



La

Corte dei conti

N. 19/SSRRCO/CCN/19

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano
Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte dei conti Angelo Buscema

e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Enrica Laterza, Carlo Chiappinelli, Ermanno Granelli, Cristina Zuccheretti, Fabio Viola,
Anna Maria Lentini, Manuela Arrigucci;

Consiglieri

Stefano Siragusa, Enrico Flaccadoro, Antonello Colosimo, Maria Annunziata Rucireta,
Vincenzo Palomba, Alfredo Grasselli, Cinzia Barisano, Carmela Mirabella, Adelisa Corsetti,
Francesco Targia, Maria Teresa D'Urso, Giuseppe Imparato, Vincenzo Chiorazzo;

Primi Referendari

Donato Centrone, Elena Papa, Angelo Maria Quaglini;

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio
1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 6, comma 1, lettera b);

VISTO l'art. 47 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

VISTA l'Ipotesi di Contratto collettivo nazionale quadro di ripartizione dei distacchi e permessi tra le associazioni sindacali rappresentative nei comparti e nelle aree di contrattazione per il triennio 2019-2021;

SENTITI, nell'ambito dell'istruttoria, gli esperti designati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 47, comma 6, del citato decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

VISTA la comunicazione con la quale, in data 6 novembre 2019, sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il giorno 13 novembre 2019;

TENUTO CONTO delle valutazioni del Nucleo tecnico "Costo del lavoro" contenute nel rapporto n. 3/2019;

UDITI, nella Camera di consiglio del 13 novembre 2019, i relatori Cons. Vincenzo Palomba e il Primo Referendario Angelo Maria Quaglini;

DELIBERA

di certificare positivamente l'ipotesi di accordo in epigrafe, con le osservazioni contenute nell'allegato rapporto di certificazione, preso atto che la stessa non determina nuovi o maggiori oneri;

ORDINA

la trasmissione della presente deliberazione all'Aran, al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato Generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico.

I RELATORI

Vincenzo Palomba

Angelo Maria Quaglini

IL PRESIDENTE

Angelo Buscema

Depositato in segreteria in data 22 novembre 2019

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio

Rapporto di certificazione

Ipotesi di contratto collettivo nazionale quadro di ripartizione dei distacchi e permessi tra le associazioni sindacali rappresentative nei comparti e nelle aree di contrattazione nel triennio 2019-2021

1. L'Ipotesi di accordo in esame, sottoscritta il 17 luglio 2019, è pervenuta a questa Corte in data 24 ottobre 2019, per l'esercizio del controllo previsto dall'art. 47, c. 5, d.lgs. n. 165 del 2001; tale norma assegna alla Corte dei conti la funzione di certificare l'attendibilità della quantificazione dei costi dei contratti collettivi nazionali, nonché la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.
2. Il testo trasmesso ha ottenuto, in data 21 ottobre 2019, la valutazione positiva del Consiglio dei Ministri, subordinatamente all'effettuazione di alcune correzioni formali alla Relazione tecnica, sulla base delle osservazioni formulate dal MEF in data 23 agosto 2019. Dette correzioni formali sono state già recepite nella Relazione tecnica allegata all'Ipotesi di accordo pervenuta.
3. Sotto il profilo contenutistico, l'Ipotesi di accordo interviene sia sugli aspetti regolamentari delle prerogative sindacali, sia sulla relativa ripartizione tra le associazioni sindacali rappresentative; ciò avviene attraverso specifiche modifiche al testo del precedente CCNQ del 4 dicembre 2017, preservandone, in tal modo, la natura di fonte organica dell'intera disciplina vigente in materia di prerogative sindacali, come auspicato in passato dalla stessa Corte (cfr. deliberazione n. 13/SSRRCO/CCN/17). In dettaglio, l'Ipotesi in esame si compone di cinque articoli: il primo reca modifiche alla disciplina dei diritti e delle prerogative sindacali di cui ai Titoli I e II del CCNQ del 4.12.2017; il secondo e il terzo sono dedicati alla ripartizione, per il triennio 2019-2021, dei distacchi e dei permessi tra le associazioni sindacali rappresentative, rispettivamente, nei comparti e nelle aree di contrattazione; il quarto e il quinto contengono, infine, disposizioni di dettaglio e di chiusura.
4. Quanto alle modifiche concernenti gli aspetti regolamentari, le stesse sono prevalentemente orientate a garantire maggiori margini di flessibilità nell'utilizzo delle prerogative sindacali, con l'obiettivo di agevolarne la fruibilità. Al riguardo, rilevano, in

primo luogo, i commi 3 e 4 dell'art. 1 dell'Ipotesi di accordo, i quali introducono la possibilità, per i dirigenti in distacco part-time, di utilizzare i permessi per l'espletamento del mandato RSU, solamente qualora la relativa prestazione sia almeno del 50% dell'orario di lavoro. Secondo quanto precisato nella Relazione illustrativa, tale condizione escluderebbe che la modifica possa comportare un incremento dei distacchi a tempo pieno, attesi i limiti complessivi al cumulo dei permessi RSU previsti dall'art. 10, c. 10, del CCNQ del 4.12.2017 (dodici giorni a trimestre). Si segnalano, inoltre, il comma 5, che estende la possibilità di cumulare distacchi e aspettative sindacali part-time al settore scolastico per una quota pari al 100% della prestazione lavorativa, al fine di ridurre al massimo i disagi all'utenza, nonché i commi da 6 a 8 che esplicitano meglio i criteri di ripartizione dei contingenti dei distacchi già utilizzati in passato consentendo, in particolare, di assegnare almeno un distacco alle Confederazioni rappresentative nelle aree dirigenziali.

5. Con riferimento all'operazione di ripartizione dei distacchi e dei permessi, occorre premettere che la stessa, di norma, deve essere preceduta dalla sottoscrizione del CCNQ per la definizione dei comparti e delle aree dirigenziali di contrattazione per il periodo considerato, all'interno dei quali aggregare i dati associativi ed elettorali per l'accertamento della rappresentatività delle organizzazioni sindacali, ai sensi dell'art. 43, c. 1, del d.lgs. n. 165/2001. Tale passaggio propedeutico, per il triennio 2019-2021, non risulta ancora espletato, in quanto il negoziato per il nuovo contratto quadro è stato avviato nel mese di maggio 2019, a seguito dell'atto di indirizzo del 9 maggio 2019.

6. Poiché i tempi necessari per il completamento delle procedure negoziali avrebbero comportato il rischio di una cristallizzazione eccessiva della rappresentatività, in contrasto con le indicazioni promananti dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 492 del 1995 secondo la quale il concetto stesso di "rappresentatività" si caratterizza per una natura fluida, fisiologicamente soggetta a variazioni, con conseguente esigenza di aggiornamento periodico), l'ARAN, nelle more della sottoscrizione del nuovo contratto sui comparti e sulle aree, ha proceduto, in linea con le indicazioni dell'atto di indirizzo del 9 maggio 2019, ad una ripartizione delle prerogative sindacali sulla base di un accertamento provvisorio della rappresentatività, parametrandolo ai comparti e alle aree previste nel precedente accordo quadro del 13 luglio 2016.

7. Con riferimento alla dirigenza amministrativa, professionale e tecnica del Servizio sanitario nazionale, l'approccio adottato comporta, in particolare, che, ai fini della ripartizione provvisoria delle prerogative sindacali, tale categoria di personale rimanga attualmente inserita nell'ambito dell'area delle Funzioni locali, in continuità con quanto previsto nel CCNQ del 13 luglio 2016 (art. 7, c. 3). Ciò in attuazione del disposto dell'art. 11, comma 1, lett. b) della legge n. 124 del 2015 che aveva previsto l'istituzione di un ruolo unico della dirigenza regionale, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, stabilendo la confluenza in tale ruolo di diverse tipologie di dirigenti di ruolo, tra cui la dirigenza amministrativa, professionale e tecnica del Servizio sanitario nazionale (tali dirigenti, in base al CCNQ 1/2/2008 sulla definizione delle aree della dirigenza facevano precedentemente parte dell'Area III, insieme ai dirigenti delle professioni sanitarie).

8. In considerazione della mancata attuazione, nei termini previsti, della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera b), della legge 7 agosto 2015, n. 124, con la legge di bilancio per il 2019 (art. 1, c. 687, l. n. 145/2018, poi modificato dall'art. 9-bis, c. 1, lett. b del d.l. n. 135/2018) è stato stabilito che la dirigenza amministrativa, professionale e tecnica del SSN rimanga nei ruoli del personale del Servizio sanitario nazionale. Inoltre, a seguito della novella operata con l'art. 9-bis del d.l. n. 135 del 2018, il richiamato comma 687 specifica che, per il triennio 2019-2021, la citata dirigenza sia compresa nell'area della contrattazione collettiva della sanità, nell'ambito dell'apposito accordo stipulato ai sensi dell'art. 40, c. 2, d.lgs. 165/2001 (CCNQ per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva). L'eventuale spostamento della dirigenza amministrativa, professionale e tecnica del SSN nell'area della sanità inciderà, naturalmente, sulla ripartizione definitiva delle prerogative sindacali.

9. Sulla base di quanto sopra descritto, la seguente tabella fornisce una rappresentazione sintetica della ripartizione delle prerogative sindacali, suddivise tra i comparti e le aree dirigenziali, in ragione dell'accertamento provvisorio della rappresentatività.

Comparti e Aree*	Distacchi		Permessi per le riunioni organismi direttivi statutari (ore)		Permessi per l'espletamento del mandato (ore)	
	Comparti	Aree dirigenziali	Comparti	Aree dirigenziali	Comparti	Aree dirigenziali
Funzioni centrali	290	17	22.210	6.381	517.134	62.023
Funzioni locali	271	14	49.713	3.340	415.019	6.218
Sanità	194	40	45.641	9.758	196.001	2.527
Istruzione-ricerca	381	7	60.534	175	864.820	2.982
PCM	1	1	216	202	1.548	99
Confederazioni		7	13.472	6.736		
Totale	1.137	86	191.786	26.592	1.994.522	73.849

*Comparti e aree di contrattazione previsti dal CCNQ del 13 luglio 2016.

10. Attesa la natura provvisoria dell'accertamento alla base della distribuzione delle prerogative sindacali, l'Ipotesi di accordo, in linea con l'atto di indirizzo del 9 maggio 2019, contempla disposizioni tese, da un lato, a consentire l'automatica sostituzione, da parte dell'ARAN, delle tavole relative alla ripartizione delle prerogative sindacali, a seguito dell'accertamento definitivo della rappresentatività relativo al triennio 2019-2021 (art. 31, c. 7); dall'altro lato, a disciplinare le modalità di recupero delle prerogative sindacali fruite e non spettanti, qualora, a seguito dell'accertamento definitivo, le associazioni sindacali perdano il requisito della rappresentatività o vedano ridotta la propria percentuale (art. 31, c. 8). Al riguardo, si sottolinea come tale operazione di sostituzione automatica delle tabelle dovrà comportare solamente una diversa ripartizione delle prerogative sindacali in ragione dell'accertamento definitivo della rappresentatività, senza incidere sul relativo contingente complessivo, come fissato nell'Ipotesi di accordo in esame. Sarà onere dell'ARAN procedere alla trasmissione a questa Corte del nuovo testo contrattuale, a seguito dell'aggiornamento.

11. Quanto ai profili finanziari, l'Ipotesi di accordo in esame non comporta oneri aggiuntivi, in quanto il numero complessivo dei distacchi e dei permessi per il triennio 2019-2021 è rimasto uguale a quello definito con il precedente CCNQ del 4.12.2017. In particolare, il contingente dei distacchi sindacali continua ad essere quantificato in 1.137 unità, per il personale dei comparti, e in 86 unità, per le aree dirigenziali. Le modifiche regolamentari introdotte, infatti, sono volte solamente a rafforzare gli strumenti di flessibilità già in vigore, consistenti sostanzialmente nella possibilità di forme di utilizzo compensativo di distacchi/permessi assegnati al singolo soggetto, senza incidere sul totale complessivo di agibilità riconosciute al sindacato stesso. Sul punto, si richiama l'art. 28, comma 5-bis, con il quale, per le amministrazioni fino a 50 dipendenti nel

comparto Funzioni locali, viene incrementata al 57% la percentuale massima di cumulo dei permessi per l'espletamento del mandato.

12. Come richiesto dalla Corte dei conti in sede di certificazione dell'accordo quadro del 24 maggio 2013 (cfr. deliberazione SSRRCO/13/2013/CCN), la Relazione tecnica dell'Ipotesi di accordo in esame opera una stima dell'onere complessivo teorico associato alle prerogative sindacali, calcolato in termini di minore prestazione di lavoro effettuata dai beneficiari. La quantificazione è determinata attraverso la seguente metodologia:

- a) il costo unitario di ogni distacco viene individuato – al netto degli oneri riflessi – prendendo a riferimento il valore unitario della retribuzione media indicata nel Conto annuale al 31 dicembre 2017;
- b) ai fini della stima dell'onere delle ore di permesso, le stesse sono trasformate nel corrispondente numero di distacchi, in base all'equivalenza convenzionale n. 1.572 ore = 1 distacco.

13. Sulla base di tali criteri, l'onere stimato complessivamente per l'Ipotesi è pari a 85,6 milioni (in leggera diminuzione rispetto al CCNQ del 4 dicembre 2017, in cui l'onere stimato era pari a 86,6 milioni), di cui 40,45 relativi ai distacchi, 40,27 ai permessi per l'espletamento del mandato e 4,94 ai permessi per la partecipazione alle riunioni di organismi direttivi statuari (cfr. tavola seguente). Trattasi, naturalmente, di una stima teorica, in quanto le prerogative sindacali effettivamente fruite sono determinabili solo a consuntivo, sulla base delle scelte organizzative delle sigle sindacali.

Comparti e Aree (valori in mln)	Distacchi		Permesso espletamento mandato		Permesso riunioni organismi statuari		Tot.
	Comparti	Aree	Comparti	Aree	Comparti	Aree	
Funzioni centrali	9,33	1,92	4,01	0,18	0,45	0,46	16,36
Funzioni locali	7,45	1,16	7,26	0,33	0,87	0,18	17,25
Sanità	5,86	2,72	9,94	2,68	0,88	0,42	22,50
Istruzione e ricerca	10,86	0,45	15,68	0,12	1,10	0,01	28,21
PCM	0,05	0,15	0,05	0,01	0,01	0,02	0,29
Confederazioni		0,50			0,25	0,30	1,05
Totale	33,56	6,89	36,94	3,32	3,56	1,39	85,66

14. Da ultimo, si richiama il disposto dell'art. 12 della legge n. 15 del 2009, in base al quale il Governo è tenuto a trasmettere al Parlamento e alla Corte dei conti una specifica relazione sull'andamento della spesa derivante dall'applicazione degli istituti connessi

alle prerogative sindacali in favore dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Nell'ambito delle verifiche funzionali alla predisposizione del prossimo Referto sul costo del lavoro pubblico, la Corte si riserva di esaminare la coerenza tra la stima dell'onere complessivo sopra richiamata e i dati concernenti l'effettiva fruizione delle prerogative sindacali, desumibili dalle relazioni governative di cui al citato art. 12.

15. Tutto quanto sopra premesso, con il presente rapporto si certifica positivamente l'ipotesi di accordo in epigrafe, con riferimento al contingente complessivo di prerogative sindacali oggetto di ripartizione provvisoria, dalle quali non conseguono oneri finanziari aggiuntivi rispetto a quanto previsto nel precedente CCNQ del 4 dicembre 2017.