



---

# RELAZIONE ANNUALE CNEI SULLO STATO DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

## 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 CNEI 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 CNEI 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 CNEI 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 CNEI.**

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 CNEI 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 \(mef.gov.it\)](http://ContoAnnuale(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 CNEI 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 CNEI 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 CNEI 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 CNEI, 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 CNEI, 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.