

RELAZIONE ALLA CORTE DEI CONTI

(Anno 2018)

INDICE

VOLUME I

EXECUTIVE SUMMARY	pag. 3
PREMESSA	pag. 5
1. LA RILEVAZIONE	pag. 11
1.1 <i>La procedura GEDAP</i>	pag. 13
1.2 <i>Analisi dei dati e conclusioni</i>	pag. 15
1.3 <i>Aspettative e permessi per cariche pubbliche elettive</i>	pag. 20
1.4 <i>Sintesi diagrammi e tabelle</i>	pag. 22
2. IL QUADRO NORMATIVO E CONTRATTUALE	pag. 27
2.1. <i>Le prerogative sindacali. Disciplina a regime</i>	pag. 29
3. TABELLE E DIAGRAMMI	pag. 37

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. 31
III.	Aspettative sindacali non retribuite, per Comparti di contrattazione e settori della P.A., per sindacato, per qualifica e per sesso	pag. 45
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. 63
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.121
VI.	Permessi sindacali non retribuiti, per Comparti di contrattazione e settori della P.A., per sindacato, per RSU, per qualifica e per sesso	pag.151
VII.	Permessi da cumuli ex art. 16, comma 6, CCNQ 4.12.2017	pag.171

EXECUTIVE SUMMARY

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. A sua volta l'articolo 50 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, impone l'obbligo alle 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.

Per permettere la gestione, la rilevazione e di monitoraggio di tali dati, anche in un ottica di trasparenza e contenimento della spesa, il Dipartimento della Funzione pubblica ha predisposto - ai sensi dell'articolo 54 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (adesso art. 50 del d.lgs. del 30 marzo 2001 n. 165) - il sistema applicativo di tipo informatico GEDAP, ora integrato nell'ambito della piattaforma PerlaPA, tramite il quale le amministrazioni possono comunicare l'esatta fruizione delle prerogative sindacali.

Il monitoraggio 2018 ha registrato un miglioramento del grado di copertura delle amministrazioni che hanno inviato i predetti dati, in quanto le amministrazioni adempienti sono passate dal 95,32% del 2017 al 97,80% del 2018. Tale incremento è dovuto alla maggiore adesione alla rilevazione da parte delle Regioni e delle Province autonome.

Nel corso dell'anno 2018 la spesa sostenuta per la fruizione dei distacchi e dei permessi sindacali è stata pari a **€ 85.395.851**, registrando un incremento di circa 7 milioni di euro rispetto al dato del 2017, pari a € 78.221.805.

Tale incremento pare dovuto all'incremento delle amministrazioni adempienti l'obbligo di comunicazione dei dati. Nel dettaglio risulta in aumento l'utilizzo dei permessi sindacali retribuiti per l'espletamento del mandato. Tale spesa ha fatto registrare nel 2018 un incremento di circa 4 milioni di euro rispetto al 2017.

Il predetto incremento può essere empiricamente a sua volta spiegato dalla necessità connesse alle elezioni per le RSU per il personale contrattualizzato (Aran),

che si sono tenute nel corso dell'anno 2018. Si evidenzia, peraltro, un ricorso maggiore a tale istituto anche da parte della Polizia di Stato.

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 a circa il 33% (salendo tuttavia a circa il 41% per le aspettative non retribuite) e per i settori ad ordinamento pubblicistico all'11,5%. Più equilibrati si mostrano i dati relativi alla fruizione dei permessi sindacali, con picchi del 47,06% dei permessi non retribuiti nei comparti e di circa il 42% per i permessi per organismi statutari nel settore pubblicistico.

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 2018 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 € **25.157.030**.

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).

Il Dipartimento della funzione pubblica ha effettuato, quindi, una rilevazione, a consuntivo, dei dati riguardanti la fruizione nel corso dell'anno 2018 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.

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.

I dati riportati sono riferiti alle amministrazioni che hanno provveduto all'adempimento entro il termine annuale fissato contrattualmente al 31 marzo. La rilevazione è stata chiusa, comunque, a luglio 2019 al fine di permettere a tutte le amministrazioni inadempienti alla data del 31 marzo, sollecitate con apposita comunicazione, di provvedere all'inserimento dei dati in procedura Gedap.

Attualmente la disciplina delle prerogative sindacali trova una sua compiuta regolamentazione, per gli impiegati pubblici regolati 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 recente **CCNQ del 19 novembre 2019** non ha modificato l'impianto del citato CCNQ del 2017, in quanto non ha modificato il numero di prerogative distribuite ed è pertanto privo di oneri finanziari aggiuntivi. Il nuovo CCNQ si è limitato a ripartire i contingenti complessivi, lasciati inalterati, tra le associazioni sindacali aventi titolo e, con il rafforzamento degli strumenti di flessibilità inseriti, a prevedere forme di utilizzo compensativo ed equivalente dei distacchi/permessi assegnati al singolo soggetto sindacale, senza incidere sul totale complessivo di 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), la cui disciplina è data dai DPR 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 intende l'ambito nel quale 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.

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.

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".

Spetta, inoltre, 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 intende l'ambito nel quale 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** 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. 20 marzo 2017).
- **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. 9 novembre 2016).
Il monte ore annuo di **permessi sindacali retribuiti** viene previsto, rispettivamente, per il personale non 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

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.

annuo tra le organizzazioni sindacali rappresentative. (art. 13 e 14 del dPR 4 maggio 2018, n. 66; D.M. 29 novembre 2016).

- **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. 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. 17 febbraio 2017).

Nell'ambito dei **Settori Pubblicistici** 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 (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.

E' 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 31 luglio 2019 con il consolidamento dei dati inseriti dalle amministrazioni nella procedura Gedap, **sono risultate adempienti n. 11.508 amministrazioni su un totale di 11.767 pari al 97,80%**. Si è rilevato, quindi, un miglioramento rispetto al dato dell'anno 2017 delle amministrazioni adempienti, che risultava pari allo 95,32%;
- b) la fruizione delle prerogative sindacali è stata, complessivamente, **del 64,65% per dipendenti di sesso maschile e del 35,35% 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 a circa il 33% (salendo tuttavia al 41% per le aspettative non retribuite) e per i Settori Pubblicistici all'11,5%.

Fruizione per genere delle prerogative sindacali							
		in valore assoluto			in valore percentuale		
		Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
Comparti	Distacchi	1.290	631	1.921	67,15%	32,85%	100,00%
	Aspettative non retribuite	828	572	1.400	59,14%	40,86%	100,00%
	Permessi sindacali	30.506	25.907	56.413	54,08%	45,92%	100,00%
	Totale prerogative	32.624	27.110	59.734	54,62%	45,38%	100,00%
Settori	Distacchi	170	22	192	88,54%	11,46%	100,00%
	Aspettative non retribuite	93	12	105	88,57%	11,43%	100,00%
	Permessi sindacali	23.283	3.563	26.846	86,73%	13,27%	100,00%
	Totale prerogative	23.546	3.597	27.143	86,75%	13,25%	100,00%
Totale pubblico impiego		56.170	30.707	86.877	64,65%	35,35%	100,00%

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	1.290	631	1.921	67,15%	32,85%	100,00%
	Permessi espl.mandato	23.857	20.306	44.163	54,02%	45,98%	100,00%
	Permessi org.statutari	6.281	5.308	11.589	54,20%	45,80%	100,00%
	Permessi cumulati	179	125	304	58,88%	41,12%	100,00%
	Permessi non retribuiti	189	168	357	52,94%	47,06%	100,00%
	Aspettative non retribuite	828	572	1.400	59,14%	40,86%	100,00%
Settori	Distacchi sindacali	170	22	192	88,54%	11,46%	100,00%
	Permessi espl.mandato	22.783	3.362	26.145	87,14%	12,86%	100,00%
	Permessi org.statutari	223	160	383	58,22%	41,78%	100,00%
	Permessi cumulati	179	20	199	89,95%	10,05%	100,00%
	Permessi non retribuiti	98	21	119	82,35%	17,65%	100,00%
	Aspettative non retribuite	93	12	105	88,57%	11,43%	100,00%
Totale pubblico impiego		56.170	30.707	86.877	64,65%	35,35%	100,00%

- per i Comparti Aran, una fruizione sostanzialmente omogenea tra i vari istituti contrattuali delle prerogative sindacali, che si attestano su valori che oscillano tra il 40%, per le aspettative sindacali non retribuite, e il 47,06% dei permessi non retribuiti. Tuttavia, il personale femminile che espleta in maniera continuativa l'attività sindacale, dato che si rileva dalla concessione del distacco sindacale, si attesta su un valore del 32,85% che sale al 40,86% per le aspettative non retribuite;

- per i Settori Pubblicistici, i dati denotano una partecipazione ancora limitata del personale di genere femminile, come nel caso del distacco che si attesta all'11,46%, mentre l'unico valore in controtendenza è quello dei permessi per organismi statutari che è pari al 41,78%.

c) si sono registrati in complesso:

- n. **476.273** giorni di **distacco sindacale retribuito** (tale dato corrisponde all'assenza dal servizio per un anno di **1.305** 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 **2.113** (per una descrizione delle caratteristiche di ogni istituto di agibilità sindacale *infra* 2.1);
- n. **89.430** giorni di **permesso cumulato sotto forma di distacco** (tale dato corrisponde all'assenza dal servizio per un anno di **245** 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 **503**. A tale istituto, introdotto già con il CCNQ del 7 agosto 1998, si applicano le stesse flessibilità previste per i distacchi sindacali;
- n. **322.334** giorni di **aspettativa sindacale non retribuita** (tale dato corrisponde all'assenza dal servizio per un anno di **883** 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 **1.505**;
- n. **197.924** giorni di **permesso sindacale retribuito per l'espletamento del mandato**, di cui **51.945** destinati alle Rappresentanze Sindacali Unitarie - RSU (tale dato corrisponde all'assenza dal servizio per un anno di **900** 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 **70.404** dipendenti;

- n. **29.163** giorni di **permesso sindacale retribuito per le riunioni di organismi direttivi sindacali** (tale dato corrisponde all'assenza dal servizio per un anno di **133** 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 **11.970** dipendenti;
- n. **1.486** giorni di **permesso sindacale non retribuito** (tale dato corrisponde all'assenza dal servizio per un anno di circa **7** 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 **476** dipendenti;
- n. **1.247** 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 **280** dipendenti.

Le assenze per la fruizione delle prerogative sindacali retribuite ha comportato un costo annuo pari a € **85.395.851**, di cui € **65.320.401** per comparti e € **20.075.450** 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 2017).

Nella tabella seguente è riportato l'andamento del costo delle prerogative sindacali nel corso dell'ultimo quadriennio dal 2015 al 2018.

	2018	2017	2016	2015
Comparti	65.320.401,00	62.616.006,00	60.484.237,00	62.296.612,00
Settori	20.075.450,00	15.605.799,00	18.044.112,00	20.599.129,00
Totale pubblico impiego	85.395.851,00	78.221.805,00	78.528.349,00	82.895.741,00

La lettura dei dati evidenzia un incremento della spesa dal 2017 al 2018 pari a circa 7 milioni di euro.

Tale andamento, in controtendenza rispetto a quanto rilevato nelle precedenti rilevazioni che hanno registrato un *trend* decrescente (come si evince nella tabella che precede) pare essenzialmente dovuto all'incremento delle amministrazioni che hanno inserito i dati nella procedura GEDAP. Si è passati, infatti, dal 95,32% del 2017 allo 97,80% del 2018.

A livello dei singoli istituti l'incremento maggiore, come risulta nel dettaglio riportato nel diagramma 15, è dovuto ai permessi sindacali retribuiti per l'espletamento del mandato, che hanno fatto registrare un incremento di circa 4 milioni di euro dal 2017 al 2018. In entrambi i settori, quello Aran e quello pubblicistico, si è registrato un incremento del costo pari, rispettivamente, a circa 2,5 milioni di euro e di 4,4 milioni di euro.

L'analisi dei dati per singoli settori ha inoltre rilevato che:

- a) nei Comparti Aran, l'incremento si è registrato nel comparto delle Funzioni locali, della Sanità e nella Presidenza del consiglio dei ministri;
- b) nei Settori Pubblicistici, l'incremento maggiore si è concentrato nella Polizia di Stato, che ha registrato un picco nella fruizione dei permessi sindacali retribuiti per l'espletamento del mandato.

Si è provveduto, inoltre, a rapportare il costo annuo delle prerogative sindacali sul totale complessivo dei redditi da lavoro dipendente, come risultante dalla rilevazione del Conto annuale delle spese di personale del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato per gli anni interessati. È stato rilevato che i costi

annui si attestano, complessivamente, sullo 0,06% e per i due settori rispettivamente dello 0,05% per i Comparti Aran e dello 0,01% per i Settori Pubblicistici.

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 2018 il costo complessivo è stato pari a € **25.157.030**, come riportato schematicamente nella tabella seguente.

Comparti/Settori		Costo
Comparti	FUNZIONI CENTRALI	3.014.030,14
	FUNZIONI LOCALI	8.415.180,82
	ISTRUZIONE E RICERCA	4.241.358,90
	PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	47.646,58
	SANITA'	6.776.572,60
	TOTALE	22.494.789,04
Settori	CORPO NAZIONALE VIGILI DEL FUOCO	174.221,92
	CORPO DELLA POLIZIA PENITENZIARIA	129.287,67
	POLIZIA DI STATO	178.380,82
	PERSONALE CARRIERA DIPLOMATICA	7.323,29
	PROVINCE AUTONOME	409.109,59
	REGIONI A STATUTO SPECIALE	1.763.917,81
	TOTALE	2.662.241,10
	TOTALE GENERALE	25.157.030,14

Il costo maggiore, pari a circa 22 milioni di euro, si concentra nel settore Aram 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 tot.
Comuni/Circoscrizioni	19.535.547,95	77,65%
Parlamento Europeo	249.443,84	0,99%
Parlamento Nazionale	2.311.898,63	9,19%
Province	273.854,79	1,09%
Regioni	2.786.284,93	11,08%
Totale	25.157.030,14	100,00%

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 2018 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 di 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 (**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 (il **diagramma 26** evidenzia 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, assumendo la veste di 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;

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

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."

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 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.

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.

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).

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 determinato dai contratti collettivi nazionali quadro.

I predetti contingenti sono distribuiti, all'interno di ciascun comparto o area, in misura del novanta per cento 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.

La nuova disciplina in materia di rappresentatività sindacale delle organizzazioni sindacali operanti nel settore pubblico, introdotta dal d.lgs. n. 165 del 2001, come chiarito nella sezione che precede, ha determinato criteri oggettivi di misurazione della rappresentatività non solo ai fini della partecipazione alla contrattazione collettiva, ma anche per la titolarità e l'esercizio dei diritti sindacali. Di conseguenza è venuta meno ogni discrezionalità della pubblica amministrazione, dovendosi la stessa limitare a verificare, mediante un mero accertamento tecnico, la sussistenza obiettiva dei dati richiesti ai fini della titolarità e dell'esercizio delle prerogative sindacali, tra le quali rientra anche il distacco sindacale, con deferimento al giudice ordinario delle relative controversie (Consiglio di Stato, sez. IV, 10 giugno 2010, n.3698).

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 - 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 relativo periodo non comporta alcuna forma retributiva a carico dell'amministrazione.

In merito alla fruizione di tale prerogativa sindacale alle sole organizzazioni sindacali rappresentative si richiama il parere Aran RS11 con il quale si motivano le differenze rispetto al settore del lavoro privato: *“Le ragioni che hanno indotto le parti che hanno sottoscritto il CCNQ del 7 agosto 1998 sulle prerogative sindacali a prevedere che anche le aspettative non retribuite disciplinate dall'art. 12 siano fruibili solo dalle organizzazioni sindacali rappresentative si rinvencono nell'insieme del 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 sulla base dell'elemento letterale, 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. 12 del CCNQ 7 agosto 1998 non ha fatto dunque altro che applicare la suddetta regola, ritenuta inderogabile dalle parti. In buona sostanza 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. Peraltro, recentemente, 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.*

Infatti, è oggetto di tutela legale specifica, che lo statuto dei lavoratori non contempla, il ruolo del sindacato nella contrattazione collettiva a livello nazionale e l'ammissione alle trattative con l'Aran è garantita alle organizzazioni sindacali che superino una soglia minima di rappresentatività (misurata in base alle deleghe per i contributi sindacali ed ai voti riportati nella elezione degli organismi di rappresentanza unitaria del personale, in percentuale rispetto al totale delle deleghe e dei voti). Di conseguenza, la rappresentatività non si ricava dalla effettiva sottoscrizione dei contratti come nel settore privato dove vige un regime di libertà negoziale, ma all'opposto, solo 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 dello Stato. 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, dove - come detto - non sussiste con riguardo ai soggetti delle relazioni sindacali il principio di libertà negoziale, anche la fruibilità di questa prerogativa, con l'entrata in vigore del CCNQ del 7 agosto 1998 ed in applicazione dell'art. 43 citato, è riconosciuta solo a quei soggetti che sulla base delle regole sono individuati come interlocutori della parte pubblica rappresentata dall'Aran ed ammessi alle trattative per la stipulazione 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 dipendenti pubblici, di cui alle precedenti lettere da a) fino a d), 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 lavorative per alcune ore o per una o più giornate.

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 obbiettivi assegnati.

I periodi di distacco sono equiparati a tutti gli effetti al servizio pieno prestato nell'amministrazione anche ai fini del trattamento pensionistico ⁽⁵⁾.

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

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).

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