

I - INTRODUZIONE E CONSIDERAZIONI GENERALI

L'anno 2010 è significativo ai fini di una valutazione generale degli effetti della riforma Brunetta sul pubblico impiego e, per quello che qui interessa, di quella attuata dal CCNQ 9 ottobre 2009, in particolare dall'art. 9, cc. 4-9, preordinati alla razionalizzazione delle prerogative sindacali e ad una maggiore efficienza dell'intero sistema delle relazioni sindacali, anche attraverso la progressiva riduzione della fruizione delle medesime prerogative, in modo illegittimo o in eccedenza al contingente predeterminato, con il conseguente calo del contenzioso per il recupero del relativo corrispettivo economico.

La manovra, comunque, ha lasciato invariate le regole per la misurazione della rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva come disciplinate dall'art. 43 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche ed integrazioni, sebbene l'accorpamento dei comparti di cui all'art. 54 del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, determinerà probabili cambiamenti nel numero dei soggetti sindacali rappresentativi.

Infatti, la legge delega 4 marzo 2009, n. 15, che, all'art. 3, c. 2, lett. h), ha previsto, come noto, la riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione, ferma restando la competenza della contrattazione collettiva per l'individuazione della relativa composizione, anche con riferimento alle aziende ed enti di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e successive modificazioni.

Inoltre, l'art. 54, c. 2, del D.Lgs. n. 150 del 2009, di attuazione della citata legge delega, ha sancito che, tramite appositi accordi tra l'ARAN e le Confederazioni rappresentative, secondo le procedure di cui agli articoli 41, comma 5, e 47, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, sono definiti fino a un massimo di quattro comparti di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza. Ha stabilito, altresì, la creazione di una apposita sezione contrattuale di un'area dirigenziale della dirigenza del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale, per gli effetti di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni ed, inoltre, la costituzione nell'ambito dei comparti di contrattazione di apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità.

Il successivo art. 65, c. 3, ha prescritto che, in via transitoria, con riferimento al periodo contrattuale immediatamente successivo a quello in corso, definiti i comparti e le aree di

contrattazione ai sensi degli articoli 40, comma 2, e 41, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come sostituiti, rispettivamente, dagli articoli 54 e 56 del decreto legislativo n. 150 del 2009, l'ARAN avvia le trattative contrattuali con le organizzazioni sindacali e le confederazioni rappresentative. In deroga all'articolo 42, comma 4, del predetto decreto legislativo n. 165 del 2001, sono prorogati gli organismi di rappresentanza del personale anche se le relative elezioni siano state già indette, fissando le elezioni relative al rinnovo dei predetti organismi di rappresentanza, con riferimento ai nuovi comparti di contrattazione, *entro il 30 novembre 2010*.

A questo punto è intervenuto il D.L. 30.12.2009, convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, all'art. 1, c. 20-bis, che ha stabilito che ai fini della partecipazione alle trattative per i rinnovi dei contratti collettivi di lavoro relativi agli anni 2010-2012, si fa riferimento alla rappresentatività delle confederazioni e delle organizzazioni sindacali accertata in base ai dati certificati per il biennio contrattuale 2008-2009.

Conseguentemente, ai soli fini della verifica della sussistenza delle condizioni previste dall'articolo 43, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per la sottoscrizione dei contratti, la media tra dato associativo e dato elettorale è rideterminata nei nuovi comparti ed aree di contrattazione sulla base dei dati certificati per il biennio contrattuale 2008-2009, con conseguente cristallizzazione della rappresentatività sindacale.

Infine, l'art. 9, c. 17 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, (cosiddetta “manovra” del luglio 2010) ha statuito che non si dà luogo, senza possibilità di recupero, alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012, del personale di cui all'art. 2, c. 2, e art. 3 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni.

Le trattative infruttuose per la definizione del CCNQ di individuazione dei nuovi comparti e aree, la necessità dell'esatta applicazione dell'art. 65, c. 3, del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, il dubbio interpretativo della proroga disposta dal suddetto articolo-se occorra procedere all'elezione delle Rappresentanze sindacali unitarie entro la data del 30 novembre 2010 ovvero se sia propedeutica alle elezioni stesse la definizione dei nuovi

comparti, con la conseguenza che il predetto termine del 30 novembre non potrebbe che ritenersi ordinatorio- e la scadenza temporale legittima per le elezioni delle RSU hanno richiesto un autorevole intervento chiarificatore.

Il Consiglio di Stato, con parere n. 551 del 3 febbraio 2011, su “Principi e criteri di rappresentatività sindacale per il pubblico impiego alla luce del D.Lgs. n. 150/2009”, ha affermato il carattere ordinatorio del termine del 30 novembre 2010 e “...*che esso non comporti una preclusione alla possibilità, dopo il 30 novembre 2010 e prima della definizione dei nuovi comparti previsti dalla riforma del 2009, di indire e svolgere le elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie, che, dopo il decorso di detto termine, ben potrebbero essere indette con riferimento alla situazione dei vecchi comparti, atteso il mancato rispetto, da parte degli attori del sistema delle relazioni sindacali del pubblico impiego, della tempistica prevista dalla legge e la conseguente incertezza sui tempi di raggiungimento dell'accordo quadro, che non può andare a detrimento del diritto dei lavoratori alla rappresentanza sindacale...*”.

Il Consiglio di Stato ha precisato, inoltre, che “...*la legge ordinaria non può comprimere il diritto alla rappresentanza sindacale se non in modo temporaneo e con cadenze certe...*” e “...*il diritto alle elezioni, una volta scaduti i termini di sospensione delle stesse eccezionalmente previsti in correlazione ad un mutamento di sistema delle relazioni sindacali, si riespande in modo automatico ove non si sia nei fatti verificato alle cadenze temporali previste, il passaggio al nuovo sistema...*”.

In data 11 aprile 2011, quindi, è stata raggiunta l'intesa all'ARAN per la definizione del protocollo per il rinnovo delle RSU che dovrà concludersi entro il 12 dicembre 2011, altrimenti scatterà la clausola di garanzia che già definisce il calendario delle votazioni.

Nel corso dell'anno 2010 è stato possibile verificare gli effetti del CCNQ del 9 ottobre 2009, che riguarda esclusivamente il personale ricompreso nei Comparti e costituisce, come noto, il primo accordo raggiunto dopo l'emanazione del DM del 23 febbraio 2009, attraverso il quale viene attuato il principio generale dell'ottimizzazione e del controllo amministrativo preventivo sull'utilizzo delle prerogative sindacali.

Infatti, le comunicazioni riguardanti la concessione dei distacchi, permessi e aspettative sindacali effettuate entro le 48 ore dall'autorizzazione, esclusivamente, attraverso il sistema informatico GEDAP della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, ha soddisfatto l'esigenza di assicurare un monitoraggio, in tempo reale, sulla dinamica e, quindi, sul consumo dei contingenti dei singoli istituti sindacali, nonché, di limitare il contenzioso con le associazioni sindacali, conseguente alla verifica, a consuntivo, di utilizzo eccedente i contingenti assegnati contrattualmente.

Nell'anno oggetto del presente lavoro, il Servizio per la "Rappresentatività e gli scioperi" dell'Ufficio Relazioni Sindacali ha messo a punto la procedura informatizzata per consentire alle associazioni sindacali rappresentative la sola consultazione dei dati di pertinenza relativi alla fruizione delle prerogative sindacali, ex art. 50, commi 3 e 4, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche ed integrazioni, attraverso la procedura GEDAP, alla Sezione Monitoraggio, disponibile on-line sul sito internet della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica all'indirizzo <http://monitoraggio.gedapfunzionepubblica.it>.

Inoltre, la Sezione Monitoraggio consente alle singole amministrazioni una verifica, pure a livello nazionale e di Comparto, dell'andamento dell'utilizzo da parte delle singole associazioni sindacali legittimate all'utilizzo delle prerogative in esame.

La necessità di tale funzionalità è correlata all'art. 9, comma 7, del CCNQ 9 ottobre 2009 dove è previsto che *"L'associazione sindacale che, nell'anno di riferimento, abbia esaurito il contingente dei permessi a disposizione, non potrà essere autorizzata alla fruizione di ulteriori ore di permesso retribuito"* e, al successivo comma 9 che *"Le amministrazioni ... concedano ulteriori permessi dopo aver accertato il completo utilizzo del monte-ore a disposizione delle singole associazioni sindacali, saranno direttamente responsabili del danno eventualmente conseguente all'impossibilità di ottenere il rimborso delle somme per la fruizione indebita dei permessi sindacali"*.

La formale autorizzazione alla fruizione delle prerogative sindacali, in particolare dei permessi retribuiti, attraverso la puntuale e preventiva verifica sia dei soggetti sindacali titolari che della disponibilità del contingente di ciascun istituto sindacale, si risolve, sicuramente, in un beneficio anche per le singole associazioni sindacali, potendo le stesse procedere ad un migliore utilizzo dei contingenti di pertinenza .

Quanto sopra rappresentato ha fatto sì che, alla data della presente Relazione (27 giugno 2011), lo “sforamento” rispetto al monte-ore di assegnazione per tutte le prerogative sindacali del 2010 riguardi un totale generale di poche migliaia di ore complessivamente. Un dato che rende non irragionevole ipotizzare, in tempi brevi, l’azzeramento dell’utilizzo in esubero od illegittimo delle prerogative sindacali, fenomeno questo alla base di gran parte del contenzioso giudiziario tra PA e associazioni sindacali.

Per il personale ad ordinamento pubblicistico si riportano qui di seguito i provvedimenti concernenti la ripartizione dei distacchi sindacali intervenuti nell’anno 2010, emanati in armonia con il disposto dell’art. 63 del Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

In data 6 agosto 2010, è stato emanato il D.M. di ripartizione del contingente di 16 distacchi autorizzabili, nel triennio 2010-2012, a favore del personale non direttivo e non dirigente del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, pubblicato nella G.U. n. 209 del 7 settembre 2010. Tale contingente è stato fissato dall’art. 38 del d.P.R. 8 maggio 2009, nel quale è stato precipitato l’Accordo sindacale relativo al quadriennio giuridico 2006-2009 ed al biennio economico 2006-2007.

Sempre in data 6 agosto 2010, è stato emanato il D.M. di ripartizione del contingente di 5 distacchi autorizzabili, nel triennio 2010-2012, a favore del personale della carriera prefettizia, pubblicato nella G.U. n. 209 del 7 settembre 2010. Tale contingente è stato fissato dall’art. 12 del d.P.R. 4 aprile 2008.

In data 15 settembre 2010, è stato emanato il D.M. di ripartizione del contingente di 3 distacchi autorizzabili, nel triennio 2010-2012, a favore del personale della carriera diplomatica, pubblicato nella G.U. n. 239 del 12 ottobre 2010. Tale contingente è stato fissato dall'art. 9, comma 1, del d.P.R. 20 gennaio 2006, n. 107.

In data 4 ottobre 2010, è stato emanato il D.M. di ripartizione dei contingenti complessivi dei distacchi autorizzabili, nel triennio 2010-2012, nell'ambito delle Forze di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Corpo della polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato), pubblicato nella G.U. n. 254 del 29 ottobre 2010. I contingenti complessivi, rispettivamente di 63 distacchi autorizzabili a favore del personale della Polizia di Stato, di 32 distacchi autorizzabili a favore del personale del Corpo della polizia penitenziaria e di 10 distacchi autorizzabili a favore del personale del Corpo forestale dello Stato sono stati fissati dall'art. 31, comma 1, del d.P.R. 18 giugno 2002, n. 164, confermato dall'articolo 46 del d.P.R. 16 aprile 2009, n. 51.

Si è confermato anche nell'anno 2010, nell'ambito dell'”Operazione Trasparenza”, voluta dal Ministro Renato Brunetta, la pubblicazione *on line* della Banca dati dei distacchi, aspettative e permessi sindacali, nonché delle aspettative e permessi per funzioni pubbliche elettive, consultabile sul sito istituzionale del Dipartimento della funzione pubblica all'indirizzo www.funzionepubblica.it.

Ai dati *on line* del 2007 e 2008 sono stati, successivamente, aggiunti quelli riguardanti l'anno 2009.

Nell'occasione, al fine di illustrare il dato complessivo relativo all'anno 2009, è stata riportata, così come operato per i dati 2007 e 2008, una sintesi della Relazione al Parlamento.

A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 12 della legge 4 marzo 2009, n. 15, la predetta Relazione è stata trasmessa anche alla Corte dei conti, limitatamente ai dati riguardanti la fruizione delle prerogative sindacali di cui sopra.

Infatti, il predetto art. 12 (*Monitoraggio della spesa per le prerogative sindacali nel settore pubblico*) ha, espressamente, previsto “ *Il Governo trasmette annualmente al Parlamento e alla Corte dei conti una relazione sull'andamento della spesa relativa all'applicazione degli istituti connessi alle prerogative sindacali in favore dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*”.

Al fine di dare attuazione anche all'appena riportata disposizione legislativa, la presente Relazione è trasmessa, oltre che al Parlamento, alla Corte dei conti, in quanto opera il monitoraggio sull'andamento della spesa relativa alle specificate prerogative sindacali.

E' opportuno sottolineare che i dati riportati nel presente Allegato sono parziali, non avendo tutte le amministrazioni provveduto, alla data del 27 giugno 2011, alla rilevazione entro il termine annuale del 31 maggio. Ciò, malgrado i solleciti operati dal Dipartimento.

Nell'occasione non si è mancato di richiamare quanto previsto dall'art. 9, comma 9, del CCNQ del 2009 il quale, inequivocabilmente, statuisce che “ *Le pubbliche amministrazioni sono tenute ad individuare il responsabile del procedimento dell'invio dei dati...di cui all'art. 50, commi 3 e 4 del decreto legislativo n. 165 del 2001, nei termini legislativi e contrattuali previsti. La mancata trasmissione dei dati entro i termini sopra indicati costituisce in ogni caso, fatte salve le eventuali responsabilità di natura contabile e patrimoniale, infrazione disciplinare per lo stesso responsabile del procedimento*”. Alle stesse amministrazioni è stato, altresì, rappresentato il disposto dell'art. 55 *sexies*, comma 3, del d. lgs. 165/2001 in virtù del quale “*Il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare o a valutazioni sull'insussistenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare, comporta, per i soggetti responsabili aventi qualifica dirigenziale, l'applicazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione in proporzione alla gravità dell'infrazione non perseguita, fino ad un massimo di tre mesi in relazione alle infrazioni sanzionabili con il licenziamento, ed altresì*

la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo della durata della sospensione".

Le Tabelle che seguono indicano il numero delle amministrazioni inadempienti, malgrado i vari solleciti, distinte per anno e comparto.

Per l'anno 1998 non vi sono amministrazioni inadempienti

Per l'anno 1999

Comparto Servizio sanitario nazionale	1
---------------------------------------	---

Totale	1
---------------	----------

Per l'anno 2000

Comparto Regioni autonomie locali	3
-----------------------------------	---

Totale	3
---------------	----------

Per l'anno 2001

Comparto Regioni autonomie locali	4
-----------------------------------	---

Comparto Servizio sanitario nazionale	1
---------------------------------------	---

Totale	5
---------------	----------

Per l'anno 2002

Comparto Enti pubblici non economici	640
--------------------------------------	-----

Comparto Regioni autonomie locali	51
-----------------------------------	----

Totale	691
---------------	------------

Per l'anno 2003

Comparto Enti pubblici non economici	682
--------------------------------------	-----

Comparto Regioni autonomie locali	60
-----------------------------------	----

Comparto Servizio sanitario nazionale	1
---------------------------------------	---

Totale	743
---------------	------------

Per l'anno 2004

Comparto Enti pubblici non economici	668
--------------------------------------	-----

Comparto Regioni autonomie locali	249
-----------------------------------	-----

Comparto Servizio sanitario nazionale	11
---------------------------------------	----

Totale	928
---------------	------------

Per l'anno 2005	
Comparto Enti pubblici non economici	787
Comparto Istituzioni ed Enti di ricerca e sperimentazione	1
Comparto Regioni autonomie locali	407
Comparto Servizio sanitario nazionale	11
Totale	1206

Per l'anno 2006	
Comparto Enti pubblici non economici	810
Comparto Regioni autonomie locali	894
Comparto Servizio sanitario nazionale	23
Comparto Università	3
Totale	1730

Per l'anno 2007	
Comparto Enti pubblici non economici	827
Comparto Regioni autonomie locali	1401
Comparto Servizio sanitario nazionale	22
Comparto Università	3
Totale	2253

Per l'anno 2008	
Comparto Enti pubblici non economici	821
Comparto Regioni autonomie locali	1616
Comparto Servizio sanitario nazionale	23
Comparto Università	1
Totale	2461

Per l'anno 2009	
Comparto Enti pubblici non economici	777
Comparto ed Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione	3
Comparto Regioni autonomie locali	1486
Comparto Servizio sanitario nazionale	28
Settore Enti ex art. 70 D.Lgs. 30.03.2001, n.165	1
Settore province autonome	75
Settore Regioni a statuto speciale	146
Totale ¹	2516

Per l'anno 2010	
Corpo nazionale Vigili del fuoco	1
Settore Enti ex art. 70 D.Lgs. 30.03.2001, n.165	1
Comparto Enti pubblici non economici	953
Comparto ed Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione	11
Comparto Ministeri	2
Polizia di Stato	1
Settore province autonome	116
Settore Regioni a statuto speciale	181
Comparto Regioni autonomie locali	2568
Comparto Servizio sanitario nazionale	62
Comparto Università	4
Totale ¹	3900

¹ Tra le amministrazioni inadempienti è esclusa l'amministrazione della Difesa, per ciò che attiene al dato delle Forze armate il cui personale, come noto, non può godere di prerogative sindacali. Il settore delle Forze Armate sarà incluso tra le amministrazioni inadempienti nel Volume II concernente i dati sulle aspettative e permessi per funzioni pubbliche elettive

La presente pubblicazione, ai sensi dell'art. 50, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e dell'art. 12, della legge 4 marzo 2009, n. 15, contiene le informazioni sulle prerogative sindacali, fruite nel corso dell'anno 2010, significando, comunque, che s'intende per:

Comparti-Aree di contrattazione collettiva di natura privatistica, l'ambito nel quale è ricompreso, in relazione al tipo di attività istituzionale, il personale delle seguenti amministrazioni:

- Agenzie fiscali (Agenzia delle dogane, Agenzia delle entrate, Agenzia del territorio, Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato);
- Enti pubblici non economici;
- Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale;
- Istituzioni ed Enti di ricerca e sperimentazione;
- Ministeri;

- Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Regioni ed autonomie locali;
- Scuola;
- Servizio sanitario nazionale;
- Università.

Contingenti:

- a) distacchi e permessi cumulati sotto forma di distacco: 3.055;
- b) permessi retribuiti per le riunioni di organismi direttivi sindacali: n. 436.718 ore;
- c) permessi retribuiti per l'espletamento del mandato: ciascuna amministrazione determina il proprio contingente sulla base dei dipendenti, a tempo indeterminato, in servizio al 31 dicembre di ogni anno.

I suddetti contingenti traggono la loro fonte normativa dai contratti collettivi nazionali quadro, alcuni dei quali già citati: CCNQ 27 febbraio 2001; CCNQ 21 marzo 2001; CCNQ 19 giugno 2002; CCNQ 18 dicembre 2002; CCNQ 3 agosto 2004; CCNQ 3 ottobre 2005; CCNQ 31 ottobre 2007 e 26 settembre 2008; D.M. 23 febbraio 2009 e CCNQ 9 ottobre 2009.

Settori di contrattazione collettiva di natura pubblicistica e privatistica, l'ambito nel quale è ricompreso, in relazione al tipo di attività istituzionale, il personale delle seguenti amministrazioni:

- Corpo nazionale dei Vigili del fuoco;
- Enti ex art. 70 c. 4 del D.Lg.vo 165/2001;
- Forze Armate;