

I - INTRODUZIONE E CONSIDERAZIONI GENERALI

PAGINA BIANCA

Il 2009 è stato un anno di profonde innovazioni per ciò che riguarda l'utilizzo delle prerogative sindacali nel pubblico impiego.

Infatti, così come sommariamente anticipato nell'Allegato alla Relazione al Parlamento per l'anno 2008, presentata nel settembre 2009, dapprima con il Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione del 23 febbraio 2009 e poi con il CCNQ sottoscritto presso l'Aran il 9 ottobre 2009 “ *di modifica del CCNQ per la ripartizione dei distacchi e permessi alle Organizzazioni sindacali rappresentative nei comparti 2008/2009 sottoscritto il 26 settembre 2008*”, si è ridefinito il modello di relazioni tra le singole PP.AA., le associazioni sindacali rappresentative e il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con l'obiettivo di garantire sia il pieno diritto alla fruizione di tali prerogative che il rispetto puntuale delle norme contrattuali, migliorando, così, il clima di collaborazione tra i vari soggetti interessati, a vario titolo, alla materia.

Con il menzionato Decreto, appunto, in attuazione di quanto disposto dall'art. 46bis del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, si è proceduto, a decorrere dal 1° luglio 2009, alla diminuzione del 15% del contingente dei distacchi e dei permessi sindacali autorizzabili a favore del personale dipendente dalle amministrazioni di cui agli artt. 1, comma 2, e 70, comma 4 (ASI, CNEL, CNIPA [ora DIGIT PA], ENAC e UNIONCAMERE), del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nonché alla razionalizzazione di tali prerogative, demandando all'Aran il compito di provvedervi con un apposito accordo quadro da definirsi con le Confederazioni rappresentative, in tempo utile con la decorrenza fissata come sopra, pena l'utilizzo delle apposite tabelle di decurtazione allegate allo stesso D.M. La diminuzione sopra indicata del 15% non opera per le amministrazioni il cui personale è inserito nei Comparti “Regioni -autonomie locali”, “Servizio sanitario nazionale” e nelle relative Aree di contrattazione della dirigenza. Per tutti i Comparti e le Aree operano, però, i principi sulla “razionalizzazione”, dettati dall'art. 4 del D.M. in parola, in base ai quali “ *Al fine di assicurare la trasparenza, la*

razionalizzazione e il contenimento delle prerogative sindacali nell'ambito del pubblico impiego, i contratti collettivi nazionali quadro dovranno prevedere l'obbligo per le amministrazioni di inviare, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica, esclusivamente attraverso il sito web GEDAP, le comunicazioni riguardanti la fruizione dei distacchi, aspettative e permessi sindacali da parte dei propri dipendenti, immediatamente dopo l'adozione dei relativi provvedimenti di autorizzazione. Con gli stessi contratti quadro dovranno essere previste le sanzioni per il mancato invio delle menzionate comunicazioni, nonché per la mancata trasmissione, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica, esclusivamente attraverso il sito web GEDAP, dei dati a consuntivo di cui all'articolo 50, commi 3 e 4, del decreto legislativo 165/2001, entro i termini fissati dai medesimi contratti quadro”.

Come di tutta evidenza, la portata della modifica avviata prima dal ricordato art. 46 *bis* e poi dal successivo DM 23 febbraio 2009 ha puntato a ridisegnare uno schema di relazioni sindacali nuovo, più collaborativo tra i vari soggetti interessati, sempre nel pieno rispetto, ovviamente, dei ruoli e delle responsabilità di ogni singolo soggetto: sia quello datoriale che quello sindacale.

Ciò, ove si considerino gli innegabili benefici, di riflesso, anche per le stesse associazioni sindacali le quali, soprattutto a livello centrale, possono avere contezza non solo di *quanto* viene utilizzato, sia a livello centrale che periferico, del proprio contingente di spettanza per ogni istituto sindacale, ma anche del *come* viene “speso” il proprio contingente. monitorando, così, al proprio interno, la complessa e frastagliata dinamica dell'utilizzo delle prerogative sindacali in seno all'associazione stessa.

E' erroneo pensare, quindi, che la manovra di riforma in parola nasca e si concretizzi esclusivamente come strumento ragionieristico ideato e pensato per ridurre i costi del sistema delle relazioni sindacali.

E', perciò, di immediata intelligenza che già con il predetto CCNQ del 9 ottobre 2009, riguardante il personale ricompreso nei Comparti e non anche quello incluso nelle Aree della dirigenza, primo accordo raggiunto dopo l'emanazione del DM del 23 febbraio

2009, si attui il principio generale dell'ottimizzazione e del controllo amministrativo preventivo sull'utilizzo delle prerogative sindacali.

A tale scopo, viene statuito che la trasmissione delle comunicazioni riguardanti la concessione dei distacchi, permessi e aspettative sindacali avvenga, entro le 48 ore dall'autorizzazione, esclusivamente, attraverso il sistema informatico GEDAP della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica. L'impiego, contrattualmente disposto, del sistema informatico GEDAP mira a soddisfare due esigenze: assicurare un monitoraggio, in tempo reale, sulla dinamica e sul consumo dei contingenti dei singoli istituti sindacali, nonché ridurre il defatigante contenzioso con le associazioni sindacali, conseguente all'accertamento, a consuntivo, di "sforamenti" dei predetti contingenti.

In tale ottica, appare particolarmente efficace la scelta operata dal Dipartimento della funzione pubblica: l'implementazione della ricordata procedura informatizzata GEDAP, al fine di estenderne l'utilizzo sia alle articolazioni periferiche delle pubbliche amministrazioni, che , "nella sola modalità di consultazione on line", alle singole confederazioni ed organizzazioni sindacali rappresentative.

La necessità di questa nuova funzionalità è del tutto evidente ove si consideri che l'art. 9 del citato CCNQ, al comma 7, prevede 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 ...(le quali n.d.r.) 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"*.

D'altro canto, l'oculata autorizzazione alla fruizione delle prerogative sindacali da parte del responsabile del procedimento, previa la puntuale e preventiva verifica del possesso di tutti i requisiti, contrattualmente previsti, da parte delle associazioni sindacali interessate, si risolve, in ultima analisi, in un beneficio anche per le singole associazioni

sindacali, potendo le stesse procedere ad un migliore utilizzo dei rispettivi contingenti, una volta eliminati gli episodi di abuso, operati, nella stragrande maggioranza dei casi, dalle relative strutture locali.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha colto la possibilità che il nuovo CCNQ del 9 ottobre 2009 offre per la diffusione di una “cultura dell’efficienza”, all’interno delle numerosissime amministrazioni interessate (circa 26.000, comprese le strutture periferiche): sono stati approntati, infatti, vari servizi di assistenza alle PP.AA. tra cui quello di *help desk* e quello di consulenza giuridica ed amministrativa, con il compito di aiutare le singole amministrazioni ad applicare il nuovo dettame contrattuale in materia di prerogative sindacali.

In dettaglio, il predetto CCNQ del 2009, in armonia con quanto voluto del citato art. 46bis, ha confermato il contingente storico dei distacchi sindacali, dei permessi sindacali per lo svolgimento del mandato e per le riunioni degli organismi direttivi sindacali di cui, rispettivamente, agli artt. 8 e 11 del CCNQ 7 agosto 1998, esclusivamente nei Comparti “Regioni-Autonomie locali” e “Servizio sanitario nazionale”. Il contingente dei distacchi per il primo Comparto è di n. 540 e per il secondo di n. 380. Ai contingenti in parola vanno aggiunti 101 e 110 permessi cumulati sotto forma di distacco. Viene, altresì, confermato il contingente dei permessi per il mandato, 90 minuti per dipendente, e quello per la partecipazione alle riunioni degli organi statutari sindacali: ore 99.423 e 91.278.

A questo punto occorre evidenziare che, non essendo intervenuto il relativo Accordo quadro, successivamente all’adozione del D.M. 23 febbraio 2009, i contingenti per le rispettive Aree dirigenziali sono quelli risultanti dalle Tavole 3, 4 e 5 allegate al CCNQ del 3 ottobre 2005, concernenti il personale Dirigente del Comparto Regioni- Autonomie locali -Tav. 3 (n.15)-, e quello Dirigente tecnico, professionale ed amministrativo e medico del Comparto Servizio sanitario nazionale - Tav.4 (n. 49), Tav. 5 (n. 84). E’ necessario, per una migliore intelligenza, far presente che tali ultimi contingenti per la riferita dirigenza comprendono anche le unità di permessi cumulati sotto forma di distacco. Alla stessa fonte occorre far riferimento per i contingenti dei permessi per lo svolgimento del mandato (37 minuti per dirigente), e per quello per la partecipazione alle riunioni degli organi statutari sindacali: per questi ultimi sono previste ore 4.133, per la dirigenza del Comparto Regioni-

Autonomie locali e ore 9.754 e 12.302, rispettivamente, per le dirigenze tecnico-professionale-amministrativo e medica del Servizio sanitario nazionale. Anche per la riduzione dei distacchi e dei permessi cumulati sotto forma di distacco, per le medesime motivazioni, occorre fare riferimento alle Tabelle 1-6 allegate al D.M. 23 febbraio 2009. Dalle stesse, infatti, risulta che il contingente unico per distacchi e per permessi cumulati è pari a n.40 e, per i soli permessi cumulati a disposizione del confederazioni, 27 unità.

Per il personale dei restanti Comparti, la riduzione, a decorrere dal 1° luglio 2009, del 15% dei distacchi comporta un contingente ridotto pari a n. 1.313, con la specifica riserva, espressa con apposita clausola contrattuale, di attribuire n. 5 distacchi di competenza del Comparto Scuola all'Area V della dirigenza scolastica, in sede di definizione dell'Accordo quadro di ripartizione delle prerogative sindacali della Dirigenza, non ancora intervenuto, come sopra detto.

Analoga riduzione del 15% è operata riguardo al contingente complessivo dei permessi sindacali per lo svolgimento del mandato che, dall'1 luglio 2009, viene, così, rideterminato nella misura di 76 minuti e 30 secondi per dipendente, a fronte dei 90 minuti, in precedenza fissato. Nel contempo, alle singole associazioni sindacali viene assicurata, ancora una volta, la possibilità di cumulo dei permessi sindacali per lo svolgimento del mandato: alle confederazioni a livello nazionale ed alle organizzazioni a livello locale. In breve, la nuova ripartizione di tali ultimi permessi è la seguente :

- per le RSU sono stabiliti 25 minuti e 30 secondi per dipendente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato -per il Comparto Scuola anche con rapporto di lavoro a tempo determinato- in servizio presso l'amministrazione al 31 dicembre dell'anno immediatamente precedente a quello in cui avviene la ripartizione;
- alle associazioni sindacali rappresentative sono riservati n. 51 minuti, utilizzabili, con le modalità di cui al punto precedente, a livello nazionale, in forma cumulata, come già detto per le sole confederazioni, nella misura massima del 37% (53% nel Comparto Scuola) della quota a disposizione.

A tale ultimo proposito, è necessario evidenziare che tutte le confederazioni che hanno preso parte alla definizione del predetto CCNQ 9 ottobre 2009, fatta eccezione per le

confederazioni CISAL e USAE, si sono avvalse di tale facoltà nella misura massima (37% e 53%) dando così luogo a n.396 permessi cumulati sotto forma di distacco.

Per ciò che attiene ai permessi retribuiti per la partecipazione agli organi statutari sindacali, va subito rilevato che, come già accennato, non essendo intervenuto l'Accordo quadro di ripartizione per il personale dirigenziale, la riduzione è nella misura operata dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione con il più volte citato D.M. 23 febbraio 2009. Infatti, nelle Tabelle da 7 a 13, annesse al D.M. in esame, è possibile rinvenire la riduzione riguardante i contingenti fissati a favore delle confederazioni e organizzazioni rappresentative nelle sole Aree. Il relativo contingente, a seguito della riduzione del 15%, risulta essere di 23.615 ore.

Per il personale dei Comparti, alla riduzione del 15%, a decorrere dal 1° luglio 2009, provvede il CCNQ 9 ottobre 2009. Il nuovo contingente, da valere fino al 31 dicembre 2009, tenuto conto dell'utilizzo pro-rata, è pari a 213.523. A regime, dal 1° gennaio 2010, il contingente è pari a n. 196.213 ore.

Per il personale ad ordinamento pubblicistico si riportano, qui di seguito, i provvedimenti concernenti la ripartizione dei distacchi intervenuti nell'anno 2009.

In data 18 marzo 2009, è stato emanato il D.M. di ripartizione del contingente di 16 distacchi a favore del personale non direttivo e non dirigente del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco. Tale contingente è stato fissato dal 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.

Si è confermato anche nell'anno 2009, 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 2006 e 2007 sono stati, successivamente, aggiunti quelli riguardanti l'anno 2008.

Nell'occasione, al fine di illustrare il dato complessivo relativo all'anno 2008, è stata riportata, così come operato per i dati 2006 e 2007, una sintesi della Relazione trasmessa, nel settembre 2009, 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.

E' opportuno sottolineare che i dati riportati nel presente Allegato sono parziali, non avendo tutte le amministrazioni provveduto, alla data del 14 luglio 2010, 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.

Appare evidente dalla lettura dei dati l'effetto positivo dell'applicazione delle nuove norme contrattuali sia in termini di amministrazioni inadempienti che in termini assoluti: infatti, le amministrazioni adempienti coprono l'83,17% del personale rispetto al 79,45% del 2009).

Per l'anno 1998 non ci sono più amministrazioni inadempienti

Per l'anno 1999	
Comparto Regioni Autonomie Locali	3
Comparto Servizio Sanitario Nazionale	1
Totale	4

Per l'anno 2000	
Comparto Regioni Autonomie Locali	9
Totale	9

Per l'anno 2001	
Comparto Regioni Autonomie Locali	11
Comparto Servizio Sanitario Nazionale	1
Totale	12

Per l'anno 2002	
Comparto Enti Pubblici Non Economici	1037
Comparto Regioni Autonomie Locali	70
Comparto Servizio Sanitario Nazionale	1
Totale	1108

Per l'anno 2003	
Comparto Enti Pubblici Non Economici	1056
Comparto Regioni Autonomie Locali	87
Comparto Servizio Sanitario Nazionale	2
Totale	1145

Per l'anno 2004	
Comparto Enti Pubblici Non Economici	1038
Comparto Regioni Autonomie Locali	345
Comparto Servizio Sanitario Nazionale	12
Totale	1395

Per l'anno 2005	
Comparto Enti Pubblici Non Economici	1220
Comparto Istituzioni Enti di Ricerca e Sperimentazione	1
Comparto Regioni Autonomie Locali	573
Comparto Servizio Sanitario Nazionale	12
Comparto Università	1
Totale	1807

Per l'anno 2006	
Comparto Agenzie Fiscali	2
Comparto Enti Pubblici Non Economici	1266
Comparto Regioni Autonomie Locali	1396
Comparto Servizio Sanitario Nazionale	26
Comparto Università	5
Totale	2695

Per l'anno 2007	
Comparto Agenzie Fiscali	1
Comparto Enti Pubblici Non Economici	1234
Comparto Regioni Autonomie Locali	2122
Comparto Servizio Sanitario Nazionale	35
Comparto Università	6
Totale	3398

Per l'anno 2008	
Comparto Agenzie Fiscali	1
Comparto Enti Pubblici Non Economici	996
Comparto Regioni Autonomie Locali	1785
Comparto Servizio Sanitario Nazionale	28
Comparto Università	1
Totale	2811

Per l'anno 2009	
Comparto Enti Pubblici Non Economici	983
Comparto ed Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione	6
Comparto Regioni Autonomie Locali	2031
Comparto Servizio Sanitario Nazionale	42
Comparto Università	2
Settore Enti ex art.70 D.Lgs.30.3.2001, n.165	2
Settore province autonome	97
Settore Regioni a statuto speciale	169
Totale¹	3334

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 2009, 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;
- 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;

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.