

ANALISI DELLA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA NEL SETTORE DEL LAVORO PUBBLICO NEL QUADRIENNIO 1998-2001

Premessa

Come anticipato lo scorso anno (*Notiziario sulla Contrattazione n. 2 - giugno 2004*), nel mese di marzo è stato completato dall'IRSI per il CNEL un Rapporto di ricerca sulla contrattazione integrativa nel settore del lavoro pubblico, che contiene un'analisi della negoziazione svolta presso le singole Amministrazioni in applicazione dei contratti nazionali di comparto 1998-2001.

La documentazione contrattuale utilizzata per l'indagine è costituita dai contratti integrativi raccolti e schedati per alimentare l'*Archivio* CNEL sulla contrattazione di secondo livello: si tratta di circa 1000 accordi riguardanti i comparti *Ministeri, Enti pubblici non economici, Regioni ed autonomie locali, Sanità e Scuola*, i cui testi è possibile consultare al sito www.cnel.it.

Il Rapporto si compone di due parti che a loro volta rappresentano procedure diverse di analisi.

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

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

La seconda riguarda un'analisi di merito dei contenuti contrattuali condotta dopo aver predisposto un campione rappresentativo che consentisse una verifica più precisa delle soluzioni adottate con riguardo ai principali istituti. L'analisi ha messo in luce tutti gli aspetti della contrattazione integrativa, anche se non sempre si è riscontrata una "originalità" degli accordi integrativi rispetto ai contenuti dei contratti nazionali di comparto.

Il Rapporto intende dar conto soprattutto della capacità degli integrativi di essere momento di adeguamento della normativa al clima organizzativo delle diverse Amministrazioni; proprio per questo, esso si sofferma princi-

palmente sugli istituti normativi e retributivi maggiormente utilizzati, mettendo in rilievo per ognuno gli elementi di coerenza con il modello nazionale, le modalità di raccordo con altri istituti contrattuali e le probabili coerenze organizzative con le specifiche condizioni di lavoro.

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

Rispetto ad altre indagini che in questi ultimi anni si sono occupate del fenomeno, il Rapporto si caratterizza per essere l'unico che abbia utilizzato come fonte di informazione esclusivamente i testi dei contratti collettivi; in tutti gli altri casi, invece, si è ricorso - soprattutto se non esclusivamente - a questionari o interviste con rappresentanti delle Amministrazioni.

Come accennato all'inizio, la scelta metodologica è stata orientata dalla volontà di valorizzare ulteriormente l'*Archivio* CNEL sulla contrattazione decentrata, non solo come fonte di documentazione ma anche come base di analisi. Sembra di poter dire che le diverse metodologie adottate nelle varie indagini abbiano dato risultati sostanzialmente simili, tranne in pochi casi nei quali le differenze sembrano essere dovute più ad interpretazioni diverse che a risultati contrastanti. In questo senso, il *Rapporto* intende contribuire a quel processo di sempre maggiore conoscenza delle dinamiche del lavoro pubblico che, già da qualche anno, sta contribuendo a migliorare il clima organizzativo e di relazioni delle Amministrazioni.

L'analisi quantitativa dei contratti integrativi

Al termine dell'analisi quantitativa contenuta nella prima parte, il Rapporto redatto dall'IRSI per il CNEL giunge alla conclusione che si possano individuare alcuni caratteri distintivi e consolidati della contrattazione integrativa del Pubblico Impiego relativi al quadriennio 1998-2001.

Analizzando le diverse aree tematiche previste dai contratti, si può dire in primo luogo che non sembra reggere il modello, definito dai CCNL, di una elencazione di materie per ognuna delle modalità di relazione fra le Parti: si assiste infatti costantemente ad uno slittamento verso forme di confronto più incisive ed in particolare verso una unificazione degli strumenti di concertazione con la contrattazione propriamente detta. Le cause di questo fenomeno possono essere spiegate in vario modo, ma sembra certo che la principale va ricercata in una eccessiva parcellizzazione dell'organizzazione tra le diverse forme di confronto, che porta a riunificate istituti complessi nella forma più incisiva e vincolante per l'Amministrazione. Tra le materie che non dovrebbero essere contrattualizzate, e invece lo sono, spiccano in particolare i sistemi di valutazione, le posizioni organizzative, le progressioni verticali.

Altro carattere comune e distintivo riguarda la gestione del salario accessorio; a questo riguardo si assiste ad un prevalente e pressoché generalizzato utilizzo dei Fondi su istituti che si consolidano nella retribuzione individuale (progressione orizzontale), perdendo in buona parte la funzione di

riconoscimento delle professionalità migliori.

Questa tendenza non può che avere effetti anche sull'ordinamento professionale la cui principale tendenza, come accennato, è verso una generalizzazione delle progressioni orizzontali alla quale si aggiunge una limitata revisione dei profili professionali che, soprattutto in alcuni comparti (Ministeri), finisce per confondere la differenza tra aree o categorie e posizioni economiche.

Anche per poter sviluppare queste tendenze, i contratti integrativi adeguano i criteri previsti dai contratti nazionali di comparto in tema di valutazione: su questo istituto si assiste ad una eccessiva ricerca di canoni apparentemente oggettivi che, da un lato, privilegiano situazioni lavorative (anzianità e presenza) a scapito delle professionalità espresse o potenziali e, dall'altro, tendono a ridurre gli spazi di discrezionalità dirigenziale nella gestione del personale.

L'analisi qualitativa dei contratti integrativi

L'analisi qualitativa dei contratti integrativi ha consentito alcuni approfondimenti su specifici istituti che di seguito si sintetizzano nelle conclusioni cui il Rapporto elaborato dall'IRSI è pervenuto.

Le relazioni sindacali

in primo luogo, le relazioni sindacali sono senz'altro tra le materie più diffuse nei contratti collettivi: ciò significa che, in buona parte, la struttura della contrattazione e la definizione delle modalità di confronto non sono definite dal contratto nazionale di comparto, ma la disciplina nazionale viene "interpretata" al livello locale. Questa dimensione "creativa" non riguarda tutti gli aspetti degli istituti o, per lo meno, non li riguarda in maniera omogenea in tutti i contratti integrativi. Piuttosto, si possono notare alcuni elementi di "forzatura" del dettato del CCNL su singoli aspetti dell'intera disciplina, comunque tutti orientati a perseguire un comune obiettivo che è l'ampliamento ed il rafforzamento delle forme di confronto "forti" all'interno delle relazioni sindacali. Le modalità attraverso le quali si realizza questo rafforzamento sono varie e, come detto, non possono essere ricondotte ad un modello unico: si ritiene piuttosto di poter dire che le Parti firmatarie dei contratti integrativi hanno cercato di individuare, a seconda dei casi, i punti di minore resistenza per introdurre elementi di "de-responsabilizzazione" dei ruoli. In verità, proprio perché il risultato finale sembra essere un indebolimento del potere decisionale del dirigente quale "datore di lavoro", si può ipotizzare che la ricerca del punto di "non resistenza" sia normalmente tentata dalla componente sindacale ed accettata da quella datoriale. Questa interpretazione, che comunque sembra contenere elementi di verità, quanto meno per quanto riguarda la naturale e normale propensione a limitare gli spazi dell'unilateralità decisionale, non riesce a spiegare la diffusa tendenza a ri-regolamentare una disciplina che dovrebbe trovare nel contratto nazionale di comparto la sua unica sede. Se è vero, infatti, che il contratto nazionale deve fungere da governo del sistema e della struttura della contrattazione e delle forme di confronto (tanto che, come detto, gli artt. 9 e 40.3 del Decreto 165/2001 cercano in ogni modo di limitare la funzione creatrice del

secondo livello), bisogna giungere alla conclusione che il diffuso esercizio alla ridisciplina della materia stia a significare una condivisa volontà di legittimarsi tra parti, a prescindere dai vincoli posti dal CCNL. Questa tendenza, peraltro, riguarda tutti i comparti, nel senso che, in ogni caso, il livello di contrattazione immediatamente inferiore al comparto si preoccupa di ridisegnare le regole del confronto. È chiaro che il tasso di innovatività introdotto dal secondo livello non è uguale in ogni comparto, come vedremo tra poco; si può fin d'ora dire che il maggior tasso si riscontra nelle Amministrazioni a maggiore autonomia organizzativa e a maggiore disaggregazione istituzionale. E infatti, il settore di maggiore interesse risulta essere quello delle Amministrazioni comunali, nell'ambito del comparto "Regioni ed autonomie locali". Per tale ragione l'analisi è stata condotta utilizzando come filo conduttore questo settore, indicando di volta in volta i casi (sempre privi di rilevanza statistica) presenti negli altri settori dello stesso comparto o in altri comparti.

La prima modalità attraverso la quale si esercita in tale settore una maggiore ingerenza nell'unilateralità della decisione organizzativa è quella di prevedere modalità di relazioni aggiuntive rispetto a quelle previste dai contratti nazionali: in alcuni casi (otto Comuni, prevalentemente del Nord) si trova così la previsione di una modalità denominata "confronto" che si aggiunge all'informazione, alla concertazione, alla contrattazione ed agli organismi paritetici. Il confronto si configura in modo simile alla concertazione per quanto riguarda la procedura, ma mira ad ampliare le materie della relazione per quanto riguarda il contenuto. Il confronto appare essere il completamento organizzativo (prima e dopo le forme definite dal CCNL) del sistema di relazioni sindacali.

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

L'originalità di questa ripartizione risiede - osserva l'IRSI - in due aspetti.

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

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

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

seguito di disposizioni del contratto integrativo. Ma da ciò a postulare un vero “obbligo a contrarre”, la strada è lunga e accidentata.

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

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

La previsione di tipologie “spurie” di modelli relazionali riguarda circa il 15% dei contratti integrativi dei Comuni; molto più diffusa – in una percentuale che si aggira intorno al 60% - è la previsione di un ampliamento significativo dell’area di competenza dell’informazione preventiva; in questo modo, di fatto o per esplicita previsione contrattuale o per prassi diffusa, si amplia anche la sfera di competenza della concertazione e/o della contrattazione. In questa tendenza a privilegiare forme di partecipazione diffusa non mancano esperienze di forme di partecipazione diretta dei lavoratori e perfino delle Associazioni degli utenti secondo modalità analoghe alle seguenti, ricavate da uno dei contratti interessati.

La gestione della retribuzione accessoria

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

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

Pertanto, gli istituti finanziati dal Fondo intercettano altri istituti non solo contrattuali, quali ad esempio il sistema di inquadramento per quanto riguarda le progressioni e le posizioni organizzative, o il sistema di valutazione per quanto riguarda mobilità professionale e retribuzione di produttività; e questo continuo intersecarsi di istituti fa comprendere come e perché - a dispetto delle apparenti omogeneità, prevalentemente terminologiche - i contratti collettivi siano profondamente diversi tra loro, con la conseguente necessità di esaminare gli stessi istituti per ogni comparto, senza perdere di vista le specificità di settore. Infine, l’assetto istituzionale ed organizzativo

delle Amministrazioni può produrre differenze notevoli anche all'interno dello stesso comparto, come abbiamo visto ad esempio in alcuni casi dei comparti Ministeri ed Enti pubblici non economici, ma anche tra le articolazioni istituzionali del comparto Regioni ed autonomie locali.

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

Il cammino verso l'articolazione delle caratteristiche lavorative e retributive del Pubblico Impiego è proseguito nel corso degli anni, e questo primo obiettivo della riforma del 1993 è ormai in una fase di sostanziale stabilizzazione: e ciò, nonostante una struttura contrattuale significativamente accentrata sia nella sua stessa logica, sia in quella di un numero limitato di comparti rispetto al settore privato.

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

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

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

E' naturale che il sistema di interessi degli attori negoziali sia diverso da questo punto di vista; in linea generale e teorica, una ampia flessibilità della retribuzione facilita la gestione del personale, ma, comportando maggiore differenziazione retributiva e discrezionalità, ha più necessità di un ruolo dirigenziale attivo e consapevole per potersi affermare senza determinare conflitto. Sul fronte opposto, la stabilizzazione della retribuzione, attraverso il ricorso esteso alle progressioni orizzontali, semplifica la funzione di rappresentanza e tutela ma può determinare l'affievolimento del ruolo organizzati-

vo e incentivante della retribuzione accessoria. Nella ricerca di un equilibrio accettabile tra queste due spinte si può forse individuare il principale argomento all'ordine del giorno dei tavoli negoziali (e, forse, non solo al livello di singola Amministrazione)

Quanto appena affermato è più vero per i comparti in cui la progressione economica può fungere da interessante e significativamente ampio sfogo delle aspettative di incremento retributivo. Negli altri casi, e sono la maggioranza, concorrenziale alla retribuzione di produttività e alla stessa progressione orizzontale è stato l'istituto della riqualificazione interna all'area o alla categoria, con modifica coordinata di retribuzione ed inquadramento, secondo modalità che troppo da vicino richiamano la progressione verticale (quest'ultima non finanziata con il Fondo). L'impressione conclusiva che si ricava dall'analisi svolta è che la contrattazione integrativa abbia colto l'esigenza di innovazione proposta dai contratti nazionali di comparto, impegnandosi anche a definire gli strumenti per la sua attuazione; nell'analisi statica del fenomeno, le soluzioni adottate appaiono in tutti i comparti di grande interesse e certamente orientate a valorizzare l'innovazione e la produttività organizzativa.

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

- a) il sistema di valutazione, spesso tanto articolato da essere farraginoso e di difficile utilizzo, altre volte generico e fondato su criteri automatici e scarsamente oggettivi;
- b) l'intreccio tra retribuzione accessoria e sistema di inquadramento. Quest'ultimo aspetto merita qualche considerazione aggiuntiva: esso risulta stressato dalla contrattazione integrativa, stretta tra l'esigenza di valorizzazione professionale e quella di recupero salariale.

Corretta o meno che sia, sembra diffusa la convinzione nei soggetti della contrattazione di secondo livello che il CCNL non abbia sufficientemente "governato" il potere d'acquisto o, quanto meno, l'abbia fatto non secondo le aspettative. Questa convinzione ha spinto i contratti integrativi ad utilizzare il Fondo e l'inquadramento prevalentemente allo scopo del recupero economico, con ciò comportando effetti a catena che i CCNL stipulati per il quadriennio 2001-2004 hanno dovuto considerare, impegnandosi – seppure con modalità diverse – in una revisione dell'ordinamento professionale in grado di restituirgli la funzione propriamente professionalizzante ed autonoma rispetto al recupero salariale.

In conclusione, questa "percezione" dell'inadeguatezza salariale sembra aver caratterizzato l'intera tornata di contrattazione integrativa. L'eventuale mutamento di rotta – in un quadro generale che comunque si può definire positivo per gli equilibri trovati ed interessante per le dinamiche e le sensibilità innescate – può passare proprio attraverso la maggiore percezione della diversa funzione assolta dai due livelli di contrattazione.

La flessibilità del rapporto di lavoro

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

In questa prospettiva, il maggior favore va senz'altro al contratto di lavoro a tempo determinato, richiamato dall'80% dei 35 contratti che disciplinano la flessibilità del lavoro (circa il 20% del campione) con una disciplina che non registra significative differenze tra i diversi comparti.

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

Molto distaccato è il numero dei contratti che disciplinano il lavoro interinale, nell'intento di delimitarne l'utilizzo e di consentire procedure di informazione e partecipazione sindacale prima dell'attivazione dei relativi contratti. Ugualmente poco disciplinati sono i contratti di formazione e lavoro; ma in questo caso la spiegazione potrebbe rintracciarsi nel fatto che tale rapporto è quasi del tutto disciplinato dalla legge. In altri termini, il settore pubblico ha optato per un limitato ricorso alle forme meno "tradizionali" di lavoro, preferendo la flessibilizzazione dell'orario (part-time) e il governo partecipato delle forme a termine (interinale e tempo determinato) piuttosto che l'apertura massiccia al cosiddetto "parasubordinato".

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

L'orario di lavoro

Dalla documentazione relativa ai contratti integrativi stipulati riguardanti l'orario di lavoro (che ammontano a 162 contratti ripartiti nella seguente articolazione di comparto ASL 45, Aziende Ospedaliere 21, Comuni 62, Enti Pubblici non Economici 5, Ministeri 11, Province 7, Regioni 11), si può affermare come l'orario di lavoro sia un istituto contrattuale sufficientemente consolidato tra le materie di contrattazione di Amministrazione.

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

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

Ciò che comunque appare consolidata e generalizzata è la condivisione del-

l'obiettivo della riduzione dello straordinario, anche in una logica di modifica strutturale dell'organizzazione del lavoro e del regime degli orari.

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

La formazione

IL'analisi dei contratti integrativi facenti parte del campione mostra, in primo luogo, un'ampia diffusione dell'istituto della formazione tra le materie contrattate; questa ampia attenzione va considerata effetto delle previsioni contenute nei contratti collettivi nazionali di comparto che, a loro volta si pongono nella scia aperta dalla circolare del Dipartimento della funzione pubblica del 24 aprile 1995, piuttosto che dalla ragionata sistematizzazione contenuta dapprima nelle fonti amministrative del Dipartimento della Funzione pubblica del dicembre 2001 e poi nel testo modificato all'art. 7bis del Decreto legislativo 165/2001. La percentuale di accordi che regolamentano la formazione è, con l'eccezione del settore delle Province, costantemente al di sopra del 50%, con punte altissime nel caso di Amministrazioni centralizzate.

Il dato appena espresso deve essere esaminato con un minimo di cautela. Infatti, non è possibile avere la certezza assoluta – proprio per le caratteristiche della rilevazione dei contratti integrativi che alimentano l'Archivio CNEL – che non esistano presso le Amministrazioni campionate altri contratti collettivi che regolino la materia. Quello che si può dire è che l'istituto ha goduto di buona accoglienza da parte degli attori contrattuali di Amministrazione e che sia naturale il maggior successo ottenuto nei contratti delle Amministrazioni centralizzate, considerando il ruolo di sistema che essi esercitano nei confronti delle sedi territorialmente decentrate. Se si utilizzano come parametro di confronto i risultati dell'annuale Rapporto del FORMEZ (indagine condotta su questionari), si vede come sia confermato, almeno per quanto riguarda Comuni e Province, la ampia e crescente diffusione della formazione quale strumento di gestione delle risorse umane. La rilevante differenza di dati, oltre che per quanto già detto, si spiega anche con il fatto che l'indagine qui presentata è condotta sulla presenza della regolamentazione in una fonte formale, mentre l'indagine del FORMEZ analizza i dati di fatto della vita organizzativa delle Amministrazioni; e ciò porta a concludere che, fortunatamente, la formazione è presente anche se i contratti collettivi non l'hanno regolamentata.

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

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

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

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

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

A conclusioni analoghe giunge l'indagine condotta a monte della definizione della “Guida per le amministrazioni pubbliche” su “Programmare e valutare la formazione”; per questa analisi “in molti casi viene messo in evidenza il problema del condizionamento della formazione ai meccanismi di avanzamento di carriera”.

Secondo tale chiave di lettura questa formazione, che si può definire “organizzativamente statica”, caratterizza tutti i comparti, relegando la formazione “finalizzata ad accompagnare modifiche organizzative” ad un ruolo visibilmente secondario; ciò con l'eccezione dei contratti degli Enti pubblici non economici che appaiono più equilibrati.

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

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

Questa situazione non si modifica significativamente con il passare del tempo, se si pensa che, due anni dopo, l'indagine FORMEZ sugli strumenti di programmazione della formazione denuncia ancora che “solo il 13% dei Comuni ha adottato un Piano di formazione” e che tale percentuale varia sensibilmente in funzione della dimensione demografica delle P.A. intervi-

state: dal 6% di Comuni con piano di formazione nella classe fino a 5.000 abitanti, al 49% nei Comuni con popolazione compresa tra i 15.000 e i 30.000 abitanti, sino al 82% tra i Comuni capoluogo, dove l'adozione di un piano di formazione sembra oramai essere diventata prassi diffusa.

Scendendo maggiormente nel dettaglio, si nota come la carenza maggiore riguardi l'assenza di un'analisi dei fabbisogni: una metodologia di analisi dei fabbisogni viene prevista solo in 9 su 155 contratti che contengono disposizioni in materia di formazione; dato peraltro analogo a quello rilevato dall'indagine FORMEZ, per la quale solo il 16% delle Amministrazioni comunali avevano provveduto nell'ultimo triennio ad effettuare una analisi delle esigenze di formazione (dato in linea con la percentuale di Amministrazioni che avevano adottato un piano, pari al 13%, a indicare una corrispondenza tra le Amministrazioni che adottano un piano e quelle che effettuano una analisi delle esigenze formative).

Ugualmente confermato risulta il meccanismo più diffuso per tale analisi, consistente prevalentemente, per esplicita previsione dei contratti integrativi, nella raccolta delle indicazioni che vengono formulate dai responsabili di ciascun settore (dirigenti e posizioni organizzative) e quindi, conclude l'indagine FORMEZ, "filtrate, riorganizzate e sintetizzate dalla funzione formazione".

Su questo specifico punto l'impressione che si ricava dalla lettura dei contratti è in parte diversa. Infatti, solo nelle Amministrazioni centrali la funzione formazione svolge completamente la funzione di elaborazione di un piano di formazione; negli altri settori esaminati, sono molto più frequenti i casi in cui le informazioni raccolte ritornano alle parti negoziali o direttamente nella veste di contraenti o, in forma più tecnica, nell'ambito di commissioni paritetiche che elaborano il piano di formazione.

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

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

Progetto grafico Studio Vitale
Tipografia Rinascimento - Roma

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
00196 - Roma
Viale Davide Lubin, 2

Collaborano all'archivio:
Raffaella Ambroso, Gerardo Cedrone
Fiorella D'Orazio, Gianluca Martini
Ugo Pensabene

L'archivio è consultabile sul sito www.cnel.it