

ANALISI E PROSPETTIVE DI RICERCA PER LA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA NEL PUBBLICO IMPIEGO

Nel corso dell'anno trascorso è stata completata l'alimentazione dell'Archivio CNEL sulla contrattazione integrativa nelle Amministrazioni pubbliche svoltesi con riferimento alla tornata contrattuale 1998-2001. Nel corso di un triennio sono stati raccolti, schedati e classificati circa mille accordi integrativi riguardanti tutti i comparti contrattuali.

Il risultato di questa attività è ora a disposizione e può essere consultato all'indirizzo www.cnel.it/archivio/contratti_lavoro/decentrati/publiccompany.asp: questa pagina web, continuamente aggiornata, si arricchirà anche nel corso del prossimo anno con la schedatura di altri accordi che completeranno l'archivio per la tornata contrattuale trascorsa.

Periodicamente, il CNEL ha organizzato incontri e seminari al fine di approfondire alcune risultanze di questo lavoro di formazione della banca dati: in particolare, si ricordano il Seminario sui principali trend della contrattazione integrativa, svoltosi nel luglio 2001 e, recentemente, il Seminario sulle politiche retributive - in particolare sulla retribuzione incentivante - svoltosi il 19 aprile 2004.

Ad entrambe queste iniziative hanno partecipato protagonisti della contrattazione collettiva nazionale ed integrativa e studiosi i quali hanno apprezzato uno strumento di analisi che consente un monitoraggio costante di questo importante aspetto dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e delle relative politiche del lavoro.

In breve, possiamo ripercorrere le conclusioni dei due incontri sopra citati.

Nel corso del primo - che, come detto, riguardava principalmente i principali trend scaturiti dall'analisi dei contenuti dei contratti - si è sottolineato come, presso le Amministrazioni, e diversamente da quanto stabilito dai CCNL, si stipulino nel corso del quadriennio molti accordi collettivi non sempre giustificati dalla diversa vigenza degli istituti (come, ad esempio, l'utilizzo del Fondo). Questa disaggregazione delle materie è indotta in parte, in verità, dagli stessi CCNL che hanno visto a livello nazionale un susseguirsi di accordi i quali, nell'esigenza di portare a termine la fase transitoria della contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico, hanno

arricchito in tempi diversi il “paniere” delle materie negoziabili al secondo livello.

Ma la prassi della “parcellizzazione” della contrattazione è avvenuta anche su materie non previste dal susseguirsi dei CCNL: si tratta quindi di una prassi che non sembra destinata a ridimensionarsi.

Per quanto riguarda invece i contenuti degli accordi, è possibile dedurre che, in modo oramai consolidato, i principali caratteri della contrattazione integrativa nel quadriennio 1998-2001 sono i seguenti:

Relazioni sindacali: non sembra reggere il modello definito dai CCNL circa una elencazione di materie per ognuna delle modalità di confronto: si assiste infatti costantemente ad uno slittamento verso forme di confronto più incisive ed in particolare verso una unificazione delle forme di “concertazione” con la “contrattazione” propriamente detta: le cause di questo fenomeno possono essere spiegate in vario modo, ma è certo che la principale va ricercata in una eccessiva parcellizzazione dell’organizzazione tra le diverse forme di confronto. Ciò porta a riunificare istituti complessi nella forma di confronto 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;

Fondo: ad una diffusa prassi di incremento delle disponibilità del Fondo si associa soprattutto un suo prevalente e pressoché generalizzato utilizzo su istituti che si consolidano nella retribuzione individuale (progressione orizzontale), perdendo in buona parte la funzione di riconoscimento delle professionalità migliori;

Ordinamento professionale: la 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;

Criteri di valutazione: per quanto concerne questo istituto si assiste ad una eccessiva ricerca di canoni solo formalmente oggettivi che, da un lato, privilegiano posizioni lavorative (anzianità e presenza) a scapito delle professionalità espresse o potenziali e, dall’altro, tendono ad eliminare gli spazi di discrezionalità dirigenziale nella gestione del personale;

Rapporto con i contratti nazionali: su non pochi aspetti si nota una marcata distonia tra i contenuti dei contratti nazionali e quelli degli integrativi che, a norma dell’art. 40 del Decreto Legislativo 165/2001, potrebbe anche portare alla dichiarazione di nullità delle clausole difformi. Appare questo il punto di maggiore attenzione che dovrebbe coinvolgere le parti nazionali nella tornata contrattuale che si va aprendo in questi mesi: soprattutto per decidere se accentuare i meccanismi di controllo ovvero riconoscere la maggiore autonomia che di fatto gli accordi integrativi si sono guadagnata.

Il secondo incontro riguardante, invece, la gestione del salario accessorio, ha evidenziato come le modalità attraverso le quali è gestito ed utilizzato il Fondo per la retribuzione accessoria non sono completamente desumibili da una analisi condotta esclusivamente attraverso i contenuti del contratto collettivo.

Questa situazione non deriva tanto dalle difficoltà di reperimento completo delle fonti, quanto piuttosto dalla natura stessa dell'istituto, essendo la retribuzione accessoria conseguenza diretta di soluzioni organizzative e 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 piuttosto 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 e gestionale 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 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. e, anzi, questo aspetto può essere considerato a pieno titolo il primo risultato della nostra indagine.

Il cammino verso la articolazione delle caratteristiche di impiego 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 negoziale significativamente accentrata sia nella logica della struttura contrattuale, sia in quella di un numero limitato di comparti rispetto al settore privato. La possibilità di articolazione del mercato del lavoro interno, pur in presenza di sedi decisionali limitate nel numero dovrebbe anzi far riflettere su ipotesi di "scardinamento" del sistema di relazioni sindacali inaugurato nel 1993 anche nel settore privato: ma approfondire questo spunto anche solo nel settore pubblico, condurrebbe lontano dal presente campo di analisi, e va quindi lasciato come suggestione generale.

Nel merito dell'indagine, si è in primo luogo verificata 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 apprezzabili sarebbero state inimmaginabili

bili solo pochi anni fa. In questo senso, il ruolo di orientamento all'innovazione svolto dai contratti nazionali sembra aver sortito effetti concreti ed influenzato - entro margini di differenze pur sempre 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 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 tale 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 corso degli anni - riconosciuta alle progressioni orizzontali, a quel meccanismo di riqualificazione e riconoscimento professionale previsto da tutti i CCNL, seppure con margini di operatività molto diversi tra comparto e comparto.

Su questo istituto e sulla sua "appetibilità" pesa in primo luogo l'ampiezza della mobilità retributiva consentita ad inquadramento invariato. Si è visto come, nelle articolazioni delle Autonomie locali nel cui comparto tale mobilità è molto alta, le progressioni orizzontali siano state un pericoloso concorrente della retribuzione di produttività e come, 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, esiga un ruolo dirigenziale attivo e consapevole per potersi affermare senza determinare conflitto. Sul fronte opposto, la stabilizzazione della retribuzione attraverso il ricorso esteso alle progressioni orizzontali semplifica la funzione di rappresentanza e tutela ma può determinare l'affievolimento del ruolo organizzativo e incentivante della retribuzione accessoria. Nella ricerca di un equilibrio accettabile tra queste due spinte si può 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 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 modifiche coordinate 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 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 di grande interesse in tutti i comparti e certamente orientate a valorizzare l'innovazione e la produttività organizzativa.

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

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

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

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

Proprio l'esperienza dei due Seminari citati ha fatto maturare la convinzione della necessità di approfondire maggiormente, e di generalizzare, l'analisi dei contenuti della negoziazione integrativa sviluppatasi nel quadriennio di riferimento.

L'analisi si svilupperà tenendo conto dell'articolazione di temi previsti dai contratti nazionali, anche per verificare, per ognuno dei comparti, quale sia la tecnica di raccordo tra i due livelli di contrattazione determinati nella prassi negoziale.

D'altra parte, esiste normalmente una quota di "innovatività" indotta dalle relazioni sindacali di secondo livello rispetto agli stessi contratti nazionali. Questa quota di innovazione, nel sistema di relazioni sindacali del settore pubblico, non può comunque giungere fino al punto di compromettere la

struttura stessa della contrattazione, come esplicitamente stabilita dall'art. 40 del decreto legislativo 165/2001; l'analisi dei contenuti dei contratti sarà utile anche al fine di evidenziare in che modo la contrattazione integrativa riesca ad innovare le indicazioni del contratto nazionale per meglio rispondere alle esigenze organizzative della singola amministrazione.

Utilizzando questa chiave di lettura si può ipotizzare un primo schema di argomenti così sintetizzabile:

Le tipologie di rapporto di lavoro

il contratto di lavoro a tempo parziale (part-time)

il telelavoro

il rapporto di lavoro a tempo determinato

il lavoro interinale

il contratto di formazione e lavoro

altri tipi di flessibilità

La prestazione di lavoro: gli obblighi e le responsabilità del dipendente

L'inquadramento e le mansioni

Tempo di lavoro e tempo di non lavoro

L'orario di lavoro e lo straordinario

Mobilità, trasferimenti, eccedenze ed estinzione del rapporto di lavoro

Mobilità e trasferimenti

Eccedenze di personale e collocamento in disponibilità

Estinzione del rapporto di lavoro e licenziamento individuale

I profili collettivi

I livelli di contrattazione

Le forme di partecipazione sindacale

Le rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro: RSA e RSU

I diritti sindacali

Il diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali

Questa analisi si connota logicamente con la funzione essenziale di accrescere il valore informativo dell'Archivio, ma non di mutarne la principale vocazione, consistente nell'offrire un numero sempre maggiore di casi di contrattazione; proprio per questo, e come detto all'inizio, parallelamente all'analisi proposta proseguirà l'arricchimento e la fisiologica alimentazione dell'Archivio con nuovi contratti schedati e classificati.

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