

“ 2. La gestione dell'accordo di cui al comma 1, ivi comprese le modalità di utilizzo e distribuzione delle aspettative e dei permessi sindacali tra le confederazioni e le organizzazioni sindacali aventi titolo sulla base della loro rappresentatività e con riferimento a ciascun comparto e area separata di contrattazione, è demandata alla contrattazione collettiva, garantendo a decorrere dal 1 agosto 1996 in ogni caso l'applicazione della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni. Per la provincia autonoma di Bolzano si terrà conto di quanto previsto dall'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 6 gennaio 1978, n. 58”.

In sostanza, con le modifiche apportate all'articolo 54 del d.l.vo 3 febbraio 1993, n. 29, è stato previsto che - fermo restando i limiti massimi e la relativa disciplina delle prerogative sindacali definite nell'apposito accordo sindacale stipulato ai sensi del comma 1 del citato articolo 54, recepito nel relativo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, e fino alla sua scadenza - la concreta applicazione del detto accordo sindacale è demandata, non più alla “Presidenza del Consiglio dei Ministri / Dipartimento della funzione pubblica , sentite le confederazioni e le organizzazioni sindacali interessate” (come era previsto nel comma 3 dell'originario articolo 54, ora abrogato), ma alla “contrattazione collettiva” che dovrà provvedere ora alle relative “modalità di utilizzo e distribuzione delle aspettative e dei permessi sindacali tra le confederazioni e le organizzazioni sindacali aventi titolo sulla base della loro rappresentatività e con riferimento a ciascun comparto e area di contrattazione collettiva”, con la ulteriore precisazione che dovrà essere garantito “a decorrere dal 1 agosto 1996 in ogni caso l'applicazione della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni”.

- 2) ISTITUTI OGGETTO DELLA NUOVA DISCIPLINA: SOGGETTI CHE POSSONO USUFRUIRNE, STRUTTURE SINDACALI LEGITTIMATE A FARNE RICHIESTA, PROCEDURA PER L'AUTORIZZAZIONE, TRATTAMENTO GIURIDICO ED ECONOMICO.

Nella normativa vigente in materia prima della entrata in vigore del D.P.C.M. 27 ottobre 1994, n. 770, pur nella sua eterogeneità di fonti, nella sua stratificazione nel tempo e nella sua diversità di regolamentazione nei diversi comparti di contrattazione collettiva del pubblico impiego, erano previsti e disciplinati soltanto gli istituti dell'aspettativa sindacale retribuita e dei permessi sindacali retribuiti.

sindacali aventi titolo in favore di dirigenti sindacali, da comprovare, nella richiesta, con apposita autocertificazione circa il possesso dei requisiti soggettivi richiesti e circa il rispetto del contingente numerico assegnato a ciascuna delle predette confederazioni ed organizzazioni sindacali aventi titolo, fermo restando le verifiche di competenza ed il relativo provvedimento di autorizzazione da adottare dall'Amministrazione interessata con la procedura prevista dal comma 6 dell'articolo 2 del DPCM 27 ottobre 1994, n. 770; provvedimento che, nel caso di specie e limitatamente ai primi 30 giorni di attuazione della nuova normativa, una volta intervenuto spiegava i suoi effetti a far data dalla presentazione della richiesta, come in precedenza specificata, del sindacato avente titolo.

- B) Con riferimento ai *"permessi sindacali retribuiti"*, la nuova normativa relativa ai dipendenti delle Amministrazioni pubbliche è contenuta in particolare negli articoli 3, 5 e 6 del D.P.C.M. 27 ottobre 1994, n. 770.

In base al citato articolo 3 del D.P.C.M. n. 770/1994:

- *il preesistente monte ore complessivo dei permessi sindacali*, al netto dei permessi sindacali annuali e dei permessi sindacali cumulati per oltre 221 giorni lavorativi all'anno, fruibili - "in base alla normativa di fonte legislativa e regolamentare vigente al momento della sottoscrizione" dell'accordo dell'8 aprile 1994 - in tutte le Amministrazioni pubbliche (pari a 3.942.294 ore di permessi sindacali) è stato *ridotto del 50%*;
- è stato *determinato il nuovo monte ore complessivo dei permessi sindacali autorizzabili* in tutte le amministrazioni pubbliche nel numero di 1.971.497 ore.

Con il citato decreto del 5 maggio 1995, il Ministro per la funzione pubblica ha provveduto:

- alla determinazione e ripartizione del monte ore complessivo di 1.971.497 ore, per ciascun comparto di contrattazione collettiva del pubblico impiego e per ciascuna autonoma separata area di contrattazione collettiva per il personale con qualifica dirigenziale e per la dirigenza medica e veterinaria, "in relazione al numero dei dipendenti in servizio di ruolo e a tempo indeterminato";

attribuendo, in ciascuno dei richiamati comparti ed aree, il 90 per cento alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale ed il restante 10 per cento (nei limiti della relativa capienza numerica) alle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale ed alla confederazione sindacale maggiormente rappresentativa delle minoranze linguistiche tedesca e ladina di cui all'articolo 9 del D.P.R. 6 gennaio 1978, n. 58. (Per la separata area di contrattazione della dirigenza medica e veterinaria, i distacchi sindacali devono essere attribuiti soltanto alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale).

Rappresentato quanto sopra si ritiene utile chiarire il concetto dell'istituto del distacco sindacale retribuito, come disciplinato dal DPCM n. 770/1994.

Si premette che sostanzialmente i distacchi sindacali retribuiti coincidono con le aspettative sindacali previste dalla normativa precedente. La nuova denominazione in effetti ha inteso evidenziare che, nel disciplinare la nuova normativa in materia di prerogative sindacali, si è pervenuti alla riduzione del 50 per cento delle aspettative sindacali fruite complessivamente in base alla previgente normativa, computando, oltre alle aspettative sindacali propriamente dette (che comportano lo svolgimento dell'attività sindacale a tempo pieno) anche altri analoghi istituti presenti nella medesima previgente normativa (quali i permessi sindacali annuali ed i permessi sindacali cumulati per oltre 221 giorni lavorativi all'anno), che nella loro reale utilizzazione consentivano di pervenire nei fatti alla stessa operatività delle aspettative sindacali.

I *distacchi sindacali retribuiti*, pertanto, comportano lo svolgimento dell'attività sindacale a tempo pieno e, conseguentemente, la sospensione dell'attività lavorativa per l'intera durata del distacco stesso, che esaurisce i propri effetti al verificarsi della sua scadenza in base ad apposita comunicazione alle Amministrazioni interessate e al Dipartimento della funzione pubblica da parte della confederazione o della organizzazione sindacale avente titolo, che a suo tempo ne aveva richiesta l'autorizzazione.

Ai sensi dell'articolo 2, comma 7, del D.P.C.M. n. 770/1994, i distacchi sindacali possono essere autorizzati soltanto nei confronti di dipendenti delle Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.l.vo n. 29/1993, che "ricoprono cariche in seno agli organismi direttivi delle proprie confederazioni ed organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale".

Si sottolinea, a tale ultimo riguardo, che lo stesso comma 7 del predetto articolo 2 prevede la possibilità che i distacchi sindacali spettanti

alle confederazioni sindacali (e pertanto non anche quelli spettanti alle organizzazioni sindacali) "possono essere utilizzati da dipendenti delle Amministrazioni che ricoprono cariche sindacali provinciali, regionali e/o nazionali, anche in altre organizzazioni sindacali di categoria aderenti alle confederazioni" medesime. In questa specifica fattispecie, quindi, ai fini dell'utilizzo del distacco sindacale, non è obbligatorio che il dipendente di una Amministrazione pubblica - che sia dirigente sindacale e che sia posto in distacco sindacale nella quota di spettanza della confederazione sindacale - svolga l'attività sindacale esclusivamente nell'ambito della organizzazione sindacale di categoria dell'Amministrazione e del comparto di appartenenza, ma può essere incaricato - fermo restando i requisiti soggettivi richiesti - anche in attività sindacali di competenza della confederazione sindacale richiedente, ovvero in altre organizzazioni sindacali di categorie diverse, ma aderenti alla stessa confederazione sindacale.

In mancanza di una simile previsione normativa per i distacchi sindacali nella quota di spettanza delle organizzazioni sindacali, è di tutta evidenza che per tali distacchi sindacali non sussiste la indicata possibilità di utilizzazione del dirigente sindacale in distacco sindacale in attività sindacali che non rientrino in quelle della propria organizzazione sindacale di categoria, e quindi, dell'Amministrazione e del comparto di appartenenza.

Per quanto concerne *i soggetti sindacali legittimati alla richiesta dei distacchi sindacali*, l'articolo 2, comma 6, del D.P.C.M. n. 770/1994 prevede che le relative richieste devono essere presentate alle Amministrazioni di appartenenza dei dipendenti pubblici - dirigenti sindacali dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale "aventi titolo". Con questa ultima espressione ci si riferisce ai soggetti sindacali ai quali, in applicazione dei commi 4 e 5 del citato articolo 2 del D.P.C.M. n. 770/1994, i distacchi sindacali sono attribuiti - per ciascun comparto di contrattazione collettiva del pubblico impiego e per ciascuna autonoma separata area di contrattazione collettiva per il personale con qualifica dirigenziale e per la dirigenza medica e veterinaria - dall'indicato decreto del Ministro per la funzione pubblica del 5 maggio 1995.

In merito poi, alla *procedura di autorizzazione dei distacchi sindacali*, tale procedura è disciplinata nel dettaglio dallo stesso comma 6 dell'articolo 2 del D.P.C.M. n. 770/1994. Le Amministrazioni Pubbliche, a seguito della richiesta di distacco sindacale di cui si è detto, "curano gli adempimenti istruttori - acquisendo per ciascuna richiesta nominativa il preventivo assenso della Presidenza del Consiglio dei Ministri/Dipartimento della funzione pubblica - ed emanano il provvedimento di distacco entro il termine massimo di trenta giorni dalla richiesta".

Si sottolinea al riguardo che il "preventivo assenso" della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica è finalizzato esclusivamente all'accertamento dei requisiti soggettivi di legittimazione al distacco sindacale dei dirigenti sindacali interessati, nonché alla verifica dei contingenti numerici e dei relativi riparti definiti dal citato decreto del Ministro per la funzione pubblica tra i comparti ed aree di contrattazione collettiva del pubblico impiego, e tra le confederazioni ed organizzazioni sindacali aventi titolo. Il "preventivo assenso" in parola "è considerato acquisito qualora il Dipartimento della funzione pubblica non provvede entro 20 giorni dalla data della ricezione della richiesta".

Si evidenzia, ancora, che ai sensi dello stesso comma 6 dell'articolo 2 del D.P.C.M. n. 770/1994, "entro il 31 gennaio di ciascun anno, le confederazioni e le organizzazioni sindacali comunicano la conferma di ciascun distacco sindacale in atto" mentre "possono avanzare richiesta di revoca in ogni momento"; la conferma annuale e la richiesta di revoca devono essere comunicate alla Amministrazione interessata ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica. Tale norma, mentre non prevede alcun particolare e necessario provvedimento nel caso della conferma, dispone invece che le predette Amministrazioni "adottano i conseguenziali provvedimenti nel solo caso di revoca".

Sempre con riferimento agli aspetti procedurali concernenti le autorizzazioni dei distacchi sindacali retribuiti, si richiama l'attenzione su *alcune specificità* che riguardano in particolare il comparto "Scuola" ed il comparto "Regioni-Autonomie locali".

Per quanto riguarda il *comparto "Scuola"*, l'articolo 2, comma 6, ultima parte, del D.P.C.M. n. 770/1994 prevede che "le richieste di distacco e di revoca, anche nel caso in cui contengano la contestuale sostituzione con altro dirigente sindacale, nonché le conferme annuali, devono essere presentate trenta giorni prima della data della formazione delle classi per ciascun anno scolastico".

Per quanto riguarda, poi, il comparto "*Regioni-Autonomie locali*", l'articolo 2, comma 9, del D.P.C.M. n. 770/1994 prevede che "ai distacchi sindacali utilizzati nel comparto "Regioni-Autonomie locali" si applica il comma 2 dell'articolo 14 del decreto legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito con modificazioni dalla legge 19 marzo 1993, n. 68" e che "per consentire i relativi adempimenti il Dipartimento della funzione pubblica trasmette copia dei preventivi assensi all'ANCI per il personale dipendente dai comuni e loro consorzi ed IPAB; all'UPI per il personale dipendente dalle province; all'UNCEM per il personale dipendente dalle Comunità montane; all'UNIONCAMERE per quanto riguarda il personale delle Camere di

commercio, industria, artigianato e agricoltura; alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni per quanto riguarda il personale dipendente dalle Regioni, dagli Enti pubblici non economici da esse dipendenti e dagli Istituti autonomi per le case popolari".

Si ricorda che la citata norma del d.l. n. 8/1993 e della legge n. 68/1993 prevede un "fondo annuale di solidarietà per la redistribuzione tra comuni, province e comunità montane degli oneri finanziari corrispondenti alla spesa sostenuta dagli enti stessi per il personale cui è concessa l'aspettativa per motivi sindacali" (ora da intendersi "distacco sindacale" a seguito della nuova normativa in esame).

Relativamente, al *trattamento giuridico ed economico* dei distacchi sindacali, si sottolinea che l'articolo 2, comma 8, del D.P.C.M. n. 770/1994 dispone che "i periodi di distacco per motivi sindacali sono a tutti gli effetti equiparati al servizio prestato nell'Amministrazione, salvo che ai fini del compimento del periodo di prova e del diritto al congedo ordinario". L'articolo 5, comma 1, dello stesso D.P.C.M. n. 770/1994 dispone, inoltre, che i distacchi sindacali "sono retribuiti, con esclusione dei compensi e delle indennità per il lavoro straordinario e di quelli collegati all'effettivo svolgimento delle prestazioni".

Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto del Ministro per la funzione pubblica del 5 maggio 1995 di determinazione e ripartizione del contingente complessivo dei distacchi sindacali autorizzabili in ciascun comparto di contrattazione collettiva del pubblico impiego ed in ciascuna autonoma separata area di contrattazione collettiva per il personale con qualifica dirigenziale e per la dirigenza medica e veterinaria, hanno cessato di operare - come previsto dall'articolo 6, comma 8, del D.P.C.M. n. 770/1994 - le aspettative sindacali retribuite autorizzate in base alla normativa precedentemente vigente in ciascuno dei predetti comparti ed aree.

Con la concreta operatività della nuova disciplina in materia di distacchi sindacali fruibili in tutte le Amministrazioni pubbliche, le confederazioni e le organizzazioni sindacali avrebbero potuto - in relazione alla indicata nuova attivazione della procedura di autorizzazione dei distacchi sindacali - non avere l'agibilità piena dei predetti distacchi nella fase di prima attuazione della nuova normativa (e cioè nei primi 30 giorni).

Al fine di evitare che in tale fase di prima applicazione della nuova normativa potesse verificarsi una limitazione dei diritti e delle conseguenti attività sindacali, il citato decreto del Ministro per la funzione pubblica del 5 maggio 1995 ha disposto che, esclusivamente per la indicata fase transitoria, operasse un meccanismo per consentire la immediata operatività dei distacchi sindacali richiesti dalle confederazioni e dalle organizzazioni

sindacali aventi titolo in favore di dirigenti sindacali, da comprovare, nella richiesta, con apposita autocertificazione circa il possesso dei requisiti soggettivi richiesti e circa il rispetto del contingente numerico assegnato a ciascuna delle predette confederazioni ed organizzazioni sindacali aventi titolo, fermo restando le verifiche di competenza ed il relativo provvedimento di autorizzazione da adottare dall'Amministrazione interessata con la procedura prevista dal comma 6 dell'articolo 2 del DPCM 27 ottobre 1994, n. 770; provvedimento che, nel caso di specie e limitatamente ai primi 30 giorni di attuazione della nuova normativa, una volta intervenuto spiegava i suoi effetti a far data dalla presentazione della richiesta, come in precedenza specificata, del sindacato avente titolo.

- B) Con riferimento ai *"permessi sindacali retribuiti"*, la nuova normativa relativa ai dipendenti delle Amministrazioni pubbliche è contenuta in particolare negli articoli 3, 5 e 6 del D.P.C.M. 27 ottobre 1994, n. 770.

In base al citato articolo 3 del D.P.C.M. n. 770/1994:

- *il preesistente monte ore complessivo dei permessi sindacali*, al netto dei permessi sindacali annuali e dei permessi sindacali cumulati per oltre 221 giorni lavorativi all'anno, fruibili - "in base alla normativa di fonte legislativa e regolamentare vigente al momento della sottoscrizione" dell'accordo dell'8 aprile 1994 - in tutte le Amministrazioni pubbliche (pari a 3.942.294 ore di permessi sindacali) è stato *ridotto del 50%*;
- è stato *determinato il nuovo monte ore complessivo dei permessi sindacali autorizzabili* in tutte le amministrazioni pubbliche nel numero di 1.971.497 ore.

Con il citato decreto del 5 maggio 1995, il Ministro per la funzione pubblica ha provveduto:

- alla determinazione e ripartizione del monte ore complessivo di 1.971.497 ore, per ciascun comparto di contrattazione collettiva del pubblico impiego e per ciascuna autonoma separata area di contrattazione collettiva per il personale con qualifica dirigenziale e per la dirigenza medica e veterinaria, "in relazione al numero dei dipendenti in servizio di ruolo e a tempo indeterminato";

- alla definizione, per ciascuno dei predetti comparti ed aree, del rapporto percentuale dipendenti-permessi sindacali "sulla base del numero dei dipendenti in servizio di ruolo e a tempo indeterminato".

A seguito della definizione del predetto rapporto percentuale operato dal Dipartimento della funzione pubblica, ciascuna Amministrazione pubblica e, per il comparto "Scuola", ciascun istituto, scuola e istituzione scolastica, entro 30 giorni dal provvedimento emanato dal Ministro per la funzione pubblica di cui si è detto, individua il proprio monte ore dei permessi sindacali e lo ripartisce "sentite le organizzazioni sindacali aventi titolo", tra le stesse organizzazioni sindacali aventi titolo con le modalità indicate nel comma 10 dell'articolo 3 del D.P.C.M. n. 770/1994.

Quest'ultima ripartizione va effettuata - "nell'ambito di ciascun comparto e di ciascuna area di contrattazione collettiva" - dalle singole Amministrazioni (nel comparto "Scuola" da ciascun istituto, scuola e istituzione scolastica) dopo aver individuato, ai sensi della vigente normativa in materia, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del personale non dirigente e del personale con qualifica dirigenziale operanti nell'ambito delle stesse Amministrazioni.

Relativamente al requisito della maggiore rappresentatività sul piano nazionale del quale devono essere in possesso le Organizzazioni sindacali operanti presso ogni singola Amministrazione per aver titolo alla ripartizione dei permessi sindacali retribuiti, si chiarisce quanto è, ad oggi, previsto dalla vigente normativa in materia.

Le vigenti "regole" per l'accertamento della maggiore rappresentatività sindacale nel settore pubblico sono quelle definite dall'articolo 8 del D.P.R. 395/1988, i cui criteri sono stati specificati dalla direttiva-circolare n. 72549/8.93.5 dell'11 marzo 1991, (Gazzetta Ufficiale n. 65 del 11 marzo 1991) e ribaditi dalla direttiva-circolare n. 15/93 del 16 aprile 1993 (G.U. n. 92 del 21 aprile 1993) n. 4/94 del 28 febbraio 1994 (G.U. n. 53 del 4 marzo 1994) e n. 3/95 del 13 gennaio 1995 (G.U. n. 44 del 22 febbraio 1995).

La normativa soprarichiamata ha definito, ai fini dell'accertamento del requisito della maggiore rappresentatività i canoni ed ha indicato i seguenti precisi parametri di misurazione della consistenza associativa delle Organizzazioni sindacali:

- una consistenza pari o superiore al 5% (6% per il personale con qualifica dirigenziale) dei dipendenti sindacalizzati rilevata in base al numero delle deleghe per la ritenuta sindacale conferite all'Amministrazione;

- una consistenza pari o superiore al 5% (6% con qualifica dirigenziale) dei votanti in occasione di elezioni di membri sindacali in organismi amministrativi previsti dalle leggi vigenti (Commissioni del personale, Commissioni di disciplina, Consigli di Amministrazione ed Organismi similari);
- una diffusione territoriale in almeno un terzo delle Regioni e delle Province.

In base a tale normativa, sono da considerare maggiormente rappresentative le OO.SS. che, oltre al requisito della minima diffusione territoriale (1/3), abbiano superato, anche "o quello collegato alla procedura elettiva o il criterio della consistenza associativa rilevata in base alle deleghe conferite alle Amministrazioni dai dipendenti per la ritenuta del contributo sindacale", potendo i due criteri *ricorrere alternativamente* e non necessariamente congiuntamente.

In ambito decentrato di singola Amministrazione il requisito della minima diffusione territoriale non è richiesto.

Per il personale appartenente a particolari categorie professionali (nell'ambito del personale non dirigente), a specifiche articolazioni settoriali ed a specifiche tipologie professionali (nell'ambito del personale con qualifica dirigenziale), sono state previste percentuali diversificate in ragione della minore estensione degli interessi da tutelare.

In merito alla tematica sulla rappresentatività sindacale, si precisa che con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale n. 176 del 29 luglio 1995 del DPR 28 luglio 1995 n. 316 - in esito al "referendum popolare" dell'11 giugno 1995 - è stato abrogato l'articolo 47 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, prorogando di sessanta giorni - decorrenti dalla data di pubblicazione del predetto DPR - il termine di entrata in vigore della citata abrogazione "al fine di opportunamente riorganizzare il settore in questione e di evitare soluzioni di continuità".

Durante il periodo di proroga della previgente normativa il Governo, ai fini delle valutazioni ed adozione dei relativi provvedimenti, ha acquisito il parere del Consiglio di Stato in merito agli effetti dell'abrogazione a seguito del referendum popolare dell'11 giugno 1995 dell'articolo 47 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

Nelle conclusioni del parere n. 2648/95 della Sezione prima, in data 27 settembre 1995, il Consiglio di Stato si è espresso nei seguenti termini:

"In conclusione, ritiene la Sezione che il referendum sull'articolo 47 abbia abrogato non solo il meccanismo in esso prefigurato (N.d.r. "Accordo sindacale") per la definizione e la disciplina della maggiore rappresentatività

sindacale, contenuta nel primo comma, ma abbia altresì abrogato la disposizione contenuta nel secondo comma che consentiva la ultrattività delle disposizioni previgenti (N.d.r. : L'articolo 8 del DPR 23 agosto 1988, n. 395 e le conseguenti "Direttive" della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica di individuazione dei criteri e parametri relativi all'accertamento del requisito della maggiore rappresentatività sindacale nel settore pubblico).

A seguito del referendum, quindi, l'unico strumento che il Governo ha per colmare il vuoto che si è venuto a creare è quello di adottare le iniziative propositive di sua competenza per la definizione della materia con atto normativo, con la urgenza che il caso richiede".

Trascorsi anche i sessanta giorni di regime in proroga della previgente normativa ed alla luce del citato parere del Consiglio di Stato, in attesa del necessario intervento legislativo in materia (sono già all'esame del Parlamento diverse iniziative legislative per disciplinare la materia), occorre nel frattempo definire le soluzioni idonee per individuare i sindacati che nelle Amministrazioni Pubbliche siano in possesso del requisito della maggiore rappresentatività sindacale, atteso che la legislazione vigente richiede il possesso del suddetto requisito sia per la partecipazione alle trattative sindacali e sia in riferimento ad altri momenti di relazioni sindacali e di riconoscimento delle prerogative sindacali.

La locuzione "maggiormente rappresentative" riferita alle confederazioni ed alle organizzazioni sindacali operanti nelle Amministrazioni Pubbliche è infatti presente già nella legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93, in genere in tutte le norme che dall'entrata in vigore dello Statuto dei lavoratori (Legge 20 maggio 1970, n. 300) hanno affrontato la tematica della rappresentatività sindacale nel pubblico impiego ed, in particolare, nel D.L.vo n. 29/1993.

Premesso quanto sopra ed in attesa di una futura regolamentazione legislativa della materia (come in tal senso precisato anche nel citato parere del Consiglio di Stato), le Amministrazioni Pubbliche in sede di contrattazione collettiva nazionale e decentrata nonché ai fini della gestione delle prerogative di tutela sindacale (quali ad esempio, i permessi sindacali) dovrebbero attenersi, nell'individuazione degli interlocutori sindacali, a linee di indirizzo conformi a quelle seguite nel modello privatistico disegnato dallo Statuto dei Lavoratori.

In effetti, in base all'articolo 55 del D.L.vo n. 29/1993, le disposizioni dello Statuto dei lavoratori si applicano attualmente ai rapporti di lavoro nel pubblico impiego, salvo che non vi sia contrasto con norme speciali tuttora vigenti. Per la materia in esame, può ritenersi che la disposizione speciale fosse proprio quella che il referendum ha abrogato.

Pertanto dovranno essere presi in considerazione: i principi generali desumibili dall'Ordinamento; i principi giurisprudenziali definiti dalla Magistratura in ordine all'articolo 19 della legge n. 300/70; i principi giurisprudenziali, consolidati anch'essi, in ordine alla individuazione del requisito della maggiore rappresentatività sindacale nel settore pubblico; tenendo altresì presente i Sindacati componenti del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), individuati a seguito dell'apposito procedimento disciplinato dalla legge 30 dicembre 1986, n. 936.

Deve inoltre essere tenuto presente quanto precisato dalla Corte Costituzionale nella Sentenza n. 1 dell'11 gennaio 1994, concernente il giudizio sull'ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo dell'articolo 47 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

In tale Sentenza la Corte Costituzionale ha infatti affermato che "nel caso di approvazione del referendum i criteri saranno stabiliti dal legislatore con modalità diverse da quelle previste dalla disposizione abrogata" oppure "in difetto di intervento legislativo" dalle Amministrazioni interessate, e quindi, in caso di contenzioso, "dalla giurisprudenza in via interpretativa"; tali criteri "si applicheranno anche per l'individuazione delle rappresentanze sindacali dei dipendenti nei luoghi lavoro".

Tornando alla ripartizione del monte ore dei permessi sindacali retribuiti, le Amministrazioni interessate - una volta individuate, sia per il personale non dirigente che per quello con qualifica dirigenziale, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale nel proprio ambito, accertando la sussistenza del suddetto requisito in base ai parametri appena illustrati, recati dalla sopra richiamata normativa vigente in materia - provvederanno quindi ad attribuire - rispettivamente per il monte ore relativo al personale non dirigente e per quello relativo al personale con qualifica dirigenziale - il 10 per cento in parti uguali a tutte le predette organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nella singola Amministrazione interessata in riferimento alle indicate tipologie di personale ed il restante 90 per cento alle medesime organizzazioni sindacali in proporzione al grado di rappresentatività accertato in base al numero delle deleghe sindacali risultante al 31 gennaio di ogni anno, sino alla definizione di nuovi criteri di rappresentatività anche elettiva.

In relazione alle modalità di ripartizione dei monte ore dei permessi sindacali retribuiti in argomento, si ritiene necessario precisare anche che, ai sensi della illustrata vigente normativa, le Confederazioni sindacali, anche se maggiormente rappresentative sul piano nazionale, non hanno titolo a partecipare alla ripartizione dei permessi sindacali retribuiti, atteso che - come chiarito in precedenza - i permessi sindacali retribuiti devono essere ripartiti - con le modalità e le procedure definite dall'articolo 3, comma 10,

del DPCM n. 770/1994, di cui sia detto - tra le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative presso ciascuna Amministrazione Pubblica interessata individuate in base alla vigente normativa in materia, che in precedenza è stata anch'essa illustrata.

Rappresentato quanto sopra, si ritiene utile chiarire il concetto dell'istituto del permesso sindacale retribuito, come disciplinato dal D.P.C.M. n. 770/1994.

I *permessi sindacali retribuiti*, giornalieri o orari, sono di volta in volta autorizzati "salvo che non ostino eccezionali e motivate esigenze di servizio", dall'Amministrazione di appartenenza del dirigente sindacale interessato, per lo svolgimento di una attività sindacale limitata ad un preciso arco temporale. Tali permessi sindacali possono essere fruiti da ciascun dirigente sindacale legittimato nel limite del monte ore complessivo spettante a ciascuna organizzazione sindacale avente titolo, e con il duplice limite soggettivo mensile di non più di "4 giorni lavorativi" e, in ogni caso, di non più di "24 ore lavorative". Nel *comparto "Scuola"*, "per assicurare la continuità didattica, evitare aumento di spesa e garantire una equa distribuzione del lavoro tra il personale in servizio", i limiti soggettivi dei permessi sindacali retribuiti sono stabiliti in misura diversa: tali permessi "non possono superare mensilmente 3 giorni lavorativi e, in ogni caso, 12 giorni in ciascun anno scolastico".

I commi 1, 2 e 3 dell'articolo 3 del D.P.C.M. n. 770/1994 individuano i dipendenti pubblici che hanno titolo a fruire dei permessi sindacali retribuiti: i rappresentanti delle strutture sindacali aventi titolo alla contrattazione decentrata ed i dirigenti sindacali non collocati in distacco sindacale (avendone i requisiti soggettivi richiesti). Tali permessi sindacali devono essere utilizzati "per l'espletamento del loro mandato" e "anche per la partecipazione a trattative sindacali, a convegni e congressi di natura sindacale".

E' da evidenziare che i *soggetti sindacali legittimati alla richiesta dei permessi sindacali retribuiti* sono le stesse strutture sindacali cui appartengono i dirigenti sindacali che hanno titolo ad usufruirne.

Per quanto riguarda, la *procedura di autorizzazione dei permessi sindacali retribuiti*, tale procedura è disciplinata nel dettaglio dall'articolo 3, comma 5, ultima parte, del D.P.C.M. n. 770/1994: "i dirigenti sindacali che intendano fruire di permessi sindacali devono darne comunicazione scritta almeno tre giorni prima e in casi eccezionali almeno 24 ore prima, tramite la struttura sindacale di appartenenza avente titolo. L'Amministrazione autorizza il permesso sindacale salvo che non ostino eccezionali e motivate esigenze di servizio."

Si evidenzia, altresì, che il successivo comma 6 del medesimo articolo 3, dispone che "è vietata ogni forma di cumulo di permessi sindacali, giornalieri o orari, in tutti i comparti di contrattazione collettiva del pubblico impiego e nelle autonome separate aree di contrattazione collettiva per il personale dirigenziale e per la dirigenza medica e veterinaria."

In merito alla utilizzazione dei permessi sindacali, si richiama l'attenzione sulla specifica disposizione del comma 11 dell'articolo 3 del D.P.C.M. n. 770/1994, in base alla quale "l'effettiva utilizzazione dei permessi sindacali deve essere certificata entro 3 giorni al dirigente dell'Ufficio di appartenenza del dipendente in permesso sindacale da parte della organizzazione sindacale che ha richiesto ed utilizzato il permesso. Il predetto dirigente provvederà ad informare il capo del personale dell'Amministrazione."

Sempre sotto il profilo procedurale, è stata richiamata la *particolare attenzione* delle Amministrazioni Pubbliche in indirizzo sul fatto che, in applicazione del citato decreto del Ministro per la funzione pubblica del 5 maggio 1995, ciascuna Amministrazione, sulla base del rapporto percentuale dipendenti-permessi sindacali definito da detto provvedimento, deve individuare entro i successivi 30 giorni "il monte ore dei permessi sindacali da ripartire tra le organizzazioni sindacali aventi titolo. La ripartizione e la definizione del rapporto dipendenti-permessi sindacali sono effettuate sulla base del numero dei dipendenti in servizio di ruolo e a tempo indeterminato, risultanti al 31 dicembre dell'anno precedente al provvedimento di riparto". In proposito si è già detto in precedenza degli adempimenti procedurali previsti dal comma 10 dell'articolo 3 del D.P.C.M. n. 770/1994.

Relativamente, infine, al *trattamento giuridico ed economico dei permessi sindacali retribuiti*, si sottolinea che l'articolo 3, comma 4, del D.P.C.M. n. 770/1994 dispone che "i permessi sindacali sono a tutti gli effetti equiparati al servizio prestato nell'Amministrazione." L'articolo 5, comma 1, del D.P.C.M. dispone inoltre che i permessi sindacali in argomento "sono retribuiti, con esclusione dei compensi e delle indennità per il lavoro straordinario e di quelli collegati all'effettivo svolgimento delle prestazioni."

- C) Con riferimento alle *"aspettative sindacali non retribuite"* la nuova normativa relativa ai dipendenti delle Amministrazioni pubbliche è contenuta, in particolare, negli articoli 4, 5 e 6 del D.P.C.M. 27 ottobre 1994, n. 770.

Con l'articolo 4 del D.P.C.M. n. 770/1994 è stato esteso al settore del pubblico impiego l'istituto delle "aspettative sindacali non retribuite", disciplinato finora nel solo settore privato dall'articolo 31 della legge n. 300/1970 (c.d. "Statuto dei lavoratori"). Il comma 1 del citato articolo 4 dispone, infatti, che "i dipendenti delle Amministrazioni pubbliche che ricoprono cariche in seno agli organismi direttivi delle proprie confederazioni e organizzazioni sindacali possono fruire di aspettative sindacali ai sensi dell'articolo 31 della legge 20 maggio 1970, n. 300".

Il concetto dell'istituto delle aspettative sindacali non retribuite, come si è anticipato, è lo stesso di quello già illustrato per i distacchi sindacali retribuiti. Anche le *aspettative sindacali non retribuite*, così come i distacchi sindacali, comportano lo svolgimento dell'attività sindacale a tempo pieno e, conseguentemente, la sospensione dell'attività lavorativa per l'intera durata della aspettativa sindacale stessa, che esaurisce i propri effetti al verificarsi della sua scadenza in base ad apposita comunicazione alle Amministrazioni interessate ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica da parte della confederazione o della organizzazione sindacale avente titolo, che a suo tempo ne aveva richiesto l'autorizzazione.

Ai sensi del riportato comma 1 dell'articolo 4 del D.P.C.M. n. 770/1994, le "aspettative sindacali non retribuite" possono essere autorizzate soltanto nei confronti di dipendenti delle Amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, del d.l.vo n. 29/1993 "che ricoprono cariche in seno agli organismi direttivi delle proprie confederazioni e organizzazioni sindacali".

A differenza dei "distacchi sindacali retribuiti" - per i quali il comma 7 dell'articolo 2 del D.P.C.M. n. 770/1994 dispone che possono essere distaccati soltanto i dipendenti pubblici "che ricoprono cariche in seno agli organismi direttivi delle proprie confederazioni ed organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale", in quanto, ai sensi dello stesso articolo 2, soltanto tali sindacati partecipano alla ripartizione dei distacchi sindacali in parola - per le "aspettative sindacali non retribuite" l'articolo 4 del D.P.C.M. n. 770/1994 richiede che per fruire di tali aspettative sindacali i dipendenti pubblici debbono ricoprire una carica "in seno agli organismi direttivi delle proprie confederazioni e organizzazioni sindacali", senza alcuna specificazione che si debba trattare di sindacati nei cui confronti sia stato accertato il possesso del requisito della maggiore rappresentatività sul piano nazionale.

Si evidenzia, inoltre, che il citato articolo 4 del D.P.C.M. n. 770/1994 non dispone alcun limite numerico per le "aspettative sindacali non retribuite", nè, conseguentemente, alcun provvedimento di determinazione e

di ripartizione da operarsi da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica per i diversi comparti ed aree di contrattazione collettiva del pubblico impiego e per i diversi sindacati operanti nell'ambito delle Amministrazioni pubbliche.

In merito poi alla *procedura di autorizzazione delle "aspettative sindacali non retribuite"* tale procedura è disciplinata nel dettaglio dal comma 2 dell'articolo 4 del D.P.C.M. n. 770/1994: le Amministrazioni pubbliche, a seguito della richiesta di aspettativa sindacale non retribuita, "curano gli adempimenti istruttori - acquisendo per ciascuna richiesta nominativa il preventivo assenso della Presidenza del Consiglio dei Ministri/Dipartimento della funzione pubblica - ed emanano il provvedimento di aspettativa entro il termine massimo di trenta giorni dalla richiesta".

Si sottolinea al riguardo che il "preventivo assenso" della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica è finalizzato esclusivamente all'accertamento dei requisiti soggettivi di legittimazione all'aspettativa sindacale non retribuita dei dirigenti sindacali interessati (e non anche, per i motivi già detti, dei contingenti numerici, come è invece previsto per i "distacchi sindacali retribuiti") ed "è considerato acquisito qualora il Dipartimento della funzione pubblica non provvede entro 20 giorni dalla data di ricezione della richiesta".

Anche in merito alla procedura di autorizzazione delle aspettative sindacali non retribuite si sottolinea la necessità che le Amministrazioni pubbliche in indirizzo inoltrino via telefax, al massimo nei tre giorni successivi alla richiesta, al Dipartimento della funzione pubblica, la richiesta di aspettativa sindacale non retribuita avanzata dalla confederazione o dalla organizzazione sindacale avente titolo, in modo che il Dipartimento medesimo possa provvedere, con il tempo utile necessario, alla verifica di competenza e fornire rapidamente il "preventivo assenso", sulla cui base le Amministrazioni pubbliche interessate adotteranno, nei termini prescritti, i provvedimenti di autorizzazione delle aspettative sindacali non retribuite.

Come per i distacchi sindacali retribuiti, anche per le aspettative sindacali non retribuite è poi previsto che "entro il 31 gennaio di ciascun anno, le confederazioni e le organizzazioni sindacali comunicano la conferma di ciascuna aspettativa sindacale in atto" e che "possono avanzare richiesta di revoca in ogni momento". La conferma annuale e la richiesta di revoca sono comunicate all'Amministrazione interessata ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, "che adottano i conseguenziali provvedimenti nel solo caso di revoca".

Sempre con riferimento agli aspetti procedurali concernenti le autorizzazioni delle aspettative sindacali non retribuite, si richiama la

particolare disposizione dell'articolo 4, comma 2, ultima parte, del DPCM n. 770/1994 riguardante il comparto "Scuola", in ordine al quale - come già ricordato anche per i distacchi sindacali retribuiti - è previsto che "le richieste di aspettativa e di revoca, anche nel caso in cui contengano la contestuale sostituzione con altro dirigente sindacale, nonché le conferme annuali, devono essere presentate almeno trenta giorni prima della data della formazione delle classi per ciascun anno scolastico".

Si richiama, infine, la disposizione contenuta nell'articolo 5, comma 2, del DPCM n. 770/1994, che espressamente dispone che "le aspettative sindacali di cui all'articolo 4 non sono retribuite ai sensi dell'articolo 3, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, ed in conformità all'articolo 31 della legge 20 maggio 1970, n. 300". In conclusione tali aspettative sindacali - e per la durata delle stesse - non comportano alcuna forma di retribuzione a carico delle Amministrazioni pubbliche.

- D) Con riferimento ai "*permessi sindacali non retribuiti*", la nuova normativa relativa ai dipendenti delle Amministrazioni pubbliche è contenuta, in particolare, negli articoli 4, 5 e 6 del DPCM 27 ottobre 1994, n. 770.

Come già si è detto per le aspettative sindacali non retribuite, con l'articolo 4 del DPCM n. 770/1994 è stato esteso al settore del pubblico impiego anche l'istituto dei "*permessi sindacali non retribuiti*", disciplinato finora nel solo settore privato dall'articolo 24 della legge n. 300/1970 (c.d. "Statuto dei lavoratori"). Il comma 3 del citato articolo 4 dispone, infatti, che "i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 3, comma 1 (n.d.r. "i rappresentanti delle strutture sindacali aventi titolo alla contrattazione decentrata") possono fruire - con le modalità di cui ai commi 5, 6 e 11 dello stesso articolo 3 - di permessi sindacali ai sensi dell'articolo 24 della legge 20 maggio 1970, n. 300, per la partecipazione a trattative sindacali, a congressi e convegni di natura sindacale, oltre il monte ore determinato ai sensi dei commi 8, 9 e 10 del citato articolo 3".

Il concetto dell'istituto dei "*permessi sindacali non retribuiti*" è, in effetti, lo stesso già illustrato per i permessi sindacali retribuiti, con la precisazione che quelli non retribuiti possono essere autorizzati e fruiti "oltre il monte ore determinato ai sensi dei commi 8, 9 e 10 del citato articolo 3", ma soltanto "per la partecipazione a trattative sindacali, a congressi e convegni di natura sindacale".

Il riportato comma 3 dell'articolo 4 del DPCM n. 770/1994 precisa inoltre che "i permessi sindacali non retribuiti" possono essere fruiti "con le