



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
UFFICIO DEL CAPO DIPARTIMENTO
Ufficio I - Segreteria Generale e del Coordinamento Interistituzionale
Sezione II - Segreteria del Vice Capo del Dipartimento

Roma, data protocollo



Alle Segreterie Nazionali/Generali delle Organizzazioni Sindacali
dell'Area Negoziabile dei Dirigenti di Polizia Penitenziaria

Alle Segreterie Nazionali/Generali delle Organizzazioni Sindacali
del personale non dirigente del Corpo di polizia penitenziaria

LORO SEDI

Oggetto: Art. 35 D.P.R. n. 164/2002 "Federazioni sindacali", come modificato dall'art.30, comma, lett. f), DPR 57/2022.

In premessa si richiamano le *origini della questione*. L'art.35 del DPR 164/2002 nella sua originaria stesura obbligava l'Amministrazione ad attribuire alla federazione istituita da due o più OO.SS. un codice meccanografico per l'accreditamento delle deleghe per la riscossione dei contributi sindacali. Tale articolo ha sempre trovato attuazione da parte dell'ufficio relazioni sindacali di questa Amministrazione penitenziaria.

Nell'attuale riformulazione dell'art.30 del DPR 57/2022 la disciplina delle federazioni è molto più articolata e pare opportuno, al riguardo, evidenziare i punti più significativi dell'innovato art.35 DPR 164/2002 ai fini di cui si tratta.

Art. 35 – 1. "Ai soli fini dell'accertamento della rappresentatività le organizzazioni sindacali che abbiano dato o diano vita, mediante fusione, affiliazione o altra forma di aggregazione associativa ad un nuovo soggetto sindacale devono imputare sul codice unico del nuovo



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

UFFICIO DEL CAPO DIPARTIMENTO

Ufficio I - Segreteria Generale e del Coordinamento Interistituzionale

Sezione II - Segreteria del Vice Capo del Dipartimento

soggetto sindacale le deleghe delle quali risultino titolari, attraverso il modulo unico di iscrizione depositato presso le amministrazioni, unitamente all'atto costitutivo e allo statuto del nuovo soggetto sindacale. Per le medesime finalità, le suddette deleghe saranno conteggiate purché il nuovo soggetto succeda effettivamente nella titolarità delle deleghe che ad esso vengono imputate o che le stesse siano, comunque, confermate espressamente dai lavoratori a favore del nuovo soggetto.

2. È esclusa l'attribuzione delle deleghe dell'affiliato all'affiliante in caso di affiliazione o di altra forma aggregativa tra sigle sindacali, se non risulta l'effettiva imputazione delle deleghe dell'affiliato al codice unico dell'affiliante. [...].

3. Ai fini della misurazione della consistenza associativa delle aggregazioni di cui ai commi 1 e 2, ultimo periodo, si conteggiano esclusivamente le deleghe confluite nel relativo codice unico del nuovo soggetto conferite alla data del 31 dicembre di ciascun anno e trattenute sulla busta paga a decorrere dal mese successivo. [...].

5. Allo scopo di favorire corrette e costruttive relazioni sindacali necessarie alle amministrazioni per il miglior funzionamento, nonché per garantire la certezza e la stabilità delle relazioni sindacali, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia, qualora nell'ambito di un soggetto rappresentativo si verifichi un mutamento associativo, compreso il cambio di denominazione, il mutamento produce effetti soltanto al successivo periodico accertamento triennale della rappresentatività, fatto salvo il disposto di cui all'art.32 comma 3.

7. "Fuori dai casi di fusione o incorporazione resta ferma la possibilità, per le organizzazioni sindacali componenti di aggregazioni associative, di prevedere, nell'atto costitutivo e nello Statuto, disposizioni a salvaguardia dell'autonomia delle singole organizzazioni sindacali anche sotto il profilo della gestione dei contributi dei propri iscritti, con rilevanza esclusivamente



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

UFFICIO DEL CAPO DIPARTIMENTO

Ufficio I - Segreteria Generale e del Coordinamento Interistituzionale

Sezione II - Segreteria del Vice Capo del Dipartimento

822

interna all'aggregazione medesima, priva di effetti ai fini della rappresentatività triennale di cui al presente articolo e delle correlate prerogative sindacali."

La disposizione è stata oggetto di un contenzioso su iniziativa di alcune sigle della Polizia di Stato, che si è concluso con la sentenza n.1603/2024 del Consiglio di Stato che, confermando la sentenza n.4914/2023 del Tar Lazio, ha accolto un unico motivo di doglianza relativo al comma 7 dell'art. 35 e considerato invece infondate le censure mosse ad altre parti dell'art.35.

Il rigetto dei due motivi di censura è fondato sulle seguenti motivazioni: relativamente al rilievo per cui l'art.35 comma 1 comprimerebbe indebitamente la libertà di associazione sindacale perché consentirebbe solo la creazione di aggregazioni "estintive" (cioè in cui i lavoratori debbano recedere dalla sigla federata per conferire la delega alla federazione) tale assunto è stato superato in quanto si è ritenuto che sia possibile conteggiare in capo alla federazione le deleghe dei lavoratori aderenti alla federata, anche quando le stesse deleghe siano state confermate espressamente dai lavoratori a favore della federazione. Si esclude cioè che sia necessario il recesso del lavoratore dal sindacato federato e viene ritenuto sufficiente che il sindacato federato produca, per ogni delega che si intende conteggiare in capo alla federazione, documentazione recante l'espressa accettazione del patto federativo da parte del lavoratore e quindi l'autorizzazione dell'imputazione della delega all'aggregazione.

Ciò che comunque è certo è che sia il Tar che il Consiglio di Stato hanno ritenuto questa soluzione non eccessivamente onerosa per i sindacati, in considerazione del rapporto di "prossimità" che essi intrattengono e devono intrattenere con i propri iscritti.



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
UFFICIO DEL CAPO DIPARTIMENTO

Ufficio I - Segreteria Generale e del Coordinamento Interistituzionale
Sezione II - Segreteria del Vice Capo del Dipartimento

Relativamente al secondo rilievo secondo il quale l'art.35 comma 5 escluderebbe illegittimamente la possibilità di tenere conto, ai fini della rappresentatività dei mutamenti intervenuti all'interno della federazione nel triennio successivo alla singola rilevazione, la sentenza di secondo grado conferma il ragionamento del Tar e condivide la finalità della norma di "favorire corrette e costruttive relazioni sindacali necessarie alle amministrazioni per il miglior funzionamento, nonché per garantire la certezza e la stabilità delle relazioni sindacali". Si tratta cioè di una sorta di "congelamento della rappresentatività" ad opera dell'art.35 per un triennio, che viene considerato un periodo di tempo né irragionevole, né sproporzionato ed estende alle forze di Polizia ad ordinamento civile un principio generale consolidato nelle relazioni sindacali sia nel settore del pubblico impiego contrattualizzato che non.

Al contrario sia il Tar che il Consiglio di Stato hanno accolto il terzo motivo di censura ritenendo illegittimo l'art.35 nella parte "in cui impone, ai fini della rappresentatività sindacale, l'imputazione delle trattenute sindacale su un unico codice meccanografico e dunque su un unico conto corrente intestato all'aggregazione associativa".

Ne deriva che la sentenza del Consiglio di Stato sopra citata non abbia abolito l'obbligo di attribuzione delle deleghe degli iscritti al codice unico dell'affiliazione, unico codice rilevante ai fini della misurazione della rappresentatività.

Solo sul distinto piano amministrativo contabile l'accreditamento dei contributi di competenza delle singole sigle/aggregazioni aderenti dovrà essere individuato mediante l'adozione del sub-codice, al fine di garantirne l'autonomia patrimoniale.

Infatti la sentenza del Consiglio di Stato sopracitata ha ritenuto legittima la sentenza del Tar del Lazio 4914/2023 che - è bene rammentare - accolse il ricorso



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

UFFICIO DEL CAPO DIPARTIMENTO

Ufficio I - Segreteria Generale e del Coordinamento Interistituzionale

Sezione II - Segreteria del Vice Capo del Dipartimento

ritenendo illegittimo il nuovo art.35 D.P.R. 18 giugno 2022 n.164 esclusivamente nella parte in cui al comma 7 prevede che "le disposizioni contenute negli accordi statutari delle aggregazioni non estintive relative alla gestione dei contributi dei propri iscritti abbiano rilevanza esclusivamente interna all'aggregazione medesima, priva di effetti ai fini della rappresentatività triennale delle correlate prerogative sindacali." E quindi nella parte in cui esclude che il versamento delle trattenute sindacali dei lavoratori possa essere effettuato dalla pubblica amministrazione direttamente in favore delle singole organizzazioni federate-aggregate attraverso il meccanismo dei cd sub-codici.

Il Consiglio di Stato precisa che *"la misurazione della rappresentatività delle federazioni-aggregazioni potrà essere effettuata tenendo esclusivamente conto del codice unico alle medesime riconducibile"*, ma al tempo stesso *"si potrà consentire sul distinto piano amministrativo contabile l'accreditamento dei contributi di competenza delle singole sigle/aggregazioni aderenti da individuare mediante l'adozione di un sub-codice, così garantendone l'autonomia patrimoniale"*.

E continua poi *"si tratta cioè di contemperare esigenze diverse, entrambe meritevoli di tutela: da un lato, conteggiare le deleghe (e, quindi, la rappresentatività) sulla base dei contributi sindacali attribuiti al codice unico delle aggregazioni/federazioni; dall'altro, consentire mediante un'operazione informatica di carattere meramente amministrativo contabile, come tale non suscettibile di incidere sulla misurazione della rappresentatività- il necessario mantenimento dell'autonomia patrimoniale delle singole sigle, da ritenersi meritevole di tutela nel rispetto delle libertà associative garantite dall'art.39 della Cost."*

Prosegue poi sostenendo che *"né il delineato assetto organizzativo può ritenersi idoneo, come sostenuto da parte appellante, a costituire un eccessivo aggravio per il singolo lavoratore, il*



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
UFFICIO DEL CAPO DIPARTIMENTO

Ufficio I - Segreteria Generale e del Coordinamento Interistituzionale
Sezione II - Segreteria del Vice Capo del Dipartimento

quale ben potrà, laddove ritenuto necessario, esprimere un'unica delega, avendo cura di precisare sia il codice unico meccanografico da utilizzare per il calcolo della rappresentatività sindacale, sia il sub-codice da utilizzare unicamente per l'imputazione contabile- e quindi per l'accreditamento sul pertinente conto corrente- del contributo associativo trattenuto sulla sua busta paga.

Va da sé che tale incombenza non può che gravare sulle singole organizzazioni sindacali interessate, che dovranno a tal fine adoperarsi presso i propri aderenti. Del resto, come anche in questo caso condivisibilmente rilevato dal TAR nella sentenza gravata sia pure con riferimento ad un diverso profilo, *"il sindacato mantiene un rapporto costante e diretto con i lavoratori che rappresenta (con ciò che ne consegue in termini di prossimità e di continua interlocuzione con gli stessi e quindi di relativa facilità di acquisizione dell'atto di conferma) sicché l'adempimento richiesto dalla nuova normativa (non solo è volto a tutelare la libertà dei singoli lavoratori) ma è del tutto ragionevole e sostenibile per le organizzazioni sindacali tenuto conto della finalità propria del sindacato, che, come si è detto, presuppone la prossimità del sindacato al lavoratore (realizzata anche attraverso le ramificazioni territoriali delle diverse organizzazioni)"*.

Al fine di chiarire alcuni aspetti riguardanti l'applicazione del giudicato venutosi a formare in merito all'art. 35 del D.P.R. n.164/2002, a seguito della sentenza del Consiglio di Stato n. 1603/2024, questa Amministrazione ha inoltrato alcuni quesiti all'Avvocatura Generale dello Stato.

Si partecipa di seguito il riscontro sui singoli punti fornito dall'Avvocatura Generale in data 26 settembre scorso.



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
UFFICIO DEL CAPO DIPARTIMENTO

Ufficio I - Segreteria Generale e del Coordinamento Interistituzionale
Sezione II - Segreteria del Vice Capo del Dipartimento

- 1) **Rispetto alla questione della durata del regime transitorio apprestato per regolare il passaggio dal sistema in vigore sotto la versione originale dell'art. 35 DPR 164/2002 a quello che si è configurato a seguito della riscrittura della medesima disposizione operata dall'art.30 del DPR 57/2022**, si premette che questa Amministrazione non ha problematiche interpretative da sciogliere in quanto fino al nuovo contratto, l'art.35 DPR 164/2002 era stato applicato "alla lettera" dall'ufficio relazioni sindacali, ed in caso di "federazioni", il MEF, a seguito delle necessarie comunicazioni da parte delle OO.SS., attribuiva un codice unico meccanografico per l'accreditamento delle deleghe per la riscossione dei contributi sindacali. Ai fini del conteggio del dato associativo venivano considerate solo le deleghe degli appartenenti alla polizia penitenziaria confluite nel predetto unico codice meccanografico. Comunque al riguardo l'Avvocatura ha rilevato che *"la previsione dell'art.35, comma 8, assolutamente univoca nell'indicazione temporale del periodo transitorio, non contempla...fatti ed atti suscettibili di determinare una proroga e, quale norma derogatoria al regime ordinario, è di stretta interpretazione. E' altresì disposizione diretta esclusivamente alle organizzazioni sindacali, con conseguente non rilevanza di eventuali omissioni della parte pubblica. Ancora, in disparte dal lungo lasso temporale ormai decorso dall'entrata in vigore dell'art. 35 del D.P.R. 164/2002 va precisato che neppure può fondatamente affermarsi che l'innesto della contrapposizione contenziosa che ha portato alle pronunzie del Giudice amm.vo ed alla ammissibilità della conservazione dei sub-codici di imputazione delle trattenute sindacali- sub-codici non previsti nel testo della novella di cui all'art. 35 del D.P.R. 164/2002- abbia influito e condizionato le determinazioni da assumersi nel periodo transitorio in argomento da parte*



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
UFFICIO DEL CAPO DIPARTIMENTO

Ufficio I - Segreteria Generale e del Coordinamento Interistituzionale
Sezione II - Segreteria del Vice Capo del Dipartimento

delle varie associazioni sindacali". L'Avvocatura ha, pertanto, affermato che "conclusivamente è da ritenere che la fase transitoria in questione sia definitivamente decorsa".

2) Rispetto alla questione riguardante la titolarità e sequenza di attribuzione delle deleghe e delle quote associative conferite dagli iscritti alle OO.SS., l'Avvocatura ha precisato che risulta "preferibile sul piano logico attribuire la trattenuta pecuniaria direttamente in favore delle singole sigle federate, mentre l'imputazione delle deleghe al codice unico ha effetto ai fini della misurazione della rappresentatività. Tale modus operandi appare non solo più semplice e lineare dal punto di vista operativo, ma altresì aderente alla prospettiva seguita dal giudicato, dovendosi sottolineare che l'accoglimento parziale del ricorso delle organizzazioni sindacali è stato ricollegato proprio alla necessità di garantire l'autonomia patrimoniale delle sigle federate, consentendo quindi un sistema di attribuzione delle trattenute degli iscritti quali entrate che affluiscono (direttamente) nella cassa del singolo sindacato. Ed ancora, ... nel caso di aggregazioni di sigle sindacali, il lavoratore instaura un rapporto associativo con il sindacato federato, per cui è logico ritenere che la trattenuta debba essere anzitutto attribuita a quest'ultimo, salva l'imputazione al codice unico di federazione per il computo della rappresentatività."

3) Rispetto alla questione del codice unico da attribuire rispettivamente alle federazioni ed alle aggregazioni sindacali ed al quale fare riferimento per l'imputazione delle deleghe ai fini del calcolo della rappresentatività sindacale, l'Avvocatura ha espresso « l'avviso che il termine "affiliante" che si legge nel comma 2 dell'art. 35 sia in sostanza da ricomprendersi



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
UFFICIO DEL CAPO DIPARTIMENTO

Ufficio I - Segreteria Generale e del Coordinamento Interistituzionale
Sezione II - Segreteria del Vice Capo del Dipartimento

nel concetto generale di "aggregazione" sindacale, con discendente coincidenza di disciplina. Ciò emerge chiaramente dal fatto che nello stesso comma si fa riferimento ad ogni altra "forma aggregativa"». Ha quindi concluso che da ciò << consegue che le previsioni di cui al ripetuto comma 2 dell'art. 35 non sembrano, pertanto, legittimare pregresse prassi operative>> tendenti ad <<individuare l'Organismo sindacale aggregante in difformità da quanto indicato dal dato normativo per le affiliazioni/federazioni>>. Tale prassi era utilizzata dal MEF anche prima della riforma del 2022, in quanto in caso di aggregazioni tra OO.SS. del Corpo di polizia penitenziaria, il codice unico individuato era quello dell'organizzazione sindacale maggiormente rappresentativa, che diventava cioè *affiliante* rispetto alle sigle con minore rappresentatività (*affiliate*).

4) Rispetto alla questione delle modalità di aggregazione/disaggregazione di un'Organizzazione sindacale rispetto alla federazione.

È stato chiesto all'Avvocatura se, in base alla sentenza del Consiglio di Stato, per potersi configurare effettiva adesione di una sigla sindacale ad una federazione/aggregazione sia necessario o meno che le deleghe siano conferite in capo alla federazione solo previa manifestazione di volontà espressa da parte del singolo iscritto ovvero anche, al contrario, nella circostanza in cui l'organizzazione sindacale receda dalla federazione/aggregazione, sia possibile utilizzare altre modalità di attuazione del patto federativo come quelle che possono scaturire da una delega "in bianco" o da un "atto di vertice" del sindacato.



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
UFFICIO DEL CAPO DIPARTIMENTO

Ufficio I - Segreteria Generale e del Coordinamento Interistituzionale
Sezione II - Segreteria del Vice Capo del Dipartimento

Sul tema, l'Avvocatura ha ritenuto <<anzitutto di dover valorizzare il principio sensibile della necessaria tutela della posizione dell'iscritto alla sigla sindacale, il quale non solo deve essere informato delle scelte aggregative/disaggregative della O.S. ma deve essere salvaguardato nella possibilità di aderire o non aderire alle operazioni fatte proprie dall'associazione sindacale. >>

In tale senso <<appare evidente, dalla lettura del secondo periodo del... comma 1 dell'art. 35 che la normativa di accordo dispone che, in disparte i casi di successione vera e propria tra sigle sindacali, negli altri casi l'imputazione della delega al codice unico di aggregazione sindacale ai fini del calcolo della rappresentatività debba essere "confermata espressamente" dal singolo lavoratore iscritto. Tale conclusione è suffragata anche dalla lettura delle decisioni assunte dalla Giustizia amm.va in materia... Il che porta ad escludere, nella considerazione dell'aderenza al principio generale di garanzia della volontà dell'iscritto e del rispetto del testo letterale dell'art. 35 co.1, II periodo, la possibilità di avvalersi di cd. "deleghe in bianco" o di procedere ad aggregazioni sindacali ai fini della misurazione della rappresentatività mediante "atti di vertice" del sindacato>>.

In merito alla questione riguardante il recesso di un'organizzazione sindacale da una federazione di cui è componente, l'Avvocatura ha dato atto che <<non si rinviene, invece, una norma speculare a quella di cui al comma 1, secondo periodo, dell'art. 35 in ordine alla necessità di consenso espresso del lavoratore iscritto al recesso della sigla sindacale da un'aggregazione di cui faccia parte... Nondimeno non appare potersi ritenere che alla disaggregazione dalla federazione possa procedersi con un "atto sindacale di vertice", atteso che di tale atto il singolo iscritto potrebbe non essere informato e potrebbe pertanto non aver modo di rappresentare il proprio dissenso, anche con eventuale "uscita" dal sindacato>>.



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

UFFICIO DEL CAPO DIPARTIMENTO

Ufficio I - Segreteria Generale e del Coordinamento Interistituzionale

Sezione II - Segreteria del Vice Capo del Dipartimento

Pertanto, questa Amministrazione si atterrà all'interpretazione espressa dall'Avvocatura Generale dello Stato sul novellato art. 35 del D.P.R. 164/2002 rispetto alle questioni sopra esposte.

DISPOSIZIONI OPERATIVE

Alla luce di quanto sopra detto, si riepilogano le condizioni necessarie per la costituzione di una federazione o altra forma di aggregazione:

- 1) Deposito presso l'Amministrazione dell'atto costitutivo del nuovo soggetto Sindacale;
- 2) Deposito dello statuto e del regolamento attuativo;
- 3) Deposito del modulo unico di delega con adesione espressa di ogni singolo iscritto all'aggregazione o alla sigla federata, al fine di consentire al MEF l'attribuzione del codice unico per la rappresentatività e dei sub-codici di ogni sigla federata.

IL VICE CAPO DIPARTIMENTO

Lina Di Domenico