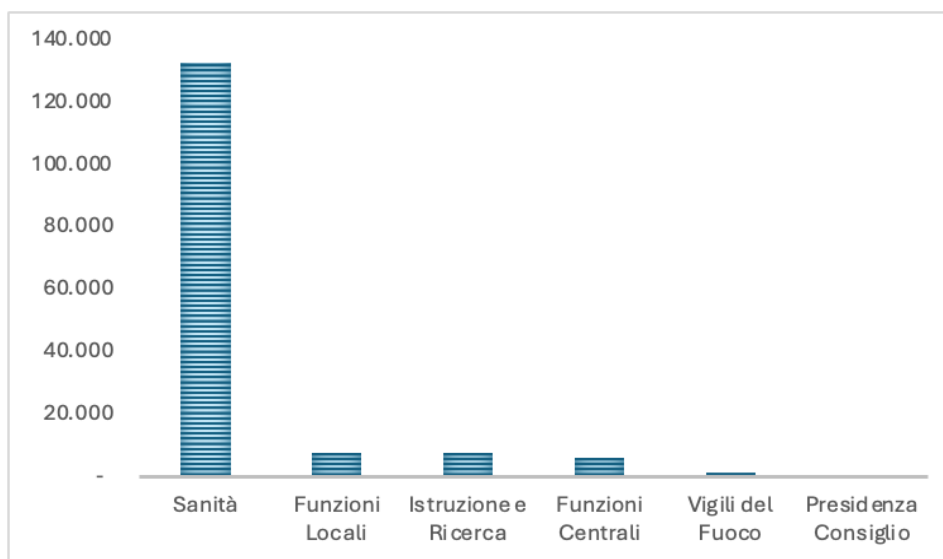
Fonte: elaborazione CNEL da RGS

**Tabella 4: Personale dirigente delle pubbliche amministrazioni per CCNL/accordo sindacale recepito con d.P.R.**

	n° dipendenti 2022	%
Sanità	132.703	84,7%
Funzioni Locali	7.932	5,1%
Istruzione e Ricerca	7.735	4,9%
Funzioni Centrali	6.415	4,1%
Vigili del Fuoco	1.559	1,0%
Presidenza del Consiglio dei Ministri	274	0,2%
CONI	non disponibile	
totale personale dirigente	156.618	100,0%

Fonte: elaborazione CNEL da RGS

**Figura 4: Personale dirigente delle pubbliche amministrazioni per CCNL/accordo sindacale recepito con d.P.R.**



Fonte: elaborazione CNEL da RGS

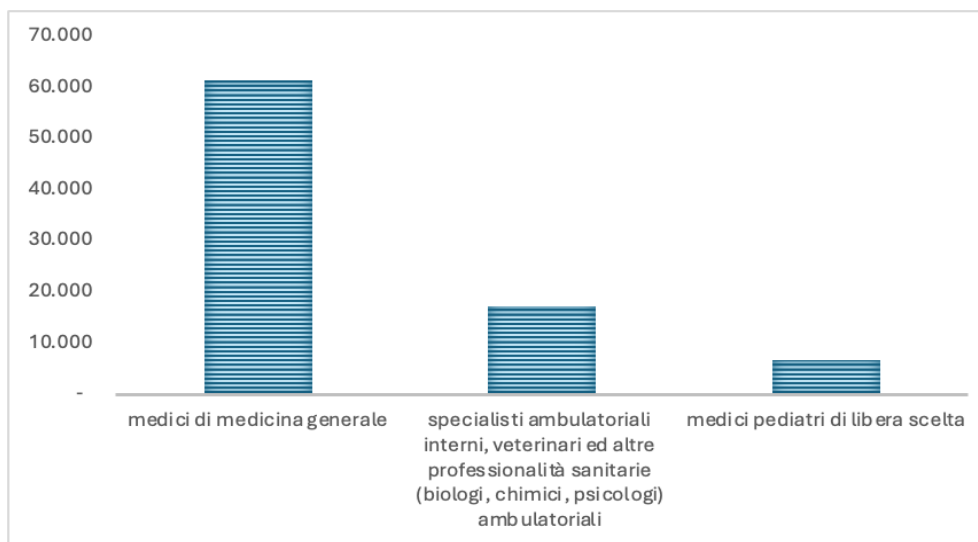
Dei tre accordi collettivi nazionali per i professionisti operanti in convenzione con il servizio sanitario nazionale, quello relativo ai medici di medicina generale si applica al maggior numero di professionisti; seguono l'accordo per gli specialisti ambulatoriali e quello per i pediatri di libera scelta.

**Tabella 5: Professionisti in convenzione con il servizio sanitario nazionale per accordo collettivo nazionale**

accordo collettivo nazionale	professionisti al 1/1/2023	
	n°	%
medici di medicina generale	61.409	72%
specialisti ambulatoriali interni, veterinari ed altre professionalità sanitarie (biologi, chimici, psicologi) ambulatoriali	17.335	20%
medici pediatri di libera scelta	6.681	8%
<b>totale professionisti in convenzione con SSN</b>	<b>85.425</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione SISAC per il CNEL

**Figura 5: Professionisti in convenzione con il servizio sanitario nazionale per accordo collettivo nazionale**



Fonte: elaborazione SISAC per il CNEL

Per quanto riguarda gli indici di tensione contrattuale è possibile effettuare una elaborazione comparativa tra il settore pubblico e i settori contrattuali del settore privato.

È stato così calcolato per ciascun settore la percentuale di dipendenti non dirigenti con CCNL scaduto e la durata di vacanza contrattuale in mesi, sia con riferimento ai dipendenti del settore con CCNL scaduto e non scaduto, sia con riferimento ai soli dipendenti con CCNL scaduto.

Le elaborazioni sono state effettuate sui soli lavoratori dipendenti non dirigenti, perché alcuni importanti CCNL per i dirigenti del settore privato si applicano a numerosi settori contrattuali (ad esempio a tutti i settori dell'industria).

Nel settore pubblico il 100% dei dipendenti ha il CCNL scaduto al 30 settembre 2024, mentre nel settore privato il dato è del 38% ma presenta una marcata variabilità nei diversi settori contrattuali. Oltre l'80% dei dipendenti dei settori meccanico e trasporti hanno il contratto scaduto, mentre nel settore terziario e servizi il dato è inferiore al 5%; nei settori alimentari e chimici la quasi totalità dei dipendenti ha un contratto rinnovato e ciò è dovuto al fatto che il principale contratto del settore meccanico è scaduto da appena tre mesi, mentre il principale contratto del settore terziario e servizi è stato sottoscritto circa 6 mesi fa. Per questo le informazioni fornite da tale indicatore vanno integrate con il dato complementare del numero di mesi di attesa del rinnovo del contratto per settore (c. d. vacanza contrattuale).

Il numero di mesi di vacanza contrattuale è valutato sia in relazione a tutti i lavoratori dipendenti del settore (con e senza CCNL rinnovato), sia in relazione ai soli dipendenti con CCNL scaduto. Il dato della vacanza contrattuale indicato nell'anno di riferimento va naturalmente messo in relazione sia alle diverse modalità di stipula dei contratti collettivi nazionali nel settore pubblico (dove i finanziamenti in legge di bilancio spesso di determinano alla fine del triennio di vigenza) sia in relazione al dato di ritardo e/o blocco nei rinnovi contrattuali.

Al 30 settembre 2024 si rilevano 30 mesi di vacanza contrattuale per i dipendenti del settore pubblico e 7 mesi per i dipendenti del settore privato; si tratta di un dato calcolato su tutti i dipendenti non dirigenti di ciascun settore (con e senza contratto rinnovato). Poligrafici e spettacolo

è l'unico settore contrattuale del settore privato che presenta una vacanza contrattuale maggiore del settore pubblico (36 mesi).

Tutti i principali settori contrattuali dell'industria e dei servizi presentano valori di vacanza contrattuale inferiore ai 7 mesi. Chimici e alimentaristi sono prossimi a 0, terziario e servizi 4 mesi, meccanici, trasporti e tessili 6 o 7 mesi. In questi settori i CCNL maggiormente applicati sono stati rinnovati oppure sono appena scaduti.

Se i mesi di vacanza contrattuale sono calcolati sui soli dipendenti con contratto scaduto l'evidenza è diversa.

La vacanza contrattuale del settore pubblico rimane la stessa perché tutti i dipendenti pubblici hanno il contratto scaduto, mentre aumenta fortemente in numerosi settori dell'industria e dei servizi.

Il caso del settore chimico aiuta a capire: la vacanza contrattuale è prossima a 0 mesi se si calcola su tutti i dipendenti del settore (questo perché il principale contratto di questo settore non è scaduto) e a 41 mesi se si calcola sui soli dipendenti con contratto scaduto. Si tratta di un settore in cui i CCNL maggiormente applicati sono stati tutti rinnovati, mentre i CCNL applicati a pochi lavoratori sono in attesa di rinnovo da lungo tempo.

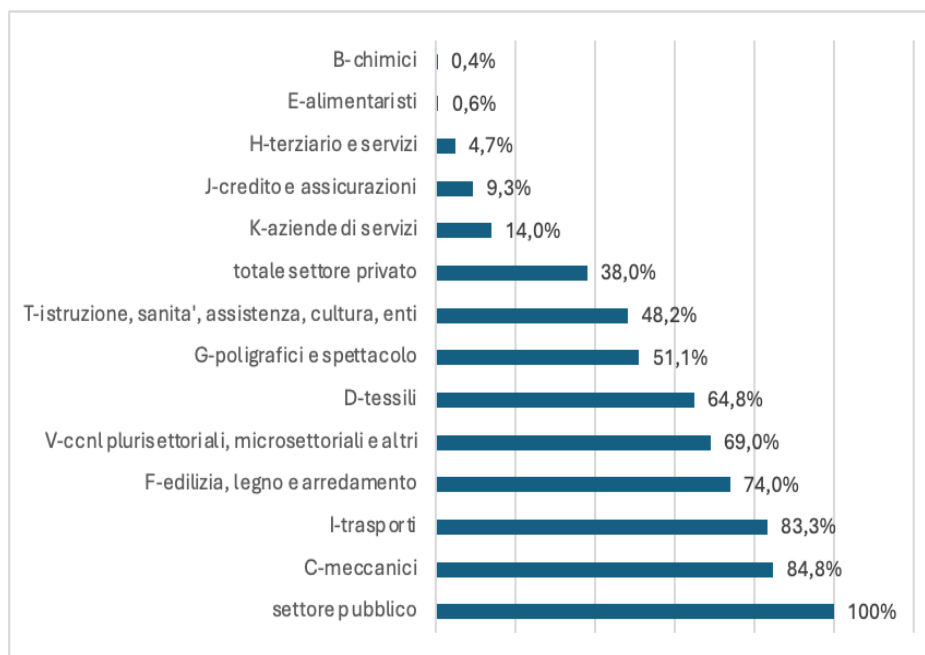
**Tabella 6: Dipendenti non dirigenti pubblici e privati con CCNL scaduto al 30 settembre 2024 per settore contrattuale**

settore contrattuale	dipendenti con CCNL		totale dipendenti per settore
	non scaduto	scaduto	
B-chimici	550.044	2.052	552.096
C-meccanici	402.474	2.238.937	2.641.411
D-tessili	121.395	223.797	345.192
E-alimentaristi	441.635	2.619	444.254
F-edilizia, legno e arredamento	242.535	689.016	931.551

G-poligrafici e spettacolo	150.090	156.724	306.814
H-terziario e servizi	4.830.916	240.075	5.070.991
I-trasporti	157.266	784.733	941.999
J-credito e assicurazioni	388.093	39.783	427.876
K-aziende di servizi	860.823	139.709	1.000.532
T-istruzione, sanità, assistenza, cultura, enti	496.231	462.115	958.346
V-Ccnl plurisettoriali, micro-settoriali e altri	197.815	439.403	637.218
<b>totale settore privato</b>	<b>8.839.317</b>	<b>5.418.963</b>	<b>14.258.280</b>
<b>settore pubblico</b>	<b>0</b>	<b>2.881.336</b>	<b>2.881.336</b>

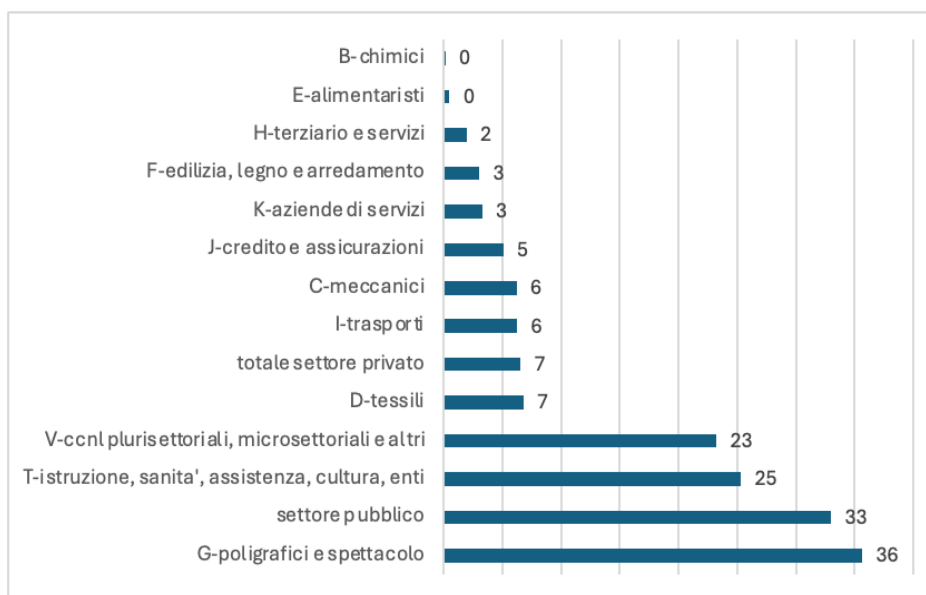
Fonte: elaborazione CNEL su dati INPS per il settore privato e RGS per il pubblico; i dati INPS si riferiscono alla media 2023, i dati RGS al 2022

**Figura 6 Percentuale di dipendenti pubblici e privati con CCNL scaduto al 30 settembre 2024 per settore contrattuale (personale non dirigente)**



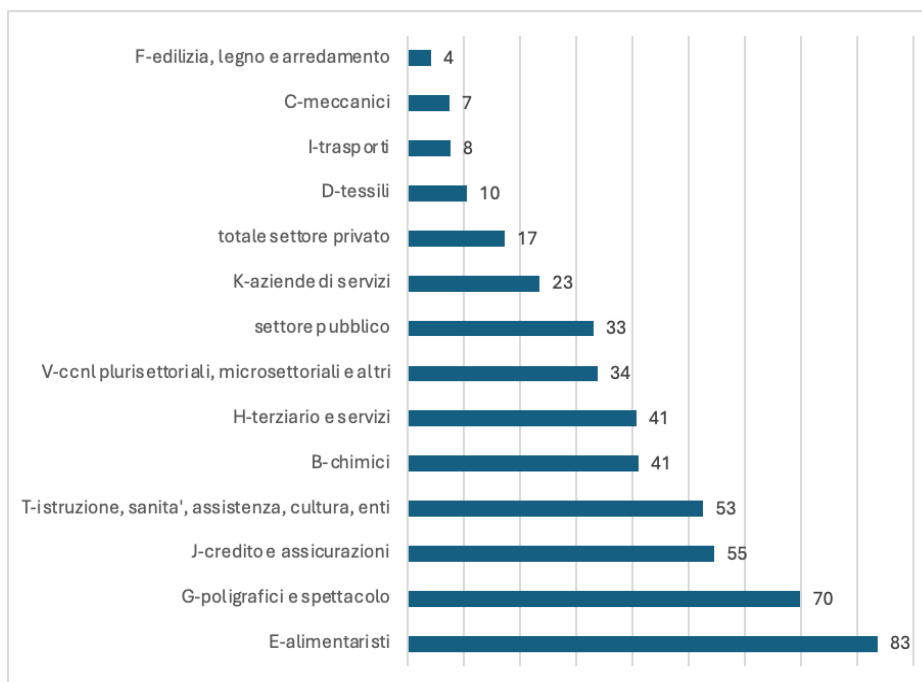
Fonte: elaborazione CNEL su dati INPS per il settore privato e RGS per il pubblico

**Figura 7: Mesi di vacanza contrattuale per i dipendenti pubblici e privati al 30 settembre 2024 per settore contrattuale (personale non dirigente)**



Fonte: CNEL

**Figura 8: Mesi di vacanza contrattuale per i dipendenti pubblici e privati con contratto scaduto al 30 settembre 2024 per settore contrattuale (personale non dirigente)**



Fonte: CNEL

**Tabella 7: CCNL per il personale non dirigente delle amministrazioni pubbliche depositati al CNEL al 30 settembre 2024**

<i>CCNL id</i>	<i>CCNL titolo</i>	<i>firmatari datoriali</i>	<i>firmatari sindacali</i>	<i>Descrizione Comparto</i>	<i>Scadenza</i>	<i>n° dipendenti 2022</i>
S000	CCNL del personale del comparto autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri	ARAN	SNAPRECOM; UIL; USB PI; USB; CISL FP; CISL; FLP; CSE; SIPRE; USAE; FP CGIL; CGIL; UGL PCM; UGL	COMPARTO AUTONOMO FUORI COMPARTO	31/12/2018	1.832
S005	CCNL relativo al personale del Comparto Funzioni Centrali	ARAN	CISL FP; CISL; FP CGIL; CGIL; UIL PA; UIL; CONFESAL UNSA; CONFESAL; FLP; CGS; USB PI; USB; CONFINTE SA FP; CONFINTE SA	FUNZIONI CENTRALI	31/12/2021	186.822
S105	CCNL relativo al personale del Comparto Funzioni Locali	ARAN	FP CGIL; CGIL; CISL FP; CISL; UIL FPL; UIL; CSARAL; CISAL	FUNZIONI LOCALI	31/12/2021	382.663
S205	CCNL relativo al personale del Comparto Sanità	ARAN	FP CGIL; CGIL; CISL FP; CISL; UIL FPL; UIL; FIALS; CONFESAL; NURSIND; CGS; NURSING UP; CSE	SANITA'	31/12/2021	548.283

CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E LAVORO PUBBLICO

<i>CCNL id</i>	<i>CCNL titolo</i>	<i>firmatari datoriali</i>	<i>firmatari sindacali</i>	<i>Descrizione Comparto</i>	<i>Scadenza</i>	<i>n° dipendenti 2022</i>
S305	CCNL relativo al personale del Comparto Istruzione e Ricerca	ARAN	CISL FSUR; CISL; FLC CGIL; CGIL; SNALS CONFSAL; CONFSAL; FED. GILDA UNAMS; CGS; ANIEF; CISAL	ISTRUZIONE E RICERCA	31/12/2021	1.272.892
S641	CCNL del personale non dirigente del Coni	CONI	CISL FP; FP CGIL; UIL PA; CISAL FIALP; USB PI; UGL	COMPARTO AUTONOMO FUORI COMPARTO	31/12/2024	
S651	CCNL del personale non dirigente di Unioncamere	UNIONCAMERE	FP CGIL; CISL FP; UIL PA	COMPARTO AUTONOMO FUORI COMPARTO	31/12/2021	52
S730	Accordo sindacale per il personale della carriera diplomatica, relativamente al servizio prestato in Italia	DELEGAZIONE DI PARTE PUBBLICA	SNDMAE	PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	31/12/2021	1.046
S740	accordo sindacale per il personale della carriera prefettizia	delegazione di parte pubblica	SINPREF; SNADIP CISAL	PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	31/12/2021	915

CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E LAVORO PUBBLICO

<i>CCNL id</i>	<i>CCNL titolo</i>	<i>firmatari datoriali</i>	<i>firmatari sindacali</i>	<i>Descrizione Comparto</i>	<i>Scadenza</i>	<i>n° dipendenti 2022</i>
S811	personale non dirigente delle Forze armate	delegazione di parte pubblica; stato maggiore della difesa	COCER Esercito, Marina e Aeronautica	PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	31/12/2021	157.165
S821	Forze di polizia ad ordinamento militare - personale non dirigente	delegazione di parte pubblica	SIULP; SAP; Federazione COISP; SIAP; FSP Polizia di Stato già UGL Polizia di Stato; SILP CGIL; SAPPE; OSAPP; UIL PP; SINAPPE; USPP; CISL FNS; CGIL FP PP; FSA CNPP	PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	31/12/2021	162.702
S831	Forze di polizia ad ordinamento civile - personale non dirigente	delegazione di parte pubblica	SIULP; SAP; Federazione COISP; SIAP; FSP Polizia di Stato già UGL Polizia di Stato; SILP CGIL; SAPPE; OSAPP; UIL PP; SINAPPE; USPP; CISL FNS; CGIL FP PP; FSA CNPP	PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	31/12/2021	132.733
S841	personale non direttivo e non dirigente del Corpo	delegazione di parte pubblica	FNS CISL; CONAPO; UIL PA VVF; FP CGIL VVF; CONSAL	PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	31/12/2021	34.231

<i>CCNL id</i>	<i>CCNL titolo</i>	<i>firmatari datoriali</i>	<i>firmatari sindacali</i>	<i>Descrizione Comparto</i>	<i>Scadenza</i>	<i>n° dipendenti 2022</i>
	Nazionale dei Vigili del Fuoco		VVF; USB PI VVF			

Fonte: CNEL, numero dipendenti elaborazione CNEL da RGS

**Tabella 8: CCNL per il personale dirigente delle amministrazioni pubbliche depositati al CNEL al 30 settembre 2024<sup>1</sup>**

<i>CCNL id</i>	<i>CCNL titolo</i>	<i>firmatari datoriali</i>	<i>firmatari sindacali</i>	<i>comparto</i>	<i>Scadenza</i>	<i>n° dipendenti 2022</i>
S003	CCNL del personale dell'area dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei Ministri	ARAN	SNAPRECOM; UNADIS; FP CGIL; CISL FP; DIPRECOM; DIRSTAT; SNAPROCI V; UIL PA; CODIRP; CGIL; CISL; CONFEDIR; UIL	COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	31/12/2018	274
S025	CCNL relativo al personale dell'Area Funzioni Centrali (dirigenti)	ARAN	CISL FP; CISL; ANMI ASSOMED SIVEMP FPM; COSMED; FLEPAR; CODIRP; CIDA FC; CIDA; UIL PA; UIL; DIRSTAT FIALP;	FUNZIONI CENTRALI	31/12/2021	6.415

<sup>1</sup> Il rapporto di lavoro di magistrati, professori e ricercatori universitari, dirigenti delle forze armate e delle forze di polizia civili e militari è regolato esclusivamente da norme legislative e regolamentari, atti che non sono registrati nell'Archivio CNEL che riguarda atti negoziali.

CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E LAVORO PUBBLICO

<i>CCN L id</i>	<i>CCNL titolo</i>	<i>firmatari datoriali</i>	<i>firmatari sindacali</i>	<i>comparto</i>	<i>Scadenza</i>	<i>n° dipendenti 2022</i>
			CONFEDIR; UNADIS; CODIRP; FEMEPA; CODIRP; FP CGIL; CGIL			
S125	CCNL relativo al personale dell'area delle Funzioni Locali (dirigenti)	ARAN	FEDIRETS; COSMED; CISL FP; CISL; FP CGIL; CGIL; UIL FPL; UIL; UNSCP	FUNZIONI LOCALI	31/12/20 21	7.932
S225	CCNL dell'Area Sanità (dirigenti)	ARAN	ANAAO ASSOMED; COSMED; CIMO; CIDA; AAROI EMAC; COSMED; FASSID; CODIRP; FP CGIL; CGIL; FVM; COSMED; UIL FPL; UIL; CISL MEDICI; CISL; FESMED	SANITA'	31/12/20 21	132.703
S325	CCNL relativo al personale dell'Area Istruzione	ARAN	ANP; CIDA; FLC CGIL; CGIL; CISL FSUR; CISL; UIL SCUOLA	ISTRUZIONE E RICERCA	31/12/20 21	7.735

<i>CCN L id</i>	<i>CCNL titolo</i>	<i>firmatari datoriali</i>	<i>firmatari sindacali</i>	<i>comparto</i>	<i>Scadenza</i>	<i>n° dipendenti 2022</i>
	e Ricerca (dirigenti)		RUA; UIL; DIRIGENTI SCUOLA DISCONF; CODIRP; SNALS CONFSAL; CONFSAL			
S642	CCNL del personale dirigente del Coni	CONI	CISL FP; FP CGIL; UIL PA; CISAL FIALP; UGL	COMPART O AUTONO MO O FUORI COMPART O	31/12/20 24	
S842	personale direttivo e dirigente del Corpo Nazional e dei Vigili del Fuoco	delegazio ne di parte pubblica	F VVF CISL; AP VVF; SINDIR VVF; FP CGIL VVF; UIL PA VVF; USPPI DIRIGENTI	PERSONA LE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	31/12/20 21	1.559

Fonte: CNEL, numero dipendenti elaborazione CNEL da RGS

**Tabella 9: ACN per i professionisti in convenzione del servizio sanitario nazionale depositati al CNEL al 30 settembre 2024**

<i>CCNL id</i>	<i>CCNL titolo</i>	<i>firmatari datoriali</i>	<i>firmatari sindacali</i>	<i>Scadenza</i>	<i>n° professionisti 2023</i>
S241	Accordo Collettivo Nazionale per la disciplina	SISAC	IMMG; SNAMI; SMI; FMT (ammesso con riserva); CISL	31/12/20 21	61.409

CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E LAVORO PUBBLICO

<i>CCNL id</i>	<i>CCNL titolo</i>	<i>firmatari datoriali</i>	<i>firmatari sindacali</i>	<i>Scadenza</i>	<i>n° professionisti 2023</i>
	dei rapporti con i medici di medicina generale ai sensi dell'art.8 del d. lgs. n. 502 del 1992 e successive modifiche e integrazioni		Medici (ammesso con riserva)		
S261	ACN per la disciplina dei rapporti con gli specialisti ambulatoria li interni, veterinari ed altre professionalità sanitarie (biologi, chimici, psicologi) ambulatoria li ai sensi dell'art.8 del d. lgs. n. 502 del 1992 e succ. modifiche e integrazioni	SISAC	SUMAI; CISL MEDICI; UIL FPL; FESPA	31/12/2021	17.335

<i>CCNL id</i>	<i>CCNL titolo</i>	<i>firmatari datoriali</i>	<i>firmatari sindacali</i>	<i>Scadenza</i>	<i>n° professionisti 2023</i>
S251	Accordo Collettivo Nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici pediatri di libera scelta ai sensi dell'art.8 del d. lgs.n. 502 del 1992 e succ. modifiche e integrazioni	SISAC	FIMP; SIMPEF; CIPE-SISPE-SINSPE	31/12/2021	6.681

Fonte: CNEL (numero professionisti fonte SISAC)

7. *Quadro statistico sulla contrattazione integrativa nazionale e decentrata per i dipendenti pubblici contrattualizzati*

È ora possibile illustrare i principali dati relativi ai contratti collettivi integrativi di lavoro (CCIL) per i dipendenti pubblici depositati al CNEL dal 2006 al 30 settembre 2015 e congiuntamente al CNEL e all'ARAN a partire dal 1° ottobre 2015.

In merito all'analisi dei contenuti di questo livello di contrattazione va peraltro segnalato il monitoraggio sulla contrattazione integrativa che l'ARAN presenta annualmente al Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze e ai comitati di settore (articolo 46, comma 4, del decreto legislativo n. 165/2001).

Alla pagina del sito istituzionale dell'ARAN [Monitoraggio contrattazione integrativa \(aranagenzia.it\)](http://aranagenzia.it) sono pubblicati i rapporti

annuali sui CCNI a partire dal 2011 (il monitoraggio più recente pubblicato riguarda una sintesi per i CCNI del 2021 e l'analisi per quelli del 2020).

La normativa prevede che l'ARAN verifichi nei testi degli accordi la congruenza della ripartizione fra le materie regolate dalla legge, quelle di competenza della contrattazione nazionale e quelle di competenza dei contratti integrativi e valuti le principali criticità emerse in sede di contrattazione collettiva nazionale e integrativa.

Il CNEL potrebbe dal canto suo avviare in futuro una lettura dei CCIL, in una ottica diversa rispetto a quella che la legge attribuisce all'ARAN, per studiarne i contenuti in riferimento alle "esigenze della vita economica e sociale", secondo quanto stabilito dall'articolo 10-bis della legge 30 dicembre 1986, 936, lettera b).

Va sottolineato che i numeri che presentiamo in parte non corrispondono con quelli pubblicati dall'ARAN nei monitoraggi annuali.

Ad esempio, per l'anno 2021 - l'anno più recente di monitoraggio ARAN - risultano depositati: 15.141 CCIL, secondo quanto riportato dall'ARAN; 15.977 CCIL secondo quanto risulta in Archivio CNEL; 15.410 CCIL nel file in formato open data relativo al 2021 (accesso alla pagina [Piattaforma Area riservata PA - ARAN Agenzia \(contrattintegrativipa.it\)](https://www.piattaformaarea.gov.it/)) che presenta, tuttavia, l'elenco dei CCIN trasmessi al CNEL e all'ARAN nel corso del 2021 (e non necessariamente stipulati in tale anno). Parte di queste differenze si devono al fatto che CNEL e ARAN utilizzano modalità diverse di trattamento dei dati anomali (dati incompleti o con errori) e vanno comunque approfondite.

In tre tabelle, ripartite secondo i diversi criteri usati negli anni per registrare i contratti di secondo livello, sono riportati:

- dati relativi al 2024: si tratta di dati non confrontabili con quelli degli anni precedenti, perché parziali (al 30 settembre);
- dati dal 2006 al 30 settembre 2015, quando i contratti integrativi venivano depositati in Archivio mediante una procedura interna rimasta in vigore fino al 30 settembre 2015;

- dati dal 1° ottobre 2015 al 2023, che presenta i contratti depositati contestualmente a CNEL e ARAN con la procedura tuttora in vigore.

Infine, viene un grafico con il numero di contratti integrativi depositati dal 2006 al 2023, in cui è molto evidente il momento in cui è cambiata la procedura di deposito.

Al 30 settembre 2024 risultavano depositati 14.037 CCIL, di cui 155 nazionali (pari all'1,1%) e 13.882 decentrati (98,9%).

I contratti integrativi nazionali si riferiscono alle amministrazioni che hanno una sede unica nazionale oppure alla sede nazionale di quelle amministrazioni che hanno anche sedi decentrate; i contratti integrativi decentrati si riferiscono alle sedi decentrate di quelle amministrazioni pubbliche che sono articolate su base geografica oppure su base di Direzioni o Dipartimenti. Il 73,4% dei contratti integrativi depositati (nazionali e decentrati) riguarda decentrati delle amministrazioni del comparto "istruzione e ricerca" e il 15,5% riguarda amministrazioni del comparto "funzioni locali".

I contratti decentrati di amministrazioni del comparto "funzioni centrali" rappresentano il 6,5% del totale e quelli del comparto "sanità" il 3,5% del totale.

**Figura 9: CCNI del settore pubblico depositati a CNEL e ARAN nel 2024 per tipologia e comparto**

TIPOLOGIA CONTRATTO		dal 1° gennaio al 30 settembre 2024	
		n°	%
NAZIONALI		155	1,1%
DECENTRATI	Funzioni centrali	918	6,5%
	Sanità	487	3,5%
	Funzioni locali	2.169	15,5%
	Istruzione e ricerca	10.308	73,4%
TOTALE (Contratti decentrati)		13.882	98,9%
<b>TOTALE (Contratti nazionali e decentrati)</b>		<b>14.037</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: CNEL

I primi accordi integrativi depositati con la procedura vigente prima dell'accordo con l'ARAN risalgono al triennio 2006 – 2008, ma si tratta di numeri esigui. Il 2009 è il primo anno in cui si deposita un numero rilevante di accordi (1432) e nel quinquennio 2010 – 2015 il numero di accordi integrativi depositati oscilla tra un minimo di 3468 e un massimo di 8092.

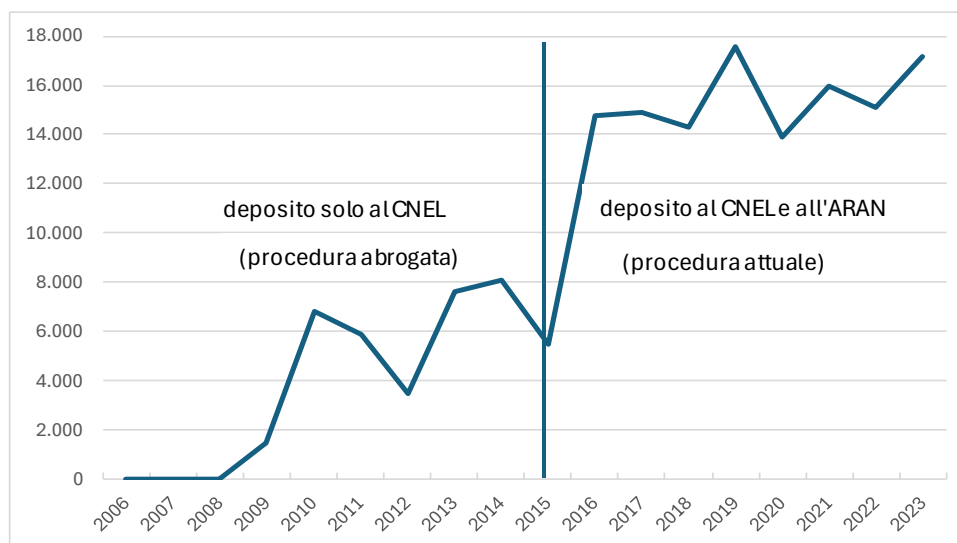
Dal 2016, primo anno di procedura congiunta CNEL – ARAN introdotta dal 1° ottobre 2015, si rileva un forte incremento strutturale del numero di accordi integrativi depositati, che si mantiene negli anni successivi: nel periodo 2016 – 2023 il numero di contratti integrativi depositati ogni anno oscilla tra un minimo di 13.890 del 2020 (anno di emergenza covid-19) e un massimo di 17.163 nel 2023.

Il cambiamento nella procedura di deposito dei contratti integrativi è avvenuto in un anno importante per le relazioni sindacali del settore pubblico: il 13 luglio 2016 è stato sottoscritto il Contratto collettivo nazionale quadro (CCNQ) per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale 2016-2018, che ha consentito l'avvio delle trattative per il rinnovo dei CCNL e il superamento del blocco della contrattazione collettiva nel settore pubblico iniziato con la legge finanziaria per il 2009.

L'incremento strutturale del numero di CCIL depositati a partire dal 2016 dipende in primo luogo dalla ripresa delle attività di contrattazione collettiva per il rinnovo dei CCNL, che si è estesa alla contrattazione integrativa.

Il cambiamento introdotto nella procedura di deposito e la razionalizzazione dei passaggi imposti alle pubbliche amministrazioni è stato anche concepito per favorire la consultazione e la pubblicità dei testi contrattuali, nonché per ampliare la base documentale necessaria all'ARAN per il monitoraggio di competenza.

**Figura 10: Contratti collettivi integrativi di lavoro stipulati nel settore pubblico e depositati al CNEL e all'ARAN – anni: 2006 - 2023**



Fonte: CNEL

**Figura 11: Contratti collettivi integrativi di lavoro stipulati nel settore pubblico e depositati al CNEL con la procedura valida fino al 30 settembre 2015, per tipologia (nazionali e decentrati) e comparto di contrattazione nazionale – anni: 2006 – 2015<sup>2</sup>**

TIPOLOGIA CONTRATTO		ANNI									
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
NAZIONALI		-	-	-	5	69	55	24	58	32	38
DECENTRATI	Funzioni centrali	-	-	-	5	36	63	42	83	63	58
	Sanità	-	-	1	8	84	95	91	152	140	81
	Funzioni locali	2	1	2	75	1.407	1.059	1.547	2.276	2.462	1.186
	Istruzione e ricerca	1	4	14	1.339	5.193	4.607	1.764	5.064	5.395	3.093
TOTALE (Contratti decentrati)		3	5	17	1.427	6.720	5.824	3.444	7.575	8.060	4.418
TOTALE (Contratti nazionali e decentrati)		3	5	17	1.432	6.789	5.879	3.468	7.633	8.092	4.456

Fonte: CNEL

<sup>2</sup> Il dato del 2015 si riferisce ai contratti depositati al 30 settembre

**Figura 12: Contratti collettivi integrativi di lavoro stipulati nel settore pubblico e depositati al CNEL / ARAN con la procedura valida a partire dal 1° ottobre 2015 per tipologia (nazionali e decentrati) e comparto di contrattazione nazionale – anni: 2015 – 2023<sup>3</sup>**

TIPOLOGIA CONTRATTO		ANNI								
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
NAZIONALI		47	130	134	133	140	158	180	178	248
DECENTRATI	Funzioni centrali	332	1.002	717	703	678	522	458	693	946
	Sanità	198	436	547	456	561	518	551	562	682
	Funzioni locali	3.268	6.133	5.879	5.445	7.757	5.836	6.240	6.131	8.251
	Istruzione e ricerca	1.623	7.053	7.609	7.592	8.465	6.856	8.548	7.519	7.036
TOTALE (Contratti decentrati)		5.421	14.624	14.752	14.196	17.461	13.732	15.797	14.905	16.915
TOTALE (Contratti nazionali e decentrati)		5.468	14.754	14.886	14.329	17.601	13.890	15.977	15.083	17.163

Fonte: CNEL

#### 8. Possibili sviluppi in tema di retribuzioni contrattuali

I dati dell'Archivio, completi delle integrazioni tratte da INPS e da RGS, possono essere una buona base informativa per la costruzione del campione di CCNL che ISTAT utilizza nell'indagine sulle retribuzioni contrattuali e la costruzione dei relativi indici.

Mentre per il settore pubblico l'ISTAT prende in considerazione tutti i CCNL del personale non dirigente sottoscritti dall'ARAN e i principali decreti che disciplinano il personale in regime di diritto pubblico, per il settore privato l'ISTAT individua per ogni settore AtEco alcuni aggregati di contrattazione, e all'interno di ogni aggregato i CCNL che risultano maggiormente applicati.

Il campione ISTAT per quanto riguarda la pubblica amministrazione rileva incrementi retributivi nei primi mesi del 2019, un incremento nullo nel 2020 e nel 2021 e di nuovo un incremento delle variazioni tendenziali mensili delle retribuzioni a partire dai primi mesi del 2022.

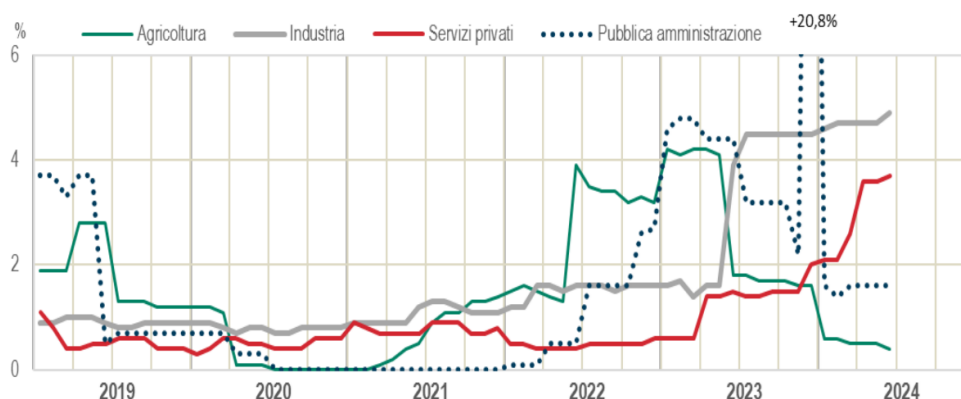
<sup>3</sup> Il dato del 2015 si riferisce ai contratti depositati dal 1° ottobre

Gli incrementi si verificano ovviamente in corrispondenza dei rinnovi contrattuali e ciò spiega l'andamento piatto e nullo nel 2020 e 2021.

Anche nell'agricoltura, nell'industria e nei servizi privati gli incrementi si rilevano in corrispondenza del rinnovo dei CCNL maggiormente applicati in tali settori; parimenti, incrementi si rilevano quando vengono sottoscritti accordi che riconoscono ai lavoratori somme *una tantum* oppure indennità di vacanza contrattuale.

Gli stessi dati mostrano che le retribuzioni contrattuali di tutti i settori economici hanno iniziato a muoversi con ritardo rispetto al forte aumento dell'inflazione che si è verificato a partire dal 2021 e che, a partire dal 2022, non hanno recuperato l'inflazione del biennio precedente.

**Figura 13: Retribuzioni contrattuali per i grandi aggregati. Variazioni tendenziali mensili. Gennaio 2019- giugno 2024**



Fonte: ISTAT, seminario sull'indagine sulle retribuzioni contrattuali presso la Commissione Informazione del CNEL, 18 settembre 2024

Le informazioni sulle dinamiche retributive elaborate per gruppi di CCNL e per singolo CCNL sono accessibili sul sito istituzionale dell'ISTAT attraverso il *datawarehouse* IstatData, sezione "Contratti nazionali di lavoro (Imprese e PA)". Notevoli potenzialità emergono dall'uso integrato delle basi informative di ISTAT e dell'Archivio CNEL, ad esempio per evidenziare il confronto nel lungo periodo fra le

dinamiche retributive descritte dai principali CCNL in rapporto all'andamento dell'inflazione.

L'aver introdotto nell'Archivio CNEL il dato quantitativo sui lavoratori dipendenti associato ai CCNL del comparto del settore pubblico consente di confrontare l'andamento delle retribuzioni orarie nette fra il settore pubblico e quello privato, o fra il gruppo del CCNL applicati nella PA e singoli CCNL o gruppi di CCNL del settore privato, e di rapportare entrambi alla dinamica dell'inflazione.