



Governo italiano

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento della Funzione pubblica

RELAZIONE ALLA CORTE DEI CONTI

(Anno 2019)

INDICE

VOLUME I

PREMESSA	pag. 3
1. LA RILEVAZIONE	pag. 9
1.1 <i>La procedura GEDAP</i>	pag. 11
1.2 <i>Analisi dei dati e considerazioni</i>	pag. 13
1.3 <i>Aspettative e permessi per cariche pubbliche elettive</i>	pag. 17
1.4 <i>Sintesi diagrammi e tabelle</i>	pag. 19
2. IL QUADRO NORMATIVO E CONTRATTUALE	pag. 23
2.1. <i>Le prerogative sindacali. Disciplina a regime</i>	pag. 25
3. TABELLE E DIAGRAMMI	pag. 33

APPENDICE - VOLUME II

I. Distacchi sindacali retribuiti, per Comparti di contrattazione e settori della P.A., per sindacato, per qualifica e per sesso	pag. 1
II. Permessi cumulati sotto forma di distacchi, per Comparti di contrattazione e settori della P.A., per sindacato, per qualifica e per sesso	pag. 43
III. Aspettative sindacali non retribuite, per Comparti di contrattazione e settori della P.A., per sindacato, per qualifica e per sesso	pag. 61
IV. Permessi sindacali retribuiti per l'espletamento del mandato, per Comparti di contrattazione e settori della P.A., per sindacato, per RSU, per qualifica e per sesso	pag. 85
V. Permessi sindacali retribuiti per le riunioni di organismi direttivi sindacali, per Comparti di contrattazione e settori della P.A., per sindacato, per qualifica e per sesso	pag. 149
VI. Permessi sindacali non retribuiti, per Comparti di contrattazione e settori della P.A., per sindacato, per RSU, per qualifica e per sesso	pag. 191
VII. Permessi da cumuli ex art. 16, comma 6, CCNQ 4.12.2017	pag. 209
VIII. Aspettative e permessi per funzioni pubbliche elettive	pag. 219

PREMESSA

L'art. 12 della legge 4 marzo 2009, n. 15, stabilisce che il Governo trasmette annualmente al Parlamento ed alla Corte dei conti una relazione sull'andamento della spesa relativa all'applicazione degli istituti connessi alle prerogative sindacali concesse ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni ⁽¹⁾.

Le modalità di definizione del numero e della distribuzione delle prerogative sindacali trovano principalmente la propria regolamentazione nell'**articolo 50 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165**, in cui si prevede che: *“Al fine del contenimento, della trasparenza e della razionalizzazione delle aspettative e dei permessi sindacali nel settore pubblico, la contrattazione collettiva ne determina i limiti massimi in un apposito accordo, tra l'ARAN e le confederazioni sindacali rappresentative”* (comma 1).

La gestione dell'accordo tra l'ARAN e le confederazioni sindacali rappresentative è a sua volta demandata alla contrattazione collettiva tenuta a stabilire *“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”* (art. 50, comma 2).

Nel predetto articolo 50 del d.lgs. n. 165 del 2001 viene stabilito l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di comunicare alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica - il numero complessivo e i nominativi dei beneficiari dei predetti istituti sindacali, con indicazione della qualifica (commi 3 e 4).

Tale obbligo viene assolto dalle amministrazioni attraverso il sistema applicativo di tipo informatico GEDAP (Gestione Distacchi Aspettative e Permessi), istituito ai sensi dell'articolo 54 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (ora art. 50 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165), ora integrato nell'ambito della piattaforma PerlaPA, tramite il quale le amministrazioni possono comunicare l'esatta fruizione delle prerogative sindacali.

¹ Art. 12. *Monitoraggio della spesa per le prerogative sindacali nel settore pubblico* - 1. 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.

Il Dipartimento della funzione pubblica ha effettuato, quindi, una rilevazione, a consuntivo, dei dati riguardanti la fruizione nel corso dell'anno 2019 dei distacchi, permessi ed aspettative sindacali nonché dei permessi (orari e giornalieri) al fine di verificarne la legittima fruizione ed il rispetto dei contingenti assegnati.

La rilevazione per l'anno corrente è stata chiusa ad agosto 2020, anziché al 31 marzo (ed al 31 maggio per i non contrattualizzati), in considerazione dell'emergenza epidemiologica in corso e allo scopo di consentire a tutte le amministrazioni di inserire i dati in procedura Gedap.

Il monitoraggio 2019 ha registrato una sostanziale conferma del grado di copertura delle amministrazioni che hanno inviato i predetti dati, che registra una variazione di circa – 0,30%.

Nel corso dell'anno 2019 la spesa sostenuta per la fruizione dei distacchi e dei permessi sindacali è stata pari a € **77.617.711**, registrando un decremento di circa 8 milioni di euro rispetto al dato del 2018, pari a € 85.395.101.

La presente relazione annuale fornisce, rispetto a quelle degli anni precedenti, anche una prima analisi in tema di dipendenti che usufruiscono di cariche pubbliche elettive. Nel corso dell'anno 2019 è stato rilevato che il costo annuo relativo ai dipendenti che hanno fruito di aspettative e permessi orari per cariche pubbliche elettive è stato pari a € **23.378.285**.

Attualmente la disciplina delle prerogative sindacali trova una sua compiuta regolamentazione, per il personale del pubblico impiego regolato dalla contrattazione collettiva presso l'Aran, in un contratto collettivo nazionale quadro (CCNQ) che ha assunto la forma di testo unico coordinato (**CCNQ del 4 dicembre 2017**, *infra* 2.3). Tale contratto ha previsto la ripartizione delle prerogative sindacali nei nuovi comparti ed aree di contrattazione collettiva (definiti a loro volta dal CCNQ del 13 luglio 2016, *infra* 2.1.).

Il **CCNQ del 19 novembre 2019** non ha modificato l'impianto del citato CCNQ del 2017, ma si è limitato a ripartire i contingenti complessivi tra le associazioni sindacali aventi titolo e ad implementare alcuni strumenti di flessibilità attraverso forme di utilizzo compensativo ed equivalente dei distacchi/permessi assegnati al singolo soggetto sindacale, senza incidere sul totale complessivo delle agibilità riconosciute al sindacato stesso (*infra* 2.1).

Per una corretta lettura dei dati riportati nella presente relazione è opportuno precisare che l'ambito di rilevazione attiene:

- ai Comparti-Aree di contrattazione collettiva, la cui disciplina contrattuale è demandata all'Aran con la stipula di contratti collettivi;
- al personale in regime di diritto pubblico (Corpi di polizia ad ordinamento civile, Vigili del fuoco, Carriera diplomatica e Carriera prefettizia), disciplinato dai decreti del Presidente della Repubblica di recepimento degli accordi sindacali e dei provvedimenti di concertazione previsti e regolati dalla legge.

Per **Comparti-Aree di contrattazione collettiva di natura privatistica** (di seguito Comparti Aran) si intendono gli ambiti nei quali è ricompreso, in relazione al tipo di attività istituzionale, il personale delle amministrazioni di cui all'art.1, comma 2, del d.lgs. n.165 del 2001⁽²⁾.

Con riferimento ai suddetti Comparti e Aree di contrattazione i contingenti ammontano a **n. 1223 distacchi**, a **n. 321 permessi cumulati sotto forma di distacco** (per un totale di **1.544**) e a **n. 218.378 ore di permesso retribuito per le riunioni di organismi direttivi sindacali**.

Per quanto riguarda, invece, **i 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 e provvede, altresì, alla quantificazione di quello di spettanza alle rappresentanze sindacali unitarie-RSU.

In particolare nei comparti e nelle aree della sanità e delle funzioni locali, il contingente complessivo dei permessi sindacali per l'espletamento del mandato è pari a n. 60 minuti per dipendente in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, dei quali 30 minuti sono di competenza delle RSU e 30 minuti sono attribuiti, complessivamente alle organizzazioni sindacali rappresentative.

² Si riporta il testo vigente dell'art.1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001: *“Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI”*.

Nei comparti e nelle aree delle funzioni centrali, dell'istruzione e della ricerca e della Presidenza del Consiglio dei Ministri il contingente complessivo dei predetti permessi è, invece, pari a n. 51 minuti per dipendente in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, dei quali 25 minuti e 30 secondi sono attribuiti alla RSU e 25 minuti e 30 secondi sono di competenza delle organizzazioni sindacali rappresentative.

Nelle aree dirigenziali, nelle more delle elezioni delle rappresentanze elettive, la fruizione dei permessi per l'espletamento del mandato attribuiti alle predette rappresentanze è sospesa sino alla data di elezione delle RSU.

Spetta, inoltre, solo in riferimento a quest'ultima tipologia di permessi, a ciascuna amministrazione la verifica del rispetto del contingente assegnato e a porre in essere tutte le eventuali misure di recupero in caso di superamento dello stesso.

Per quanto concerne i **Settori di contrattazione collettiva per il personale ad ordinamento pubblicistico** (di seguito Settori Pubblicistici), si intendono gli ambiti nei quali è ricompreso, in relazione al tipo di attività istituzionale, il seguente personale individuato dall'art. 3 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 ⁽³⁾:

- **Forze di Polizia ad ordinamento civile** (Polizia di Stato e Corpo di Polizia penitenziaria). Il contingente complessivo per i **distacchi sindacali** retribuiti è determinato in **n. 95 unità** (63 per la Polizia di Stato e 32 per il Corpo di Polizia penitenziaria) e il **monte ore di permessi sindacali retribuiti** per l'espletamento del mandato in **n. 740.000** per entrambi i Corpi di polizia (520.000 ore per la Polizia di Stato e 220.000 ore per il Corpo della polizia penitenziaria) (artt. 31 - 32 del dPR 18 giugno 2002, n. 164; D.M. 25 giugno 2019 per la Polizia di Stato e D.M. 16 luglio 2019 per il Corpo di Polizia penitenziaria).
- **Corpo nazionale dei Vigili del fuoco**. Per il personale non direttivo e non dirigente il contingente dei **distacchi sindacali** è pari a **n. 16 unità**, mentre nessun contingente è stato fissato per quello direttivo e dirigente (dPR 7 maggio 2008; D.M. 16 dicembre 2016).

³ Si riporta, analogamente, il testo vigente dell'art.3, commi 1, 1-bis ed 1-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, recante *Personale in regime di diritto pubblico*. 1. In deroga all'articolo 2, commi 2 e 3, rimangono disciplinati dai rispettivi ordinamenti: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia nonché i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691, e dalle leggi 4 giugno 1985, n. 281, e successive modificazioni ed integrazioni, e 10 ottobre 1990, n. 287. 1-bis. In deroga all'articolo 2, commi 2 e 3, il rapporto di impiego del personale, anche di livello dirigenziale, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, esclusi il personale volontario previsto dal regolamento di cui al d.P.R. 2 novembre 2000, n. 362, e il personale volontario di leva, è disciplinato in regime di diritto pubblico secondo autonome disposizioni ordinamentali. 1-ter. In deroga all'articolo 2, commi 2 e 3, il personale della carriera dirigenziale penitenziaria è disciplinato dal rispettivo ordinamento.

Il monte ore annuo di **permessi sindacali retribuiti** viene previsto, rispettivamente, per il personale non direttivo/dirigente e direttivo/dirigente, in **n. 24.585** e in **n. 1.020 ore** (artt. 38 e 40 dPR 7 maggio 2008 e art. 23 dPR 7 maggio 2008).

- **Personale della carriera prefettizia.** Il contingente complessivo per i **distacchi sindacali retribuiti** è stato determinato in **n. 4 unità**; il monte ore dei permessi sindacali retribuiti per l'espletamento del mandato viene determinato, annualmente, dal Ministero dell'interno. Il predetto contingente complessivo dei permessi sindacali retribuiti autorizzabili viene calcolato in ragione di n. 45 minuti annui, per ciascun funzionario della carriera prefettizia effettivamente in servizio, anche in posizione di comando o fuori ruolo alla data del 31 dicembre dell'anno immediatamente precedente a quello in cui avviene la ripartizione del monte ore annuo tra le organizzazioni sindacali rappresentative (art. 13 e 14 del dPR 4 maggio 2018, n. 66; D.M. 28 maggio 2020).
- **Personale della carriera diplomatica.** Il contingente complessivo per i **distacchi sindacali retribuiti** è determinato in **n. 2 unità**; il monte ore dei permessi sindacali retribuiti per l'espletamento del mandato viene determinato, annualmente, dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Il contingente dei permessi sindacali retribuiti per l'espletamento del mandato viene calcolato in ragione di n. 45 minuti, per ciascun funzionario diplomatico effettivamente in servizio, anche in posizione di comando o fuori ruolo, alla data del 31 dicembre dell'anno immediatamente precedente a quello in cui avviene la ripartizione del monte ore annuo tra le organizzazioni sindacali rappresentative (artt. 11 e 12 del dPR 24 maggio 2018, n. 85; D.M. 16 dicembre 2019).

Nell'ambito dei **Settori**, la rilevazione GEDAP ricomprende anche il personale delle **Regioni a Statuto speciale** e delle **Province autonome**.

CAPITOLO 1

LA RILEVAZIONE

1.1 LA PROCEDURA GEDAP

La banca-dati GEDAP (Gestione Distacchi Aspettative e Permessi) è stata istituita ai sensi dell'articolo 54 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (ora art. 50 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165) con l'obiettivo di garantire la trasparenza, la razionalizzazione e il contenimento delle prerogative sindacali nell'ambito del pubblico impiego.

Ai sensi del comma 3 dell'art. 50 del d.lgs. n. 165 del 2001 è previsto l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di comunicare al Dipartimento della Funzione Pubblica il numero complessivo ed i nominativi dei beneficiari delle prerogative sindacali, indicando qualifica del beneficiario e durata delle stesse. Nello stesso articolo viene stabilita la necessità di fissare un limite massimo (contingente) per le ore dedicate agli istituti sindacali ripartite tra associazioni e confederazioni sindacali in base al grado di rappresentatività accertato secondo le regole dell'art. 43 del d.lgs. n. 165 del 2001. Tale limite viene definito mediante un apposito accordo tra le confederazioni sindacali rappresentative e l'ARAN (commi 2 e 3).

L'adempimento è rivolto a tutte le Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, commi 2 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 ed interessa anche il personale dell'art. 3 del citato decreto legislativo (personale ad ordinamento pubblicistico).

Per le Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, il consolidamento dei dati inseriti in GEDAP deve essere effettuato entro il 31 marzo di ogni anno; per il personale di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, la scadenza, prevista dalla normativa di settore, è il 31 maggio di ogni anno.

Il sistema informatizzato GEDAP ha, inoltre, nel corso degli anni consentito di evidenziare la fruizione di permessi da parte di organizzazioni non rappresentative e, pertanto, di procedere a richiedere il rimborso delle somme relative alle amministrazioni interessate.

La banca-dati GEDAP permette l'immissione, il controllo e la modifica *on-line* delle informazioni relative ai distacchi, aspettative e permessi sindacali nonché delle aspettative e permessi per funzioni pubbliche elettive fruite dai dipendenti pubblici.

La banca-dati GEDAP offre inoltre alle amministrazioni funzionalità avanzate di reportistica e di controllo, al fine dell'estrazione di report relativi ai dati già inseriti, in base a criteri previsti dal sistema.

Inoltre le Amministrazioni possono monitorare il contingente assegnato, fruito e disponibile, associato a ciascuna sigla sindacale rappresentativa nel comparto di appartenenza. Il “monitoraggio” è previsto per i permessi sindacali retribuiti per l'espletamento del mandato, per le RSU e per la partecipazione a riunioni di organismi direttivi statutari dal 2006 ad oggi.

Completato l'inserimento dei dati ed entro il 31 marzo di ogni anno, il Responsabile del procedimento deve inviare la dichiarazione con la quale si attesta il completamento della rilevazione. La dichiarazione deve essere inviata anche per i dati negativi, altrimenti l'amministrazione è considerata inadempiente. Sono abilitati all'invio della dichiarazione solo i Responsabili del procedimento delle Amministrazioni centrali e non quelli delle Amministrazioni periferiche.

Limitatamente ai Comparti Aran il CCNQ del 4 dicembre 2017 ha previsto all'art. 22, commi 6 e 7 che *“La mancata trasmissione dei dati entro i termini contrattualmente o normativamente previsti costituisce, in ogni caso, fatte salve le eventuali responsabilità di natura contabile e patrimoniale, infrazione disciplinare per lo stesso responsabile del procedimento”* e che *“I dirigenti e/o i funzionari delle amministrazioni sono responsabili personalmente, per la parte di competenza, dell'utilizzazione delle prerogative sindacali - distacchi, aspettative e permessi sindacali - in violazione della normativa vigente”*.

Nell'anno 2010 il Dipartimento della funzione pubblica ha scelto di operare un'implementazione della procedura informatizzata GEDAP, al fine di estenderne l'utilizzo, oltre che alle unità centrali e periferiche delle pubbliche amministrazioni, anche alle singole confederazioni ed organizzazioni sindacali rappresentative, ma nella sola modalità di consultazione “on-line”. In particolare, queste ultime hanno la possibilità di monitorare il contingente a loro attribuito per i permessi sindacali retribuiti per partecipazione a riunioni di organismi direttivi statutari.

È previsto, inoltre, che le stesse possano generare report per tutte le prerogative sindacali fruito dai dirigenti sindacali.

A far data dal mese di marzo 2011 è stato avviato il nuovo sistema integrato denominato “PERLA PA” per consentire la gestione delle informazioni e dei

processi relativi agli adempimenti, tra i quali GEDAP, a carico di tutte le Pubbliche Amministrazioni, di responsabilità esclusiva del Dipartimento della funzione pubblica.

1.2. ANALISI DEI DATI E CONSIDERAZIONI

I dati contenuti nelle tabelle inserite nella presente relazione possono così essere sintetizzati:

- a) alla data di chiusura della rilevazione, fissata al 4 agosto 2020 con il consolidamento dei dati inseriti dalle amministrazioni nella procedura Gedap, **sono risultate adempienti n. 11.211 amministrazioni su un totale di 11.498 pari al 97,50%**;
- b) la fruizione delle prerogative sindacali è stata, complessivamente, **del 62,03% per dipendenti di sesso maschile e del 37,97% per quelli di sesso femminile**. Tuttavia, per una lettura sistematica del fenomeno si è provveduto, come riportato nella tabella seguente, ad una aggregazione dei dati in modo da differenziare gli istituti che presuppongono un'attività sindacale in modo continuativo, come i distacchi e le aspettative, da quelli fruiti a ore, come i permessi.

Il dato che emerge è che la percentuale di donne che fruiscono del distacco sindacale è ancora bassa attestandosi per i comparti al 32,79% (salendo tuttavia al 41,96% per le aspettative non retribuite) e per i Settori all'11,70%.

Tali conclusioni trovano conferma nell'analisi disaggregata per singolo istituto che è riportata nella tabella seguente che evidenzia:

Fruizione per genere delle singole prerogative sindacali							
		in valore assoluto			in valore percentuale		
		Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
Comparti	Distacchi sindacali	1.277	623	1.900	67,21%	32,79%	100%
	Permessi espl.mandato	18.759	15.580	34.339	54,63%	45,37%	100%
	Permessi org.statutari	3.887	3.165	7.052	55,12%	44,88%	100%
	Permessi cumulati	193	133	326	59,20%	40,80%	100%
	Permessi non retribuiti	167	129	296	56,42%	43,58%	100%
	Aspettative non retribuite	758	548	1.306	58,04%	41,96%	100%
Totale prerogative		25.041	20.178	45.219	55,38%	44,62%	100%
Settori	Distacchi sindacali	166	22	188	88,30%	11,70%	100%
	Permessi espl.mandato	10.324	1.683	12.007	85,98%	14,02%	100%
	Permessi org.statutari	134	80	214	62,62%	37,38%	100%
	Permessi cumulati	171	18	189	90,48%	9,52%	100%
	Permessi non retribuiti	29		29	100%	0%	100%
	Aspettative non retribuite	54	10	64	84,38%	15,63%	100%
Totale prerogative		10.878	1.813	12.691	85,71%	14,29%	100%
Totale pubblico impiego		35.919	21.991	57.910	62,03%	37,97%	100%

L'analisi dei dati ha rilevato, inoltre, che **la fruizione delle prerogative sindacali resta ancora di prevalente appannaggio dei dipendenti di sesso maschile**. In dettaglio, la percentuale di donne che fruiscono del distacco sindacale si attesta per i comparti al 32,79% (salendo tuttavia a circa il 41,96% per le aspettative non retribuite) e per i settori all'11,70%. Più equilibrati si mostrano i dati relativi alla fruizione dei permessi sindacali, con picchi del 45,37% dei permessi sindacali per espletamento mandato nei comparti e di circa il 37,38% per i permessi per organismi statutari nei settori.

c) si sono registrati in complesso:

- n. **461.973** giorni di **distacco sindacale retribuito** (tale dato corrisponde all'assenza dal servizio per un anno di **1.266** dipendenti, calcolati dividendo il numero dei giorni di distacco per 365 giorni annui). In concreto, tuttavia, a causa di avvicendamenti richiesti dalle confederazioni e organizzazioni sindacali nella fruizione di distacchi, il numero effettivo dei dipendenti che ha fruito del distacco, anche per periodi inferiori all'anno, è di **2.088** (per una descrizione delle caratteristiche di ogni istituto di agibilità sindacale *infra* 2.1);
- n. **93.926** giorni di **permesso cumulato sotto forma di distacco** (tale dato corrisponde all'assenza dal servizio per un anno di **257** dipendenti, calcolati dividendo il numero dei giorni di permesso cumulato per 365 giorni annui).

Come precisato per i distacchi, a causa di avvicendamenti richiesti per la fruizione dei permessi cumulati, il numero effettivo dei dipendenti che ha fruito dell'istituto è di **515**. A tale istituto, introdotto già con il CCNQ del 7 agosto 1998, si applicano le stesse flessibilità previste per i distacchi sindacali;

- n. **295.438** giorni di **aspettativa sindacale non retribuita** (tale dato corrisponde all'assenza dal servizio per un anno di **809** dipendenti, calcolati dividendo il numero dei giorni di aspettativa per 365 giorni annui). Anche per quanto concerne tale istituto, a causa di avvicendamenti richiesti per la fruizione di aspettative sindacali, il numero effettivo dei dipendenti che ha fruito dell'aspettativa è di **1.370**;
- n. **161.714** giorni di **permesso sindacale retribuito per l'espletamento del mandato**, di cui **49.625** destinati alle Rappresentanze Sindacali Unitarie - RSU (tale dato corrisponde all'assenza dal servizio per un anno di **735** dipendenti, calcolati dividendo il numero dei giorni di permesso per i giorni di effettivo servizio nell'anno pari a 220). Hanno utilizzato tale tipologia di permesso retribuito **46.346** dipendenti;
- n. **19.296** giorni di **permesso sindacale retribuito per le riunioni di organismi direttivi sindacali** (tale dato corrisponde all'assenza dal servizio per un anno di **88** dipendenti, calcolati dividendo il numero dei giorni di permesso per i giorni di effettivo servizio nell'anno pari a 220). Tale istituto è utilizzato dai dirigenti sindacali per la partecipazione alle riunioni degli organismi direttivi delle confederazioni ed organizzazioni sindacali di appartenenza. Hanno fruito dei suddetti permessi **7.266** dipendenti;
- n. **790** giorni di **permesso sindacale non retribuito** (tale dato corrisponde all'assenza dal servizio per un anno di circa **4** dipendenti, calcolati dividendo il numero dei giorni di permesso per i giorni di effettivo servizio nell'anno pari a 220). Hanno usufruito di permessi sindacali non retribuiti **325** dipendenti;
- n. **1.380** giorni di **permesso da cumulo ex art. 16, comma 6, CCNQ 4 dicembre 2017** (tale dato corrisponde all'assenza dal servizio per un anno di circa **6** dipendenti, calcolati dividendo il numero dei giorni di permesso per i giorni di effettivo servizio nell'anno pari a 220). Hanno usufruito di permessi da cumulo **303** dipendenti.

Le assenze per la fruizione delle prerogative sindacali retribuite ha comportato un costo annuo pari a € **77.617.711**, di cui € **60.862.553** per comparti e € **16.755.158** per settori.

Tale risultato è stato ottenuto dal prodotto tra le unità di dipendenti che hanno fruito delle prerogative sindacali retribuite in un anno e il costo della retribuzione media pari a circa € 33.000 annui (dati Conto Annuale del Ministero dell'Economia e delle finanze per l'anno 2018).

Nella tabella seguente è riportato l'andamento del costo delle prerogative sindacali nel corso dell'ultimo quadriennio dal 2016 al 2019.

	2019	2018	2017	2016
Comparti	60.862.553	65.320.401	62.616.006	60.484.237
Settori	16.755.158	20.075.450	15.605.799	18.044.112
Totale pubblico impiego	77.617.711	85.395.851	78.221.805	78.528.349

La lettura dei dati evidenzia un decremento della spesa dal 2018 al 2019 pari a circa 8 milioni di euro.

1.3. ASPETTATIVE E PERMESSI PER CARICHE PUBBLICHE ELETTIVE

In via sperimentale è stata attivata la rilevazione relativa ai dipendenti pubblici che usufruiscono di cariche pubbliche elettive pur non essendo tale rilevazione richiesta espressamente dalla legge.

L'analisi è al momento limitata al solo impatto finanziario del fenomeno.

Nel corso dell'anno 2019 il costo complessivo è stato pari a € **23.378.285**, come riportato schematicamente nella tabella seguente.

Comparti/Settori		Costo
Comparti	FUNZIONI CENTRALI	2.728.874
	FUNZIONI LOCALI	8.082.378
	ISTRUZIONE E RICERCA	3.629.910
	PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	33.000
	SANITA'	6.779.556
	TOTALE	21.253.718
Settori	CORPO NAZIONALE VIGILI DEL FUOCO	205.323
	CORPO DELLA POLIZIA PENITENZIARIA	103.159
	POLIZIA DI STATO	124.586
	PROVINCE AUTONOME	397.266
	REGIONI A STATUTO SPECIALE	1.294.233
	TOTALE	2.124.567
	TOTALE GENERALE	23.378.285

Il costo maggiore, pari a circa 21 milioni di euro, si concentra nel settore Aran e, in particolare, nel comparto delle Funzioni locali, con 8 milioni di euro, e in quello della Sanità, con circa 7 milioni di euro.

Interessante è la ripartizione di tale costo complessivo per le singole istituzioni dove il dipendente svolge la sua attività, come riportato nella tabella seguente:

Tipo istituzione	Costo	
	in €	in % su totale
Comuni/Circoscrizioni	18.533.071	79,27%
Parlamento Europeo	151.800	0,65%
Parlamento Nazionale	2.048.622	8,76%
Province	256.858	1,10%
Regioni	2.387.934	10,21%
Totale	23.378.285	100%

La lettura dei dati conferma che tale fenomeno si concentra nell'espletamento del mandato nei comuni e nelle circoscrizioni/municipi, mentre assume un peso marginale nelle altre istituzioni.

1.4 SINTESI DIAGRAMMI E TABELLE

Nei successivi diagrammi sono fornite le seguenti ulteriori informazioni di dettaglio:

- nel **diagramma 1** è rappresentata la ripartizione dei costi delle prerogative sindacali per tipo di istituto (distacchi, permessi cumulati sotto forma di distacco, permessi per l'espletamento del mandato, permessi per riunioni di organismi direttivi sindacali);
- nel **diagramma 2** è rappresentata la ripartizione dei costi delle prerogative sindacali per comparti-aree Aran e Settori Pubblicistici di contrattazione;
- nel **diagramma 3** è rappresentata la ripartizione dei costi delle prerogative sindacali all'interno dei comparti-aree Aran;
- nel **diagramma 4** è rappresentata la ripartizione dei costi delle prerogative sindacali all'interno dei Settori Pubblicistici.

I risultati che sono emersi in complesso dall'indagine relativa all'anno 2019 figurano nelle Tabelle di sintesi che seguono:

- nella **Tabella A** è riportato un quadro generale delle Amministrazioni che hanno fornito i dati richiesti a fronte di quelle interessate (**diagrammi 5**);
- nella **Tabella B** è riportata la distribuzione dei dipendenti in distacco sindacale retribuito e il relativo numero dei giorni fruiti, per comparto e relativa area di contrattazione e per settore delle Amministrazioni pubbliche (i **diagrammi 6, 7 e 8** evidenziano la ripartizione dei costi);
- nella **Tabella C** è riportata la distribuzione dei dipendenti in distacco sindacale retribuito, per confederazione sindacale, per comparto e relativa area di contrattazione e per settore, delle Amministrazioni pubbliche;
- nella **Tabella D** è riportata la distribuzione dei giorni di distacco sindacale retribuito, per confederazione sindacale, per comparto e relativa area di contrattazione e per settore, delle Amministrazioni pubbliche;

- nella **Tabella E** è riportata la distribuzione dei dipendenti in permesso cumulato sotto forma di distacco e il relativo numero dei giorni fruiti, per comparto e relativa area di contrattazione e per settore delle Amministrazioni pubbliche (i **diagrammi 9, 10, e 11** evidenziano la ripartizione dei costi);
- nella **Tabella F** è riportata la distribuzione dei dipendenti in permesso cumulato sotto forma di distacco, per confederazione sindacale, per comparto e relativa area di contrattazione e per settore delle Amministrazioni pubbliche;
- nella **Tabella G** è riportata la distribuzione dei giorni di permesso cumulato sotto forma distacco, per confederazione sindacale, per comparto e relativa area di contrattazione e per settore delle Amministrazioni pubbliche;
- nella **Tabella H** è riportata la distribuzione dei dipendenti in aspettativa sindacale non retribuita e il relativo numero dei giorni fruiti, per comparto e relativa area di contrattazione e per settore della P.A. (i **diagrammi 12, 13 e 14** evidenziano la ripartizione in Dipendenti/Anno);
- nella **Tabella I** è riportata la distribuzione dei dipendenti in aspettativa sindacale non retribuita, per confederazione sindacale, per comparto e relativa area di contrattazione e per settore delle Amministrazioni pubbliche;
- nella **Tabella L** è riportata la distribuzione dei giorni di aspettativa sindacale non retribuita, per confederazione sindacale, per comparto e relativa area di contrattazione e per settore delle Amministrazioni pubbliche;
- nella **Tabella M** è riportata la distribuzione dei dipendenti in permesso sindacale retribuito per l'espletamento del mandato e il relativo numero dei giorni fruiti, per comparto e relativa area di contrattazione e per settore delle Amministrazioni pubbliche (i **diagrammi 15, 16, 17, 18 e 19** evidenziano la ripartizione dei costi, anche con riferimento alle RSU);
- nella **Tabella N** è riportata la distribuzione dei dipendenti in permesso sindacale retribuito per l'espletamento del mandato, per confederazione sindacale, per RSU, per comparto e relativa area di contrattazione e per settore delle Amministrazioni pubbliche;

- nella **Tabella O** è riportata la distribuzione dei giorni di permesso sindacale retribuito per l'espletamento del mandato, per confederazione sindacale, per RSU, per comparto e relativa area di contrattazione e per settore delle Amministrazioni pubbliche;
- nella **Tabella P** è riportata la distribuzione dei dipendenti in permesso sindacale retribuito per le riunioni di organismi direttivi sindacali e il relativo numero dei giorni fruiti, per comparto e relativa area di contrattazione e per settore delle Amministrazioni pubbliche (i **diagrammi 20, 21 e 22** evidenziano la ripartizione dei costi);
- nella **Tabella Q** è riportata la distribuzione dei dipendenti in permesso sindacale retribuito per le riunioni di organismi direttivi sindacali, per confederazione sindacale, per comparto e relativa area di contrattazione e per settore delle Amministrazioni pubbliche;
- nella **Tabella R** è riportata la distribuzione dei giorni di permesso sindacale retribuito per le riunioni di organismi direttivi sindacali, per confederazione sindacale, per comparto e relativa area di contrattazione e per settore delle Amministrazioni pubbliche;
- nella **Tabella S** è riportata la distribuzione dei dipendenti in permesso sindacale non retribuito e il relativo numero dei giorni fruiti, per comparto e relativa area di contrattazione e per settore delle Amministrazioni pubbliche (i **diagrammi 23, 24 e 25**);
- nella **Tabella T** è riportata la distribuzione dei dipendenti in permesso sindacale non retribuito, per confederazione sindacale, per RSU, per comparto e relativa area di contrattazione e per settore delle Amministrazioni pubbliche;
- nella **Tabella U** è riportata la distribuzione dei giorni di permesso sindacale non retribuiti per confederazione sindacale, per RSU, per comparto e relativa area di contrattazione e per settore delle Amministrazioni pubbliche;
- nella **Tabella V** è riportata la distribuzione dei dipendenti in permesso da cumulo ex art. 16 e il relativo numero dei giorni fruiti, per comparto e relativa area di contrattazione e per settore delle Amministrazioni pubbliche (i **diagrammi 26 e 27** evidenziano la ripartizione dei costi);

- nella **Tabella W** è riportata la distribuzione dei dipendenti in permesso da cumulo ex art. 16, per confederazione sindacale, per RSU, per comparto e relativa area di contrattazione e per settore delle Amministrazioni pubbliche;
- nella **Tabella Z** è riportata la distribuzione dei giorni di permesso da cumulo ex art. 16 per confederazione sindacale, per RSU, per comparto e relativa area di contrattazione e per settore delle Amministrazioni pubbliche;
- nella **Tabella di sintesi 1** è riportato il riepilogo dei permessi sindacali, retribuiti e non, suddivisi per comparti e aree di contrattazione e settori;
- nella **Tabella di sintesi 2** è riportato il riepilogo dei permessi sindacali, retribuiti e non, suddivisi per associazione sindacale;
- nella **Tabella di sintesi 3** è riportato il costo delle prerogative sindacali distinto per ciascun comparto/area/settore nel corso del triennio 2016/2018.

Nell'**Appendice** (VOLUME II) sono riportati i dati analitici relativi a tutti gli istituti, distinti per comparto e area di contrattazione e per settore delle Amministrazioni pubbliche, per sindacato, per professionalità e per sesso.

CAPITOLO 2

QUADRO NORMATIVO E CONTRATTUALE

2.1. LE PREROGATIVE SINDACALI

I rappresentanti delle confederazioni e delle organizzazioni sindacali del pubblico impiego possono svolgere attività sindacale, nominati come dirigenti sindacali, utilizzando le seguenti prerogative sindacali regolate dai contratti collettivi: il **distacco sindacale**, il **permesso sindacale**, l'**aspettativa** e i **permessi sindacali non retribuiti**.

L'art. 3 del CCNQ del 4 dicembre 2017, relativo al Settore Aran individua i dirigenti sindacali nei:

- a) **componenti delle RSU**;
- b) **componenti dei terminali di tipo associativo**, designati dalle organizzazioni sindacali rappresentative e rimasti operativi nei luoghi di lavoro dopo la elezione delle RSU;
- c) **dipendenti accreditati a partecipare alla contrattazione collettiva integrativa** dalle organizzazioni sindacali aventi titolo (ai sensi dell'art. 5, comma 3, del CCNQ del 7 agosto 1998);
- d) componenti delle **rappresentanze sindacali aziendali (RSA)** delle organizzazioni sindacali rappresentative (ai sensi dell'art. 10 del CCNQ 7 agosto 1998);
- e) **componenti degli organismi direttivi delle organizzazioni sindacali di categoria rappresentative** non collocati in distacco o aspettativa o collocati in distacco o aspettativa;
- f) **componenti degli organismi direttivi delle confederazioni rappresentative** (ai sensi dell'art. 43, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001), non collocati in distacco o aspettativa;
- g) **componenti degli organismi direttivi delle associazioni sindacali rappresentative** collocati in distacco o aspettativa.

Nell'ambito del lavoro pubblico le citate prerogative sindacali spettano alle sole Associazioni sindacali rappresentative ⁽⁴⁾.

Si considerano rappresentative, ai sensi dell'art. 43 del d.lgs. n. 165 del 2001, le organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o nell'area una rappresentatività

⁴ Artt. 42 e 43 del decreto legislativo 31 marzo 2001 n. 165 e art. 26 comma 1 del CCNQ 4.12.2017 (*Titolarità prerogative sindacali*). "Le prerogative sindacali sono assegnate all'associazione sindacale rappresentativa. I poteri e le competenze contrattuali relativi alla contrattazione integrativa - riconosciuti alle organizzazioni sindacali rappresentative e firmatarie dei CCNL di comparto o di area - sono esercitati dai rappresentanti dei suddetti soggetti, in nome e per conto degli stessi. Conseguentemente, anche la sottoscrizione dei contratti collettivi integrativi avviene esclusivamente in rappresentanza della organizzazione sindacale avente titolo."

non inferiore al 5 per cento, considerando a tal fine la media tra il dato associativo e il dato elettorale. Il dato associativo è espresso dalla percentuale delle deleghe per il versamento dei contributi sindacali rispetto al totale delle deleghe rilasciate nell'ambito considerato. Il dato elettorale è espresso dalla percentuale dei voti ottenuti nelle elezioni delle rappresentanze unitarie del personale, rispetto al totale dei voti espressi nell'ambito considerato.

Nel dettaglio, **il distacco sindacale** (art. 7 CCNQ 4 dicembre 2017) è l'istituto attraverso il quale viene riconosciuto ai dirigenti sindacali dipendenti pubblici, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, il diritto a svolgere, a tempo pieno o parziale, il mandato sindacale, con la conseguente sospensione dell'attività lavorativa. Il periodo trascorso in distacco sindacale è equiparato, a tutti gli effetti, al servizio prestato presso l'amministrazione anche ai fini del trattamento pensionistico ⁽⁵⁾.

L'art. 19 del CCNQ 4 dicembre 2017 statuisce che il trattamento economico fondamentale ed accessorio spettante nei casi di distacco sindacale è disciplinato dai rispettivi contratti collettivi dei comparti ed aree dirigenziali.

Nell'ipotesi di flessibilità dei distacchi sindacali al dirigente sindacale è garantito il trattamento economico complessivo nella misura intera con riferimento a tutte le competenze fisse e periodiche, ivi compresa la retribuzione di posizione per i dirigenti nonché il trattamento accessorio legato alla produttività o alla retribuzione di risultato ma solo in base all'apporto partecipativo del medesimo al raggiungimento degli obiettivi assegnati.

Il distacco può essere ripartito in due o più parti, ognuna delle quali non può essere inferiore a tre mesi (distacco frazionato - art. 8, comma 1, CCNQ 4 dicembre 2017). Ove necessario, i distacchi frazionati possono proseguire mediante l'utilizzo in forma cumulata dei permessi per l'espletamento del mandato (art. 8, comma 2, CCNQ 4 dicembre 2017).

⁵ L'art. 20 del CCNQ 4 dicembre 2017 disciplina tre fattispecie di tutela del dirigente sindacale: a) **il dirigente sindacale che rientra in servizio al termine del distacco o dell'aspettativa sindacale** ha diritto, a domanda, ad essere trasferito, con precedenza rispetto agli altri richiedenti, nella sede dove ha svolto attività sindacale, a condizione che lo stesso abbia avuto nell'ultimo anno il proprio domicilio nella sede richiesta (comma 1); b) per **il trasferimento del dirigente sindacale in altra sede ubicata in un comune o circoscrizione diversa da quella di assegnazione**, è necessario il preventivo nulla osta dell'Organizzazione sindacale di appartenenza o della RSU (comma 4); c) **i dirigenti sindacali, nell'esercizio delle loro funzioni**, non sono soggetti alla subordinazione gerarchica prevista da leggi e regolamenti (comma 7).

I distacchi possono essere utilizzati anche con articolazione della prestazione lavorativa ridotta, a condizione che il lavoratore che ne fruisca abbia un rapporto di lavoro a tempo pieno. In tal caso, la prestazione lavorativa minima è quella prevista per il part-time dai contratti collettivi nazionali di lavoro, mentre quella massima è pari al 75% di quella richiesta al personale con rapporto di lavoro a tempo pieno (art. 8, comma 3, CCNQ 4 dicembre 2017). L'articolazione della prestazione lavorativa deve essere definita mediante accordo tra l'amministrazione ed il dipendente e può essere organizzata con le medesime modalità previste in caso di part-time orizzontale o verticale.

La fruizione del distacco sindacale con articolazione a part time è incompatibile con quella dei permessi per l'espletamento del mandato.

Ogni associazione sindacale può utilizzare in maniera flessibile (frazionati o part-time) non più del 75% dei distacchi a propria disposizione.

La ripartizione del contingente dei distacchi attribuiti a ciascuna Associazione in ragione della propria rappresentatività è determinata dai contratti collettivi nazionali quadro.

I predetti contingenti sono distribuiti, all'interno di ciascun comparto o area, in misura del 90% alle OOSS di categoria rappresentative e per il restante dieci per cento alle Confederazioni sindacali cui le stesse siano aderenti, garantendo comunque un distacco sindacale per ognuna delle predette confederazioni.

I **permessi sindacali** possono riguardare la partecipazione a organismi direttivi statutari delle organizzazioni sindacali oppure lo svolgimento del mandato sindacale.

Il **permesso sindacale retribuito per lo svolgimento del mandato** (art. 10 CCNQ 4 dicembre 2017) è l'istituto attraverso il quale viene riconosciuto ai dipendenti pubblici, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o determinato, il *diritto a svolgere attività sindacale, nonché a partecipare a trattative, congressi e convegni di natura sindacale* assentandosi dal posto di lavoro con la sospensione della propria attività lavorativa per alcune ore o per una o più giornate. I predetti permessi si ripartiscono tra le Organizzazioni sindacali rappresentative e gli Organismi di Rappresentanza Unitaria (RSU). Il contingente dei permessi assegnato alle Organizzazioni sindacali rappresentative è distribuito tra le stesse sulla base del grado di rappresentatività accertata come media tra il dato associativo e il dato

elettorale. Il contingente di spettanza delle RSU è, invece, da queste gestito autonomamente nel rispetto del tetto massimo attribuito.

Le amministrazioni dovranno avere particolare cura nel verificare che né la RSU, né le organizzazioni sindacali rappresentative utilizzino, nell'anno considerato, ore eccedenti a quelle di pertinenza. Infatti, ai sensi dell'art. 22, comma 8, del CCNQ 4 dicembre 2017: *“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.”*.

Si ricorda, inoltre, che *“Le amministrazioni che ... 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”* (art. 22, comma 9, del CCNQ 4 dicembre 2017).

Il periodo trascorso in permesso sindacale è equiparato a tutti gli effetti al servizio prestato presso l'amministrazione e viene regolarmente retribuito con esclusione solo delle indennità per lavoro straordinario e dei compensi collegati all'effettivo svolgimento delle prestazioni.

Le modalità di fruizione dei permessi sindacali per lo svolgimento del mandato sono disciplinate dall'art. 10, comma 7, in cui si prevede che *“deve comunque essere garantita la funzionalità dell'attività lavorativa della struttura o unità operativa - comunque denominata - di appartenenza del dipendente. A tale scopo, il dirigente responsabile della struttura deve essere preventivamente informato della fruizione del permesso sindacale, secondo le modalità concordate in sede decentrata. La verifica dell'effettiva utilizzazione dei permessi sindacali da parte del dirigente sindacale rientra nella responsabilità dell'organizzazione sindacale di appartenenza dello stesso”*.

Il permesso cumulato sotto forma di distacco (art. 12 CCNQ 4 dicembre 2017) è l'istituto attraverso il quale viene riconosciuta alle confederazioni o organizzazioni sindacali rappresentative la *possibilità di cumulare le ore di permesso sindacale spettanti per lo svolgimento del mandato*, in modo da consentire al rispettivo dirigente sindacale lo svolgimento dell'attività sindacale fino ad un massimo di un intero anno, pari a 1.572 ore lavorative.

Il permesso sindacale retribuito per la partecipazione alle riunioni degli organismi direttivi statutari (art. 13 CCNQ 4 dicembre 2017) è l'istituto attraverso il quale viene riconosciuto ai dipendenti pubblici, dirigenti sindacali di cui alle precedenti lettere e), f) e g), *il diritto a partecipare alle riunioni degli organismi direttivi nazionali, regionali, provinciali e territoriali*, indette dalle confederazioni e organizzazioni sindacali rappresentative di appartenenza, assentandosi dal posto di lavoro con la sospensione della propria attività lavorative per alcune ore o per una o più giornate. Il periodo trascorso in permesso sindacale è equiparato a tutti gli effetti al servizio prestato presso l'amministrazione.

Il contingente di detti permessi è stabilito dai contratti collettivi nazionali quadro e viene ripartito tra le diverse sigle sindacali secondo il predetto principio di rappresentatività.

Il permesso da cumulo ex art. 16, comma 6, CCNQ 4 dicembre 2017 è l'istituto attraverso il quale è possibile attuare forme di utilizzo compensativo tra distacchi e permessi. In particolare le confederazioni sindacali rappresentative o le organizzazioni sindacali rappresentative nel caso in cui non aderiscono ad alcuna confederazione, possono richiedere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica – la trasformazione di uno o più distacchi derivanti da cumulo di permessi sindacali in permessi per la partecipazione alle riunioni di organismi direttivi statutari e in permessi per l'espletamento del mandato, nel limite del 15% per i comparti e del 50% per le Aree del totale dei distacchi da cumulo assegnati alle singole Associazioni sindacali.

L'aspettativa sindacale non retribuita (art. 15 CCNQ 4 dicembre 2017) è l'istituto attraverso il quale viene riconosciuto ai dipendenti pubblici il diritto a svolgere, a tempo pieno o parziale, il mandato sindacale, con la conseguente sospensione dell'attività lavorativa. Le aspettative sindacali non retribuite possono essere fruite in modo frazionato o con prestazione lavorativa ridotta, con le stesse modalità previste per i distacchi frazionati e part-time, nel limite massimo del 50% del numero complessivo dei distacchi riconosciuti in favore di ogni singola Associazione sindacale e comunque in misura non inferiore a 1.

Il periodo di fruizione dell'aspettativa sindacale non comporta alcuna forma retributiva a carico dell'amministrazione.

In merito alla fruizione di tale prerogativa sindacale alle sole organizzazioni sindacali rappresentative si richiama un orientamento applicativo dell'ARAN, con il

quale si motivano le differenze rispetto al settore del lavoro privato: “le aspettative non retribuite sono disciplinate dall'art. 15 del CCNQ 4 dicembre 2017 che prevede che le stesse sono fruibili solo dalle organizzazioni sindacali rappresentative. Le motivazioni di tale previsione contrattuale si rinvergono nel complesso quadro normativo che, nel pubblico impiego, ha ridisegnato il sistema delle relazioni e dei diritti sindacali, contrattualizzando l'intera materia relativa all'utilizzazione dei distacchi, permessi ed aspettative, con le precisazioni che saranno svolte nei punti seguenti. Il nuovo sistema collega strettamente la fruizione delle prerogative sindacali alla rappresentatività, come si evince senza possibilità di dubbio dall'art. 43, comma 6, del D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165, il quale recita che “le confederazioni e le organizzazioni ammesse alla contrattazione nazionale hanno titolo ai permessi, aspettative e distacchi sindacali, in quota proporzionale alla loro rappresentatività”.

L'art. 15 del CCNQ 4 dicembre 2017 non ha fatto, dunque, altro che applicare tale norma che, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del medesimo D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, è inderogabile dalle parti negoziali. Peraltro, il DM 23 febbraio 2009 ribadisce la soprarichiamata volontà legislativa affermando, all'art. 4, comma 2, che le aspettative non retribuite, “ai sensi dell'art. 43, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001, spettano alle sole confederazioni ed organizzazioni sindacali rappresentative.

Sulla tematica appare utile ricordare che, come ribadito dalla Corte di Cassazione nella sentenza n. 3095 del 2018, la legislazione che riguarda il rapporto di lavoro pubblico assume carattere di specialità sotto diversi profili rispetto al modello della Legge 300 del 1970, al quale pure è ispirata nel riprendere le forme di tutela delle libertà e dell'attività sindacale. Infatti, il superamento della soglia minima di rappresentatività obiettivamente misurata è condizione necessaria e sufficiente per essere ammessi alle trattative negoziali e, quindi, alla fruizione delle relative prerogative i cui costi diretti ed indiretti (come avviene per le aspettative) sono a carico delle pubbliche amministrazioni. In definitiva le norme in esame (ed i CCNQ che ne sono derivati) delimitano legittimamente e coerentemente il numero dei soggetti sindacali che possono accedere ai benefici in questione. Pertanto, mentre è vero che le aspettative non retribuite nel contesto della Legge 300 sono svincolate dalla rappresentatività, nel sistema del pubblico impiego, la fruibilità di tali prerogative, in applicazione dell'art. 43 più volte citato, è riconosciuta solo a quei soggetti che sulla base delle regole sono individuati come interlocutori della parte pubblica rappresentata dall'A.Ra.N. ed ammessi alle trattative per la stipula dei contratti collettivi di lavoro”.

Il **permesso sindacale non retribuito** (art. 15, comma 4 CCNQ 4 dicembre 2017) è l'istituto attraverso il quale viene riconosciuto ai dirigenti sindacali indicati nell'art. 3, comma 1, del CCNQ 4 dicembre 2017, il diritto di svolgere attività sindacale, nonché di partecipare a trattative, congressi e convegni di natura sindacale, assentandosi dal posto di lavoro con la sospensione della propria attività lavorative per alcune ore o per una o più giornate.

Nel caso di fruizione di permessi sindacali, i compensi legati alla produttività comunque denominati nei vari comparti o la retribuzione di risultato per i dirigenti spettano al dirigente sindacale in relazione alla sua partecipazione al raggiungimento dei risultati stessi verificati a consuntivo.

L'art. 23 del CCNQ del 4 dicembre 2017 assume particolare valenza in quanto riporta all'interno di un unico articolo tutte le **modalità di recupero** delle prerogative fruite in eccedenza.

Tale articolo disciplina sia i casi di superamento dei contingenti assegnati, sia l'ipotesi di ammissione con riserva per motivi giurisdizionali che si concluda con esito sfavorevole dei successivi gradi di giudizio.

In tutti i suindicati casi viene privilegiato il recupero "*per equivalente*" ovvero mediante decurtazione, in uno o più anni successivi, dei distacchi e/o permessi in godimento, lasciando come residuale il recupero del corrispettivo economico delle prerogative fruite e non spettanti. Ciò in quanto negli anni, quest'ultima tipologia di recupero si è dimostrata complessa, inefficace ed inefficiente, in considerazione, soprattutto, della polverizzazione delle azioni di recupero sul territorio che espongono le pubbliche amministrazioni a innumerevoli contenziosi e che è fonte di spese a volte superiori al ristoro da ottenersi.

L'articolo in esame, inoltre, consente di ristabilire l'equilibrio tra rappresentatività conseguita e fruizione delle prerogative sindacali, venuto meno a seguito di ordinanze cautelari non confermate nel merito. Il testo contrattuale ha ritenuto opportuno riassegnare alle associazioni sindacali rappresentative i distacchi, ivi inclusi quelli derivanti da cumulo di permessi, ed i permessi per la partecipazione alle riunioni di organismi direttivi statuari che sarebbero stati attribuiti alle stesse se non fosse intervenuta la pronuncia giurisdizionale. Al fine di evitare incrementi di spesa, le prerogative fruite dall'associazione sindacale ammessa con riserva potranno essere riassegnate solo dopo che le stesse vengano recuperate con le modalità sopra illustrate.

CAPITOLO III

TABELLE E DIAGRAMMI