

Rappresentanze sindacali

Libertà sindacale separata e Polizia di Stato

di **Marina Nicolosi** - Ricercatore di diritto del lavoro nell'Università di Palermo

La l. n. 121/1981, che ha smilitarizzato il personale della Polizia di Stato, ha introdotto il principio di libertà sindacale separata. Questa legge costituisce l'esito di un dibattito scientifico e politico molto intenso tra coloro che sostenevano la necessità del riconoscimento di una libertà sindacale piena e coloro che ne auspicavano forti limitazioni, mirate essenzialmente ad impedire contatti tra il sindacato di Polizia e le grandi centrali sindacali, identificate come articolazioni dei partiti politici. Molte delle ragioni addotte a sostegno della soluzione adottata dalla l. n. 121/1981 sono venute meno e progressivamente i dubbi sulla legittimità costituzionale delle restrizioni alla libertà sindacale della Polizia di Stato hanno trovato riscontri anche nel diritto positivo. Il che ha ampliato il dibattito sulla persistenza della disparità di trattamento, sotto il profilo delle libertà e dei diritti sindacali, all'interno dell'intero "comparto sicurezza".

La libertà sindacale separata della Polizia di Stato nella l. n. 121/1981

La questione della libertà sindacale della Polizia di Stato si inquadra nel più ampio dibattito sulle giustificazioni delle diversità di trattamento, sul piano della libertà e dei diritti sindacali, ancora riscontrabili nel settore pubblico non privatizzato. Tale tematica è stata tradizionalmente articolata su due diversi livelli: dapprima, come difformità tra la posizione degli appartenenti alle Forze di Polizia o armate rispetto a quella di tutti gli altri pubblici impiegati (1); successivamente, sotto forma di disparità di trattamento riscontrabile tutt'ora all'interno dei vari Corpi appartenenti all'unico comparto, impropriamente definito "comparto sicurezza" (2), a seconda che si tratti di personale civile o militare, nonché, all'interno dello stesso personale civile, a seconda del Corpo preso in considerazione (3).

Note:

(1) L. Menghini, *Le articolazioni del «diritto sindacale separato»: Polizie, Carabinieri, Forze armate*, in *Riv. giur. lav.*, 1992, I, 377 ss. Anche il processo che ha condotto al riconoscimento dei diritti sindacali per gli impiegati pubblici non è stato del tutto privo di ostacoli. Il riferimento è essenzialmente al lungo percorso che ha preceduto la disciplina legale del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali (l. n. 146/1990), anticipato da una intensa produzione giurisprudenziale relativa prevalentemente agli artt. 330 e 331 c.p., su cui, diffusamente, T. Treu, *Lo sciopero nei servizi pubblici: prestazioni indispensabili e altre regole*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 1992, 9 ss.; F. Santoni, *Le regole dello sciopero*, Napoli, 2001; A. Vallebona, *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Torino, 2007; P. Pascucci, *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Milano, 2000. Mentre,

pacifica, in quanto priva di significativi momenti traumatici, è stata l'affermazione della libertà sindacale nel pubblico impiego, legata alla diffusione di forme di sindacalismo particolarmente gradite alla controparte pubblica, perché ritenute veicolo di una maggiore acquiescenza del personale. Sul punto, G. Giugni, *Diritto sindacale*, Bari, 2010, 27 ss., spec. 38. La disciplina legale della libertà e dei diritti sindacali nel settore pubblico va oggi rinvenuta nel d.lgs. n. 165/2001: l'art. 51, che fa espresso rinvio alla l. n. 300/1970, stabilisce, peraltro, che tale legge «si applica alle amministrazioni pubbliche a prescindere dal numero dei dipendenti».

(2) Il d.lgs. n. 195/1995, in attuazione della legge delega n. 216/1992, ha dettato per la prima volta le procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di Polizia e delle Forze armate, nel rispetto dei principi fissati dai relativi ordinamenti di settore. Da allora, con un valore puramente convenzionale e per una funzione di praticità, gli "addetti ai lavori" fanno impropriamente riferimento al "comparto sicurezza", per contraddistinguere un'area di regolamentazione omogenea del rapporto di impiego afferente al personale delle Amministrazioni che svolge la propria attività nel campo della sicurezza. Sul punto, diffusamente, M. Di Rollo, *Le relazioni sindacali nel comparto sicurezza*, in *Lav. pubbl. amm.*, 1999, 685 ss.

(3) Ai sensi dell'art. 16, l. n. 121/1981, sono Forze di Polizia la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri, il Corpo della Guardia di Finanza, il Corpo degli Agenti di custodia e il Corpo forestale dello Stato. Sui Corpi armati adibiti alle funzioni di polizia, prima della smilitarizzazione di alcuni di essi, M. Volpi, *Le cinque polizie*, in *Pol. dir.*, 1975, 341 ss. Rimangono ancora militari l'Arma dei Carabinieri e il Corpo della Guardia di Finanza. Con la l. n. 395/1990, come si vedrà, il Corpo degli Agenti di custodia sarà sostituito dal Corpo di Polizia penitenziaria. Il Corpo forestale dello Stato è stato recentemente disciplinato dalla l. n. 36/2004. Va precisato che, dal punto di vista economico, l'art. 43, l. n. 121/1981 stabilisce che il trattamento del personale della Polizia di Stato, risultante da accordi sindacali recepiti con decreto del Presidente della Repubblica, si estende all'Arma dei Carabinieri e al Corpo della Guardia di Finanza, nonché ai Corpi degli Agenti di custodia e Forestale dello Stato, sulla base di una tabella di equiparazione allegata alla l. n. 121. Sugli effetti di questa disposizione sugli equilibri interni a quello che, di fatto, anche solo dal punto di vista economico, era

(segue)

Il tema ha recentemente assunto un particolare rilievo sociale per via del maggiore livello di coinvolgimento delle varie Forze di Polizia richiesto dalla lotta alla mafia, dalla criminalità organizzata in generale, e dal terrorismo che, come negli anni Settanta, ha riaperto il dibattito sul ruolo che la parità di trattamento e l'effettiva omogeneità di disciplina svolgono per un'effettiva unitarietà d'azione dei diversi Corpi preposti alla difesa dell'ordinamento democratico del Paese (4). Peraltro, i recenti sviluppi giudiziari della nota vicenda "Diaz", hanno costituito una dolorosa occasione per riflettere sull'attuale assetto delle Forze di Polizia e sul loro ruolo di garanti per la sicurezza e la democrazia del Paese (5). Come è noto, con specifico riferimento al personale della Polizia di Stato, la l. n. 121/1981 ha introdotto nell'ordinamento il principio di «libertà sindacale separata» (6). Ai sensi dell'art. 82 (rubricato «diritti sindacali»), «gli appartenenti alla Polizia di Stato hanno diritto di associarsi in sindacati. Essi non possono iscriversi a sindacati diversi da quelli del personale di polizia né assumere la rappresentanza di altri lavoratori». Il successivo art. 83 (rubricato «sindacati della Polizia di Stato») dispone che «i sindacati del personale della Polizia di Stato sono formati, diretti e rappresentati da appartenenti alla Polizia di Stato, in attività di servizio o comunque assoggettabili ad obblighi di servizio, e ne tutelano gli interessi, senza interferire nella direzione dei servizi o nei compiti operativi. Essi non possono affiliarsi o avere relazioni di carattere organizzativo con altre associazioni sindacali».

La disciplina, quindi, si articola su due livelli (7). Rivolta al singolo, ne limita il diritto di associazione, precludendogli l'iscrizione a sindacati diversi da quelli del personale stesso e l'assunzione della rappresentanza di altri lavoratori (art. 82, l. n. 121/1981). Rivolta al gruppo, essa ne comprime la libertà di costituzione, di direzione e di rappresentanza, affidandola in esclusiva a personale in servizio o comunque sottoposto al vincolo di servizio con l'Amministrazione di appartenenza; viene altresì fatto divieto di affiliarsi o avere rapporti di tipo organizzativo con altre associazioni sindacali (art. 83, l. n. 121/1981). Conseguentemente è precluso a tali associazioni sindacali il diritto di far parte di strutture confederali.

La libertà sindacale separata del personale della Polizia di Stato, pertanto, comporta una doppia limitazione del principio di libertà di organizzazione sindacale di cui all'art. 39 Cost. che, analizzata dalla duplice prospettiva tracciata dagli artt. 82 e 83, l. n. 121/1981, implica la garanzia per i lavoratori di as-

sociarsi liberamente senza speciali autorizzazioni; la garanzia per i sindacati di autogovernarsi e liberamente autodeterminarsi con un ordinamento interno a base democratica; la liceità della pluralità sindacale, la libertà cioè della coesistenza di più organizzazioni sindacali nell'ambito di una stessa categoria o settore economico, a prescindere dal metodo di organizzazione o di raggruppamento seguiti (8).

Libertà sindacale e smilitarizzazione della Polizia

La questione della possibilità di riconoscere al personale della Pubblica Sicurezza il diritto di appartenere ad associazioni sindacali, precluso dal d.lgt. n. 205/1945, che aveva militarizzato il Corpo (9), si

Note:

(continua nota 3)

stato costituito come comparto, caratterizzato tuttavia da poteri di rappresentanza e contrattuali diversi e da contenuti contrattuali eterogenei, L. Menghini, *Le articolazioni del «diritto sindacale separato»*, cit., 380-381. Sulla disciplina successiva, derivante dal d.lgs. n. 195/1995, M. Di Rollo, *Le relazioni sindacali nel comparto sicurezza*, cit., 686 ss. Il d.lgs. n. 195/1995 è stato successivamente modificato dal d.lgs. n. 129/2000.

(4) L. Menghini, *Le articolazioni del «diritto sindacale separato»*, cit., 377.

(5) Con sentenza del 5 luglio 2012, la V sezione della Corte di Cassazione ha confermato in via definitiva le condanne per falso aggravato degli alti funzionari di Polizia coinvolti nelle violenze alla scuola Diaz di Genova, il 21 luglio 2001. Quella sera, circa 400 agenti di Polizia fecero irruzione nella scuola dove il Comune di Genova aveva alloggiato gli attivisti del Genoa Social Forum arrivati a Genova per le manifestazioni contro il G8 del 2001. Durante il blitz molti studenti vennero ingiustamente picchiati ed arrestati. In primo grado, il Tribunale di Genova, con sentenza del novembre 2008, aveva inflitto 13 condanne ma aveva prosciolti altri 16 imputati, tra i quali i vertici della catena di comando. Il 18 maggio 2010, la Corte d'Appello di Genova aveva condannato 25 imputati, compresi i vertici della Polizia, che nel grado di giudizio precedente erano stati assolti. La sentenza di condanna della Corte di Cassazione ha avuto larga risonanza ed è stata accolta con estremo favore anche a livello politico. Essa non risulta ancora edita, a quanto consta.

(6) G. Giugni, *Diritto sindacale*, ult. cit., 39.

(7) C. Assanti, *Corso di diritto del lavoro*, Padova, 1981, 28; G. Pera, *Diritto del lavoro*, Padova, 1991, 110 ss.; U. Prosperetti, *Libertà sindacale (premesse generali)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1974, vol. XXIV, 494 ss.; M. Rusciano, *Libertà di associazione e libertà sindacale*, in *Riv. dir. lav.*, 1985, I, 585 ss.

(8) E. Carratta, *Sindacati del personale della Polizia di Stato*, in *Noviss. Dig. It., Appendice*, vol. VII, Torino, 1987, 261 ss., spec. 261; Corte Cost. 5 febbraio 1975, n. 15, in www.giurcost.org.it.

(9) L'art. 1 d.lgt. n. 205/1945, sotto comminatoria della revoca dall'ufficio, vietava agli agenti di Polizia l'adesione a sindacati anche se apolitici. La disposizione tuttavia rappresentava una «semplice esplicitazione» del principio già contenuto nel d.l. n. 687/1943, con il quale il primo governo Badoglio aveva imposto «le stellette al corpo delle guardie di P.S.». Così F. Mancini, *Equivochi e silenzi sul sindacato di polizia*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1975, 281 e ss. e in *Id.*, *Costituzione e movimento operaio*, Bologna, 1976, 249 e ss.

pose all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, ed era stata risolta negativamente dal Consiglio di Stato nel 1966 (10). Secondo il Consiglio di Stato, il divieto di appartenere ad associazioni sindacali, anche se apolitiche, trovava la sua giustificazione nell'inesistenza di organizzazioni sindacali del tutto autonome dai partiti: l'iscrizione ad una associazione sindacale avrebbe comportato quindi automaticamente una scelta di natura politica. Tale circostanza ha costituito a lungo la copertura costituzionale della soluzione anzidetta e la deroga all'art. 39 Cost. avrebbe trovato giustificazione nell'art. 98, ult. comma, Cost. che ammette la possibilità di introdurre, per legge, limitazioni del diritto di iscriversi a partiti politici per agenti e funzionari di Polizia. Il movimento di sindacalizzazione della Polizia, tuttavia, per oltre un decennio venne sostenuto, oltre che dal sindacalismo confederale, da numerose correnti politiche (11) che ne sollecitavano l'attuazione, individuando nella sindacalizzazione di questo personale un tassello del più ampio percorso di creazione di una Polizia più moderna, più efficiente e più qualificata sotto il profilo della professionalità (12). Quanto al suo riconoscimento si erano contrapposti due diversi orientamenti. Secondo il primo, alla possibilità di ammettere l'appartenenza del personale della Pubblica Sicurezza ad associazioni sindacali faceva da ostacolo il solo d.lgt. prima ricordato: con l'abrogazione di detta disciplina pertanto sarebbe venuto meno automaticamente il divieto di iscrizione ai partiti politici e ai sindacati, anche se apolitici. La smilitarizzazione, quindi, avrebbe rimosso l'ostacolo di una piena espansione del principio di libertà sindacale contenuto nell'art. 39 Cost. anche nei confronti di questo personale (13). Secondo un'altra impostazione, invece, le particolari funzioni proprie dello Stato affidate alla Polizia di Stato, in quanto indefettibili ed inderogabili, avrebbero giustificato una limitazione della piena ed assoluta libertà sindacale garantita agli altri dipendenti del settore pubblico e privato (14). Il primo orientamento sosteneva, conseguentemente, una libera organizzazione sindacale ed una piena attività sindacale; l'altro proclamava la necessità di una organizzazione sindacale autonoma ed indipendente (15). Ha prevalso la seconda corrente di pensiero e nel 1981, sia pure nell'ambito di una legge storicamente molto importante per lo sviluppo democratico del Paese, mossasi nel più ampio quadro di un riordino generale dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, è venuta alla luce la cosiddetta smilitarizzazione della Polizia di Stato (16), con le limitazioni sotto il profilo sindacale contenute nelle due norme pri-

ma ricordate, che saranno giudicate da allora in poi come disposizioni «di esasperata autonomia» (17).

Note:

(10) Cons. Stato, Ad. Plen., 4 febbraio 1966, n. 5, in *Foro it.*, 1966, III, c. 377 e in *Giur. cost.*, 1966, 1912, con nota di A. Cerri, *Sindacati, associazioni politiche, partiti*. Sulla decisione del Consiglio di Stato, in senso critico, anche G. Giacobbe, *Forze armate e diritto di associazione*, in *Dir. soc.*, 1979, 386; G. Branca, *Libertà sindacale, agenti di pubblica sicurezza, sindacati e partiti politici*, in *Riv. dir. lav.*, 1966, II, 62; F. Mancini, *Equivoci e silenzi sul sindacato di polizia*, cit., 249 ss.

(11) Alcuni dei numerosi contributi sono contenuti in F. Fedeli (a cura di), *Sindacato polizia*, Milano-Roma, 1975. Tra tanti altri vanno segnalati anche D. Pulitanò, *Il sindacato di polizia*, in *Quale giust.*, 1973, 544 ss.; F. Mancini, *Equivoci e silenzi sul sindacato di polizia*, cit., 281 ss.; G. Giugni, *Un sindacato contro la Costituzione*, in *Nuova Polizia*, 1979, 4; S. Fois, *Appunti sul problema del «sindacato di polizia»*, in *Sindacato e sistema politico*, Milano, 1978, 163 ss.; F. Carinci, *Una legittima solidarietà*, in *Nuova polizia*, 1981, 9; T. Treu, *Carabinieri, Polizia e sindacato*, in *Corr. giur.*, 1992, IV, 355. Va ricordato che, prima della l. n. 121/1981, già il 1° marzo 1973 deputati comunisti avevano presentato una proposta di legge (la n. 1775) intitolata «Norme per l'applicazione dei diritti di libertà e di organizzazione sindacale per il personale civile e militare dell'amministrazione della pubblica sicurezza». Un'analoga proposta di disegno di legge di iniziativa parlamentare fu successivamente presentata il 1° luglio 1975 (la n. 3682).

(12) E. Carratta, *Sindacati del personale della Polizia di Stato*, cit., 261; F. Mancini, *Equivoci e silenzi sul sindacato di polizia*, cit., 281 ss. In generale, sul movimento di smilitarizzazione della Polizia, A. Bernardi, *La riforma della Polizia*, Torino, 1979.

(13) Sul punto anche F. Mancini, *Equivoci e silenzi sul sindacato di polizia*, cit., 283-284, per cui il d.lgt. n. 205/1945 era stato comunque già abrogato o, in ogni caso, da ritenere inequivocabilmente in contrasto con l'art. 39, comma 1, Cost.; nonché G. Giugni, *Diritto sindacale*, Bari, 1975, 43 ss.

(14) E. Ghera, *Libertà sindacale e ordinamento della polizia*, in *Giur. cost.*, 1976, I, 656 ss.

(15) Per una compiuta analisi degli argomenti che hanno poi condotto alla scelta in favore del sindacalismo autonomo e non confederale, in ragione delle particolari funzioni pubbliche attribuite agli organi di polizia, E. Ghera, *Libertà sindacale e ordinamento della polizia*, cit., 661, secondo cui caratteristica peculiare del sindacalismo autonomo non è soltanto il particolarismo rivendicativo, ma «l'assenza della componente ideologica tipica dell'azione dei sindacati di classe». Si era anche discusso di una possibilità intermedia: della costituzione, cioè, di un sindacato unitario aderente non alle singole Confederazioni ma direttamente alla federazione unitaria CGIL-CISL-UIL. La proposta è descritta in F. Fedeli (a cura di), *Sindacato polizia*, cit., 59 ss. In generale, sul sindacalismo autonomo nella passata esperienza del pubblico impiego ancora non privatizzato, O. Sepe, *Sindacalismo e sindacati nell'impiego pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, II, 1706 ss. e T. Treu, *Strutture contrattuali e tendenze delle politiche rivendicative nel pubblico impiego*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1973, 1112 ss.

(16) Sull'assetto della Polizia di Stato dopo la l. n. 121/1981, P. Virga, *Il pubblico impiego*, Milano, 1991, 441 ss.; A. Luzzi, *Il nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza*, Firenze, 1981; M. Di Raimondo, *Il sistema della amministrazione della pubblica sicurezza*, Padova, 1984; C. Sichera, *L'amministrazione della pubblica sicurezza*, Milano, 1987.

(17) L. Menghini, *Le articolazioni del «diritto sindacale separato»*: cit., 378. Solo pochi anni prima, nonostante analoghe istanze fossero state avanzate per il personale militare, era stata varata la l. n. 382/1978, di riforma della disciplina militare, che, in

(segue)

È evidente, infatti, come l'idea di un sindacato autonomo e chiuso abbia sostanzialmente contraddetto le ragioni del movimento che ha portato alla legge di smilitarizzazione della Polizia, le cui finalità erano quelle di una democratizzazione dell'apparato ed il recupero dell'efficienza, attraverso una maggiore integrazione con la comunità circostante, ed un rapporto di migliore fiducia e collaborazione con i cittadini. Essa, peraltro, ha radicalmente contraddetto le esperienze già vissute di intenso dialogo con le Confederazioni.

Al di là degli esiti del dibattito politico che l'ha accompagnata, la scelta del riconoscimento di una libertà sindacale circoscritta da una serie di limiti e di divieti, pur trovando la sua *ratio* nella obbiettiva natura delle funzioni attribuite al personale - connesse alla difesa dei diritti e delle libertà dei cittadini e, pertanto, di primaria importanza per lo stesso Stato democratico -, di fatto ha mirato ad evitare collegamenti con Confederazioni sindacali esterne, che avrebbero potuto compromettere o comunque condizionare l'imparzialità e l'obiettività richieste all'azione della Polizia nello svolgimento delle proprie funzioni (18). Un modo implicito e mascherato, in altri termini, per riproporre l'anacronistico argomento del necessario allontanamento del personale di Polizia da contesti politicizzati o latamente influenzati dai partiti politici (19).

Il predetto assetto è rimasto invariato, dal 1981 al 2000 e non è stato alterato né dalle posizioni espresse dalla Corte Costituzionale nel 1999, né dalla l. n. 216/1992 e dal d.lgs. n. 195/1995, che hanno istituito il comparto sicurezza, e nemmeno dalla l. n. 395/1990, che ha sostituito il Corpo degli Agenti di custodia con quello della Polizia penitenziaria. Come si vedrà, tuttavia, ciascuno degli elementi appena ricordati ha profondamente alterato gli equilibri sottesi alla libertà sindacale separata della Polizia di Stato, sì da condurre ad ipotizzare un complessivo ripensamento di tale scelta. A tal fine appare utile sinteticamente riprendere alcune delle considerazioni che animarono il dibattito precedente alla l. n. 121/1981.

Libertà sindacale separata e divieto di iscrizione a partiti politici

Risulta evidente, infatti, che le argomentazioni a sostegno del divieto di adesione al sindacato sono, sostanzialmente, le stesse che oggi fondano il regime di separatezza della libertà sindacale della Polizia.

Contro l'implicito accostamento tra sindacati e partiti politici addotto come formale giustificazione della negata libertà sindacale (20) - poi riproposto

come giustificazione della libertà sindacale separata - si era espressa la dottrina più attenta, che aveva segnalato che la Costituzione prevede una separazione tra sindacati e partiti politici, per i quali, infatti, detta precetti, su struttura, finalità e forme di intervento, diversi per due differenti e fondamentali istituti di partecipazione popolare ai rapporti economici e politici del Paese (21).

Peraltro, anche se politicizzati, i sindacati costituiscono strutture organizzative su base professionale che solo indirettamente svolgono un'azione di influenza che incida in via diretta sulle scelte politiche dello Stato (22). Il timore che un'indiretta politicizzazione del personale di Polizia - tramite la costituzione o l'adesione a sindacati - possa comportare un annacquamento delle relative funzioni, sottende l'adesione all'assunto secondo cui la tutela dell'ordine pubblico richieda l'intervento di strutture necessariamente autoritarie; ovvero, che la democraticità, di cui partiti politici e sindacati rappresentano

Note:

(continua nota 17)

vece, con riferimento al personale di carriera, confermava il divieto di sciopero ed escludeva esplicitamente il diritto di costituire associazioni sindacali proprie, nonché l'adesione ad altre esistenti. Veniva soltanto ammessa la costituzione di consigli elettivi di rappresentanza, a vari livelli, la cui attività sarà successivamente disciplinata in maniera estremamente analitica da successivi interventi normativi. Sulla circostanza per cui comunque le discipline del rapporto di lavoro del personale della Polizia di Stato e di quello appartenente alle Forze di polizia militarizzate abbiano seguito un percorso parallelo, S. Zero, *Polizia. Dopo la firma del contratto nazionale. Più organizzati contro il crimine*, in *Nuova Rass. sind.*, 1990, n. 4, 42 e L. Bartoli, *A dieci anni dalla 121. Una riforma tante polizie*, *ivi*, 1991, n. 22, 29.

(18) E. Carratta, *Sindacati del personale della Polizia di Stato*, cit., 262; G. Pera, *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, Milano, 1960, 267-269; N. Mastragostino, *Note in tema di sindacato di Polizia: problematiche e linee di soluzione*, in *Foro amm.*, 1978, 923 ss.

(19) Per un'analisi delle soluzioni adottate in alcuni degli altri Paesi europei, R. Canosa, *Un sindacato di polizia: l'esperienza francese*, in *Il Mulino*, 1974, 658 ss. e G. Rosselli, *La libertà di sciopero e la regolamentazione del conflitto sindacale nei servizi essenziali in Gran Bretagna*, in *Dir. lav.*, 1994, 351 ss.

(20) Cons. Stato, Ad. Plen., 4 febbraio 1966, n. 5, cit., che aveva visto le Confederazioni sindacali come «organismi di obbedienza politica», mere emanazioni dei partiti, in quanto tali, ideologicamente orientate.

(21) D. Pulitanò, *Il sindacato di polizia*, cit., 545; T. Treu, *L'attività politica del sindacato*, in *Pol. dir.*, 1975, 177 ss.; nello stesso senso, anche se pervenendo a conclusioni diverse, E. Ghera, *Libertà sindacale e ordinamento della polizia*, cit., 675.

(22) Corte Cost. 27 dicembre 1974, n. 290, in *Giur. cost.*, 1975, 234, e in *Foro it.*, 1975, I, c. 259, con note di F. Santoro Passarelli, *Sciopero politico e diritto di sciopero* e di D. Zanchi, *Limiti di legittimità dello sciopero politico*; sul ruolo del sindacato e del partito politico rispetto allo sciopero politico ed alle manifestazioni politiche in piazza, anche Cass. 21 agosto 2004, n. 16515, in *Mass. giur. lav.*, 2004, 880, con nota di M. Del Conte.

espressione, possa essere tutelata più efficacemente da organismi esterni e lontani dalla dialettica democratica. Tale presupposto, tuttavia, già allora veniva smentito, sostenendo come, al contrario, l'ordine democratico sia più facilmente tutelabile quando, se e nella misura in cui esso venga riconosciuto come tale dai suoi tutori. Ed è solo attraverso l'uso di strutture democratiche, prime tra tutte l'organizzazione sindacale, in tutte le sue manifestazioni, che si può favorire una solida coscienza politica democratica (23).

E quanto al rischio di un sindacato dei poliziotti come sede elettiva per coltivare tendenze reazionarie o fasciste, si replicava che è proprio dall'assenza di cultura e di organizzazione democratica che ha tratto alimento il qualunquismo, il malcontento e tutte quelle manifestazioni culturali e politiche estranee alla democrazia, come nel caso dell'esperienza fascista, le stesse argomentazioni possono oggi riproporsi contro il divieto di affiliazione ad altre associazioni sindacali. In questo quadro, era ed è tuttora evidente come il sindacato, in quanto strumento di autotutela e come garante di migliori condizioni di lavoro, non possa che contribuire per un migliore assetto della funzione attribuita al personale di cui costituisce espressione (24).

Alla luce di tali considerazioni è emerso subito come la scelta di un sindacalismo autonomo e chiuso si fosse posta in aperta contraddizione con il movimento culturale e politico che aveva preparato l'emanazione della l. n. 121/1981. I suoi contenuti sono stati interpretati, quindi, come segni di un significativo allontanamento del sindacato dalla società civile, e di un innegabile ridimensionamento del senso della smilitarizzazione e della riforma degli apparati della pubblica sicurezza, che pure quella legge aveva voluto interpretare.

Sicché, già dopo l'entrata in vigore della l. n. 121/1981, non sono mancate interpretazioni della disciplina legale della libertà sindacale separata della Polizia di Stato che ne hanno sostenuto l'illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 39 Cost. (25).

Intanto, l'art. 98, comma 3, Cost. costituisce espressione di una concezione piuttosto datata, secondo cui l'imparzialità delle funzioni esigerebbe che i loro titolari siano lontani dalle competizioni politiche. Quanto al relativo corollario per cui le Confederazioni sindacali partecipano a tali competizioni, e quindi l'adesione alle stesse amplificherebbe i rischi cui è esposta l'imparzialità delle funzioni, va detto che già all'indomani dell'emanazione della l. n. 121 quella cinghia di trasmissione tra

sindacato e partito politico si era interrotta. Prova ne è stata l'introduzione del divieto di cumulo di cariche politiche e sindacali, nonché la circostanza per la quale, da tempo, le Confederazioni portano avanti rivendicazioni meno generali e sempre più settoriali, incompatibili con una lettura delle stesse come appendici dei movimenti politici di rispettivo riferimento (26). Senza considerare le riflessioni sul sindacalismo autonomo e sugli effetti che tale fenomeno ha determinato sul sindacalismo confederale in Italia (27). Altrettanto anacronistici risultano ipotetici timori, probabilmente celati dietro l'opzione per il sindacalismo separato, di possibili collegamenti con il Partito Comunista Italiano, attesa l'evoluzione che tale schieramento politico ha intrapreso a partire dalla fine degli anni Ottanta (28).

Ed è pur vero che per molto tempo la questione della natura separata della libertà sindacale della Polizia ha mantenuto esclusivo rilievo teorico. Dal punto di vista pratico, infatti, il sindacato di Polizia ha sempre conservato forti contatti con le Confederazioni, unitariamente intese, attraverso svariate forme di coordinamento politico (29). Tuttavia, il paradosso di tale scelta legislativa si è accentuato dopo la caduta del divieto di iscrizione ai partiti politici prescritto per tutto il personale appartenente alla Polizia di Stato. Il divieto era stato introdotto dall'art. 114, l. n. 121/1981 («divieto di iscrizione ai partiti politici»). Ai sensi di tale articolo, «fino a che non intervenga una disciplina più generale della materia di cui al terzo comma dell'articolo 98 della Costituzione, e comunque non oltre un anno dalla entrata in vigore della presente legge, gli apparte-

Note:

(23) D. Pulitanò, *Il sindacato di polizia*, cit., 546.

(24) D. Pulitanò, *Il sindacato di polizia*, cit., 547; nello stesso senso, ma con conclusioni diametralmente opposte, N. Mastragostino, *Note in tema di sindacato di Polizia: problematiche e linee di soluzione*, cit., 923.

(25) L. Menghini, *Le articolazioni del «diritto sindacale separato»*, cit., 387; F. Mancini, *Equivoci e silenzi sul sindacato di polizia*, cit., 261; G. Ghezzi e U. Romagnoli, *Il diritto sindacale*, Bologna, 1982, 69; M. Volpi, *Costituzione e polizia*, in *Pol. dir.*, 1983, 103.

(26) G.P. Cella e T. Treu, *Le nuove relazioni industriali*, Bologna, 1998, 467 ss.

(27) G. Giugni, *Diritto sindacale*, Bari, 2001, 66 ss.

(28) L. Menghini, *Le articolazioni del «diritto sindacale separato»*, cit., 388.

(29) Come il patto che lega il più importante sindacato di polizia alle tre Confederazioni unitariamente intese, la cui validità è stata ribadita nel 1991, durante il III congresso SIULP, su cui E. Corti, *Siulp: un convegno difficile*, in *Nuova Rass. sind.*, 1991, 28 e, in generale, G. Giugni, *Diritto sindacale*, Bari, 2010, 43 ss.

nenti alle Forze di Polizia di cui all'articolo 16 della presente legge non possono iscriversi ai partiti politici». L'art. 81 della stessa legge («norme di comportamento politico») disciplina il dovere di mantenersi fuori dalle competizioni politiche; il divieto di partecipare in uniforme, anche al di fuori dal servizio, a riunioni e manifestazioni di partiti, associazioni e organizzazioni politiche o sindacali; il divieto di svolgere propaganda a favore o contro partiti, associazioni, organizzazioni politiche o candidati ad elezioni; l'obbligo di aspettativa speciale con assegni dal momento dell'accettazione della candidatura per tutta la durata della campagna elettorale e l'obbligo di condurre attività politica e di propaganda in abito civile e fuori dei rispettivi uffici; il divieto di prestare servizio nell'ambito della circoscrizione all'interno della quale si sono presentati come candidati alle elezioni, per i tre anni successivi alla data delle elezioni stesse (30).

Il divieto di iscrizione ai partiti politici, introdotto per un solo anno dall'art. 114, l. n. 121/1981, è stato successivamente prorogato, di anno in anno, tramite appositi decreti legge convertiti in legge, a partire dalla l. n. 174/1982, fino alla l. n. 159/1990, che lo prorogava fino al 31 dicembre 1990. Poiché dopo tale data nessun provvedimento normativo è intervenuto in materia, deve ritenersi che il divieto di iscrizione ai partiti politici sia caduto a partire dal 1° gennaio 1991.

Sul contenuto dell'art. 81 e sul divieto prescritto dall'art. 114, l. n. 121/1981, si è pronunciata la giurisprudenza amministrativa, secondo la quale, ferma restando l'inoperatività del divieto di iscrizione ai partiti politici di cui all'art. 114, l. n. 121/1981, «posto che non si è a conoscenza di proroghe del termine annuale ivi previsto (in passato più volte prorogato)», l'interpretazione dell'art. 81 della legge medesima deve avvenire in senso conforme alle norme costituzionali sui diritti fondamentali e, segnatamente, agli artt. 18 e 21 Cost. (31).

La l. n. 395/1990, di istituzione del nuovo Corpo di Polizia penitenziaria

I dubbi sulla legittimità costituzionale della libertà sindacale separata della Polizia di Stato hanno assunto nuovi e diversi contorni dopo la l. n. 395/1990. Tale legge ha sostituito il Corpo degli Agenti di custodia con quello della Polizia penitenziaria. Il nuovo Corpo di Polizia penitenziaria, ugualmente smilitarizzato, è stato ricompreso tra le Forze di Polizia. Rispetto alla Polizia di Stato, l'ordinamento della Polizia penitenziaria presenta numerose affinità ed alcune differenze. Le affinità ri-

guardano la prescrizione dell'assoluta imparzialità delle funzioni, l'analogia struttura fortemente gerarchica, il particolare regime disciplinare che notevolmente contraddistingue la disciplina di questi rapporti di lavoro, insieme a quelli della Polizia di Stato, dagli altri alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Tra le differenze tra i due Corpi di Polizia, invece, va segnalato l'art. 19, commi 3 e 4, l. n. 395/1990, che disciplina l'esercizio dei diritti politici del personale della Polizia penitenziaria, caratterizzato dal divieto di svolgere attività politica dentro le carceri e dal divieto di trattare argomenti di servizio di natura riservata. Nessuna limitazione riguarda invece la libertà sindacale di tale personale.

Il che pone la questione della diversità di trattamento tra le due categorie di personale, caratterizzate da un'analogia struttura gerarchica, ugualmente appartenenti alle Forze di Polizia, entrambe smilitarizzate, e con funzioni da cui si pretende il medesimo livello di imparzialità.

Secondo la lettura più accreditata, il diverso regime sindacale introdotto dalla l. n. 395/1990, a circa dieci anni di distanza dalla l. n. 121/1981, va ricondotto al mutato contesto politico e culturale, caratterizzato da condizioni tali da consentire il riconoscimento di una piena libertà sindacale per un Corpo comunque appartenente alle Forze di Polizia. Nel 1990, erano ormai maturi i tempi per ammettere che l'adesione ad una confederazione non necessariamente comporta l'assunzione di un vincolo politico e che al dipendente pubblico appartenente ad un Corpo di Polizia viene richiesto un livello di imparzialità analogo a quello esigibile a qualunque altro pubblico impiegato (32).

Note:

(30) Disposizioni analoghe sono previste per il personale militare dall'art. 1483 («esercizio delle libertà in ambito politico») d.lgs. n. 66/2010 («codice dell'ordinamento militare») e dall'art. 6 l. n. 382/1978. Per il personale appartenente al Corpo di Polizia penitenziaria, l'art. 19 l. n. 395/1990 dispone, al comma 1, che gli appartenenti al Corpo di Polizia penitenziaria hanno l'esercizio dei diritti civili, politici e sindacali; al comma 4 che è fatto loro divieto di svolgere attività politica all'interno delle carceri.

(31) T.A.R. Venezia 14 marzo 2006, n. 591, in *Foro amm. TAR*, 2006, 911, che ha dichiarato illegittimo il decreto questorile di irrogazione della sanzione disciplinare pecuniaria nei confronti di un funzionario della Polizia di Stato, per avere pubblicato un articolo su quotidiano, nella qualità di appartenente ad un'associazione ambientalista. Tale comportamento, ad avviso del T.A.R., non contrasta con l'assoluta imparzialità delle funzioni, di cui all'art. 81, l. n. 121/1981, dovendosi ritenere che esso costituisca manifestazione di pensiero e di espressione di tale libertà nell'ambito di una formazione sociale di cui all'art. 2 Cost.

(32) L. Menghini, *Le articolazioni del «diritto sindacale separato»*, cit., 400.

Il quadro giurisprudenziale sembrerebbe, peraltro, confermare questo dato.

Nei repertori e nelle raccolte di giurisprudenza, infatti, non si riscontrano controversie relative a ritardi, inefficienze o difetti di imparzialità dell'azione della Polizia di Stato, dovuti all'esercizio di diritti sindacali (33). La storia di questo Corpo di Polizia, pertanto, a partire dal 1981, dopo il riconoscimento della libertà sindacale, dimostra la piena compatibilità tra l'esercizio dell'associazionismo sindacale e professionale e l'assolvimento delle sue funzioni istituzionali. Il che potrebbe confermare come anche qui, al pari del restante personale del pubblico impiego, l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale abbia costituito un elemento di trasparenza, controllo sociale e di miglioramento dei servizi (34).

Semmai, i recenti fatti di cronaca e le soluzioni giudiziarie che hanno consegnato alla stampa un'immagine della Polizia di Stato diversa, e assai lontana dal ruolo di tutore dell'ordine democratico e della comunità tutta, potrebbero trovare alcune delle loro ragioni in fattori e cause che il riconoscimento di una libertà sindacale piena e di un'organizzazione meno gerarchizzata potrebbero contribuire ad attenuare.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 449/1999: la libertà sindacale del personale militare

Tuttavia, il tema della disparità di trattamento sotto il profilo della libertà sindacale tra personale appartenente ai vari Corpi di Polizia è stato recentemente affrontato dalla Corte Costituzionale con esiti non del tutto soddisfacenti.

Un cenno a parte, infatti, merita la pronuncia della Corte Costituzionale relativa alla libertà sindacale del personale militare (Corpo Militare dei Carabinieri) (35). La questione di illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, l. n. 382/1978 era stata ritenuta manifestamente fondata dal Consiglio di Stato (36). Tale articolo dispone che «i militari non possono esercitare il diritto di sciopero, costituire associazioni professionali a carattere sindacale, aderire ad altre associazioni sindacali». La questione di illegittimità, pertanto, era stata sollevata rispetto agli artt. 39 (libertà di organizzazione sindacale), 52, comma 3 (spirito democratico quale connotato informatore dell'ordinamento delle Forze armate) e 3 (principio di eguaglianza) Cost. L'ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale muove da un'analisi della posizione del personale militare alla luce della giurisprudenza della Corte medesima (37). Essa, secondo il Consiglio di Stato, deve essere valutata «se-

condo un criterio di bilanciamenti di valori: tra la natura del servizio militare, che richiede necessariamente, per l'efficienza dell'organizzazione, gerarchia e disciplina, e i diritti costituzionali spettanti ai cittadini, ai quali fa riferimento l'art. 52, comma 3, Cost., che dispone che l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica». In questa prospettiva, il Consiglio procede con una rassegna dei più significativi arresti giurisprudenziali della Corte Costituzionale (38), dai

Note:

(33) L. Menghini, *loc. cit.*

(34) U. Romagnoli, *Il nodo politico dell'amministrazione pubblica e i sindacati*, in *Il Mulino*, 1974, 685 ss.; M. Rusciano, *Il rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni: crisi del modello tradizionale e ipotesi di nuova regolamentazione*, in *Riv. giur. lav.*, 1975, 313 ss.; C. D'Orta, *Legge quadro sul pubblico impiego e qualifiche funzionali sette anni dopo: una riforma «strabica»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 769 ss., spec. 777.

(35) Su cui in generale, A. Monterosso, *Forze Armate*, in *Dig. disc. Pubbl.*, vol. VII, Torino, 1991, 30 ss.; G. Landi, *Forze Armate*, in *Enc. dir.*, Milano, 1969, vol. XVI, 23 ss.; F. Pinto, *Forze armate e Costituzione*, Venezia, 1979; A. M. Sandulli, *Disciplina militare e valori costituzionali*, in *Dir. soc.*, 1978, 648 ss.; R. Balduzzi, *Principio di legalità e spirito democratico nell'ordinamento delle Forze armate*, Milano, 1988.

(36) Cons. Stato, ord. 2 giugno 1998, n. 2231, in *Nuovo dir.*, 1998, II, 813 ss., con nota di M. Nunziata, *Veramente incostituzionale il divieto per i militari di associarsi in sindacati?*

(37) Ritengono che l'ordinamento militare debba comunque ricondursi nell'ambito del generale ordinamento statale, in modo rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali dei cittadini, Corte Cost. 23 luglio 1987, n. 287, in *Giur. cost.*, 1987, I, 2166; Corte Cost. 3 marzo 1989, n. 78, *ivi*, 1989, 389.

(38) Corte Cost. 29 aprile 1985, n. 126, in *Giur. cost.*, 1985, 908, e in *Foro it.*, 1985, I, 1593, con nota di R. Messina, *Reclami collettivi e disciplina militare*, con cui è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 180 c.p.m.p., che puniva il fatto del militare che avesse presentato un reclamo collettivo, scritto o verbale, con riferimento all'art. 21 Cost., segnalando come la pacifica manifestazione di dissenso nei confronti dell'autorità militare, «anche e soprattutto per l'espressione di esigenze collettive attinenti alla disciplina ed al servizio», promuova, tra l'altro, lo sviluppo in senso democratico dell'ordinamento delle Forze armate e quindi concorra ad attuare i comandamenti della Costituzione; Corte Cost. 24 gennaio 1989, n. 24, in *Foro it.*, 1989, I, 955, con nota di R. Messina, e in *Giur. cost.*, 1989, 146, con nota di R. Borrello, *Osservazioni in tema di libertà di riunione dei militari*, con cui è stata respinta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 184 c.p.m.p., che punisce le riunioni arbitrarie di militari in luoghi di militari, precisando però che se la riunione è pacifica e disarmata e se è diretta a trattare di cose attinenti al servizio o alla disciplina, nell'intento di un inserimento partecipativo alla vita della caserma, può rappresentare strumento di promozione e di sviluppo in senso democratico dell'ordinamento delle Forze armate; Corte Cost. 5 febbraio 1992, n. 37, in *Giur. cost.*, 1992, I, 206, con nota di R. Nania, *Spunti in tema di potere disciplinare e diritto alla difesa*, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 2, l. n. 382/1978, nella parte in cui non prevede che il militare sottoposto a procedimento disciplinare ha facoltà di farsi assistere da altro militare non appartenente all'ente presso cui presta servizio, segnalandolo come l'ambiente di vita del difensore possa essere effettivamente tale da non garantire l'espletamento del mandato in modo non del tutto imparziale e libero da pressioni interne.

quali emerge un quadro di maggiore apertura nei confronti della «sfera del collettivo e della solidarietà tra militari». Anche il contesto normativo che disciplina il diritto dei militari in servizio di leva e di quelli richiamati in temporaneo servizio di iscriversi o permanere associati ad organizzazioni sindacali di categoria, sia pure entro determinati limiti, (art. 8, commi 2 e 5, l. n. 382/1978), ovvero che regolamenta gli organi rappresentativi dei militari (art. 19, l. n. 382/1978), mostra come il legislatore, pur negando ai militari la libertà sindacale, ha riconosciuto facoltà tipiche di tale libertà, sebbene esse siano state devolute a specifici organi di rappresentanza, in posizione non antagonista ma collaborativa rispetto alle autorità (39). La previsione contenuta nell'art. 19, l. n. 382/1978, peraltro, non costituisce un sistema alternativo al principio di libertà sindacale, in quanto con esso «vengono sacrificati i principi della libertà dell'organizzazione sindacale e del pluralismo sindacale». Sicché, conclude il Giudice rimettente, fermo restando il divieto di sciopero, «sembra di dover dubitare della ragionevolezza complessiva di un sistema che da un lato conferisce separata evidenza alle istanze collettive della categoria, dall'altro esclude il principio della libertà sindacale senza che sembrino ricorrere motivi fondati su valori costituzionali preminenti». Con riferimento all'art. 3 Cost., peraltro, nel quadro normativo complessivo, non sembra ragionevole la diversità di disciplina rispetto alle Forze di Polizia ad ordinamento civile, che godono della libertà sindacale.

Con sentenza n. 449/1999 la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di illegittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato, con un ragionamento che assume rilevanza anche con riguardo alla libertà sindacale separata degli altri Corpi di Polizia ad ordinamento civile (40).

La Corte muove da una interpretazione «aperta» dell'art. 52, comma 3, Cost. che riconosce l'ingresso dei diritti e delle garanzie costituzionali nel consorzio militare, a meno che non se ne riconosca l'incompatibilità per la funzionalità dello stesso (41). Il comma 3 dell'art. 52 Cost., infatti, va declinato in una duplice direzione: nel rapporto di impiego tra il militare e la sua amministrazione di appartenenza; nel rapporto di servizio, reso in quello speciale ambito che è governato dai commi 1 e 2 del medesimo art. 52 Cost. Con particolare riferimento a detto rapporto di servizio, tuttavia, la declaratoria di illegittimità dell'art. 8, l. n. 382/1978 «aprirebbe inevitabilmente la via a organizzazioni la cui attività potrebbe risultare non compatibile con i caratteri di coesione interna e di neutralità dell'ordinamento

militare» (42). Peraltro, continua la Corte, la l. n. 382/1978 riconosce altre forme di salvaguardia delle istanze collettive del personale delle Forze armate, che non necessariamente deve passare attraverso il riconoscimento di organizzazioni sindacali.

Quello della specialità delle funzioni, tuttavia, è argomento analogo e comune alla scelta di libertà sindacale separata del personale appartenente alla Polizia, ed in questa analogia esso mostra alcuni suoi limiti.

Il vero è che in entrambi i casi si riscontra un equivoco di fondo, certamente dovuto ad un problema di carattere ideologico che sovente porta ad erroneamente sovrapporre diritto di sciopero e diritti sindacali (43). A differenza del diritto di sciopero, il cui esercizio può effettivamente comportare manifestazioni incompatibili con l'importanza delle funzio-

Note:

(39) Sulla composizione, sui poteri e sulle attività di tali organismi di rappresentanza per il personale delle Forze armate, più diffusamente, M. Di Rollo, *Le relazioni sindacali nel comparto sicurezza*, cit., 685 ss.

(40) Corte Cost. 17 dicembre 1999, n. 449, in *Giur. cost.*, 1999, 3870, con nota di G. D'Elia, *Sotto le armi non tacciono le leggi: a proposito delle libertà sindacali dei militari*, *ivi*, 2000, 550 ss. e in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 256 ss., con nota di A. Baldanza, *La coesione dell'apparato militare prevale sulle libertà sindacali*.

(41) G. D'Elia, *Sotto le armi non tacciono le leggi: a proposito delle libertà sindacali dei militari*, cit., 552.

(42) Si tratta dell'esito di un bilanciamento tra libertà costituzionali e finalità dell'istituzione che assegna al servizio militare un carattere assorbente rispetto ai diritti costituzionali: se è fuori discussione il riconoscimento ai singoli dei diritti fondamentali, che loro competono al pari di tutti gli altri cittadini, ciò che rileva è la natura del servizio che, reso in un ambito speciale come quello militare, manifesta il suo carattere assorbente rispetto ad altri diritti non compatibili con l'efficienza delle strutture militari. Per l'opinione secondo la quale invece le libertà sindacali rientrerebbero proprio tra i diritti politici di cui all'art. 52, comma 2, Cost., F. Mancini, *Il sindacalismo militare e la sinistra*, in *Pol. dir.*, 1976, 62. Per un'analisi degli articoli della Costituzione che non escludono il personale militare dalla titolarità dei diritti sindacali, G. D'Elia, *Sotto le armi non tacciono le leggi: a proposito delle libertà sindacali dei militari*, cit., 554 e E. Rossi, *Il III comma dell'art. 52*, in G. Branca e A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1992, 207 ss. Sull'evidente contrasto tra l'art. 8 l. n. 382/1978 e le fonti internazionali in materia sindacale e, segnatamente, con la Convenzione OIL n. 87, che estende il suo contenuto anche alle «Forze armate e alla Polizia nella misura determinata dalla legislazione nazionale» (art. 9, comma 1), ancora G. D'Elia, *Sotto le armi non tacciono le leggi: a proposito delle libertà sindacali dei militari*, cit., 557-558.

(43) Sui limiti al diritto di sciopero prima della l. n. 146/1990, sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Corte Cost. 28 dicembre 1961, n. 123, in *Giur. cost.*, 1962, 132; Corte Cost. 17 marzo 1969, n. 31, *ivi*, 1969, 410 e Corte Cost. 3 agosto 1976, n. 222, in *Foro it.*, 1976, I, c. 2297. Il rapporto tra la libertà sindacale della Polizia di Stato e il diritto di sciopero era già stato analizzato da E. Ghera, *Libertà sindacale e ordinamento della polizia*, cit., 679; quanto alla possibile autolimitazione del potere di autotutela collettiva, in sede di statuto della singola associazione sindacale, M. Pedrazzoli, *L'autotutela con le stellette*, in *Crit. dir.*, 1975, 115 ss.

ni esercitate da una certa categoria di personale pubblico e privato, i diritti sindacali, in quanto strumenti di rappresentazione collettiva degli interessi di categoria, in alcun modo possono pregiudicare il regolare funzionamento dei Corpi di Polizia in questione. Anzi, volendo adoperare le parole della Corte Costituzionale, con riferimento alla pacifica manifestazione del dissenso dei militari - anche e soprattutto in forma collettiva per l'espressione di esigenze collettive attinenti alla disciplina o al servizio -, è possibile che essi «promuova(no) lo sviluppo in senso democratico dell'ordinamento delle Forze armate e quindi concorra(no) ad attuare i comandi della Costituzione» (44).

Tale limite si manifesta ancor più evidente se si esamina la risposta della Corte Costituzionale riguardo alla denunciata disparità di trattamento che l'art. 8, l. n. 382/1978 pone per gli appartenenti al Corpo di Polizia ad ordinamento militare rispetto al personale dei Corpi di Polizia ad ordinamento civile. Sul punto, la sentenza n. 449 appare lacunosa, in quanto si limita a replicare con il consueto argomento della eterogeneità delle situazioni poste a confronto, che impedisce di procedere nel giudizio di eguaglianza, sotto il profilo della disparità di trattamento. Qui la non omogeneità discenderebbe dal processo di smilitarizzazione del Corpo di Polizia realizzato dalla l. n. 121/1981, la quale ha conseguentemente riconosciuto una circoscritta libertà sindacale per detto personale che presenta, a causa della smilitarizzazione medesima, caratteristiche che lo differenziano in maniera netta dalle Forze armate. Difficile, tuttavia, giustificare l'integrale soppressione di un diritto costituzionalmente garantito per un'intera categoria di personale le cui funzioni di cosiddetta difesa esterna dello Stato poco differiscono da quelle di cosiddetta difesa interna, attribuite al personale appartenente alle Forze di Polizia ad ordinamento civile (45).

V'è da chiedersi, a questo punto, se proprio muovendo dai principi affermati dalla Corte Costituzionale per negare la disparità di trattamento tra Forze armate e Polizia di Stato, vi sia spazio per ragionare su un'eventuale disparità di trattamento tra diversi Corpi di Polizia entrambi ad ordinamento civile, data la similarità dell'attività svolta e l'analogia del contesto ordinamentale e strutturale (46).

Probabilmente è vero che, come trent'anni fa, si tratterebbe di una scelta più politica che giuridica (47), atteso che dal punto di vista tecnico non si riscontrano ostacoli per l'abolizione di un divieto ormai anacronistico. Forse l'ultimo baluardo che possa contribuire a rendere la Polizia un'entità ancora se-

parata e ad indebolire il dovuto livello di compenetrazione con la società civile che il processo di smilitarizzazione aveva inteso favorire.

Un sindacalismo chiuso e autonomo rispetto alle grandi centrali o alle loro federazioni va considerato oggi incoerente e superfluo.

Incoerente, perché risente indirettamente del divieto di iscrizione ai partiti politici che peraltro non risulta disciplinato da nessuna norma giuridica. È anomalo, pertanto, che ad un cittadino poliziotto sia consentito aderire ad un movimento politico e sia invece preclusa, almeno formalmente, l'iscrizione ad un sindacato diverso da quello di categoria, l'assunzione della rappresentanza di altri lavoratori, o l'affiliazione del suo sindacato ad una confederazione. Si consideri, peraltro, che, nei fatti, a lungo il sindacato della Polizia di Stato si è fatto carico di tutelare e rivendicare posizioni giuridiche ed economiche di personale non appartenente al Corpo di Polizia (48).

Superfluo, perché cambiati i tempi e molte delle coordinate giuridiche di riferimento (49), esso alimenta condivisibili dubbi di illegittimità costituzionale (50) per contrasto con l'art. 39 Cost., se è vero che il

Note:

(44) Corte Cost. 29 aprile 1985, n. 126, cit.

(45) G. D'Elia, *Sotto le armi non tacciono le leggi: a proposito della libertà sindacali dei militari*, cit., 555.

(46) L. Menghini, *Le articolazioni del «diritto sindacale separato»*, cit., 406-407.

(47) E. Ghera, *Libertà sindacale e ordinamento della polizia*, cit., 679.

(48) S. Zero, *Polizia. Dopo la firma del contratto nazionale. Più organizzati contro il crimine*, cit., 42; L. Bartoli, *A dieci anni dalla 121. Una riforma tante polizie*, cit., 29; L. Menghini, *Le articolazioni del «diritto sindacale separato»*, cit., 380-381; M. Di Rollo, *Le relazioni sindacali nel comparto sicurezza*, cit., 686.

(49) Oltre alla scomparsa del divieto di iscrizione ai partiti politici, va anche considerata la disciplina legale dello sciopero nei servizi pubblici essenziali di cui alla l. n. 146/1990 la quale, ponendo limiti all'esercizio del diritto di sciopero, costituisce un ostacolo legale alla possibilità che i sindacati di Polizia, aderenti ad altre centrali sindacali, possano ricorrere a tale strumento di autotutela e debbano quindi autolimitarsi su questo fronte. Sul punto, prima della l. n. 146/1990, F. Mancini, *Equivoci e silenzi sul sindacato di polizia*, cit., 289; E. Ghera, *Libertà sindacale e ordinamento della polizia*, cit., 679; M. Pedrazzoli, *L'autotutela con le stellettes*, cit., 115 ss. Tuttavia, probabilmente la soluzione più corretta andrebbe rinvenuta nel mantenimento del divieto di sciopero.

(50) Per un'esauritiva analisi dei fattori di contrasto del divieto di associazione sindacale con le fonti di diritto internazionale, ed in particolare con la Convenzione OIL n. 87, risultano sempre attuali le considerazioni di F. Mancini, *Equivoci e silenzi sul sindacato di polizia*, cit., 284, che possono oggi estendersi anche al divieto di associazione e di affiliazione ad altri sindacati e/o Confederazioni. Sullo stesso punto, si era espresso, ma con considerazioni diverse, E. Ghera, *Libertà sindacale e ordinamento della polizia*, cit., 679.

principio di libertà sindacale, garantendo ai singoli il diritto di associarsi, ne sottrae il godimento a qualsiasi schema precostituito di organizzazione «rendendo immuni i sindacati da ogni ingerenza statale nei loro rapporti interni ed esterni» (51); e per contrasto con l'art. 3 Cost., realizzando una disparità di trattamento tra categorie di personale alle quali si richiede

il medesimo livello di impegno nella lotta contro la criminalità e nella difesa dei cittadini.

Nota:

(51) L. Mengoni, *Il regime giuridico delle organizzazioni professionali in Italia*, in AA.VV., *Il regime giuridico delle organizzazioni professionali nei Paesi membri della CECA*, Lussemburgo, 1966, 403 ss., spec. 409.

LIBRI

COLLANA: **Le nuove frontiere della responsabilità civile**
diretta da P.G. Monateri

La responsabilità civile dello Stato per violazione del diritto dell'Unione

di Vera Sciarrino

Disponibile anche in EBOOK



Il volume, attraverso una puntuale **analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia**, si propone di approfondire la morfologia dell'**illecito eurounitario**, al fine di individuarne la struttura e gli elementi costitutivi.

Vengono esaminate le diverse ipotesi di **violazione del diritto dell'Unione** in cui lo Stato può incorrere nell'esercizio dei suoi poteri, nella triplice veste di **Stato-legislatore, Stato-amministrazione e Stato-giudice**. Particolare attenzione viene dedicata, non solo alla genesi delle diverse fattispecie, ma anche al modo in cui il legislatore italiano e la giurisprudenza nazionale hanno cercato di dare piena attuazione ai principi consacrati dai giudici di Lussemburgo.

Oggetto di indagine è, infine, lo **statuto giuridico della nuova categoria di illecito**. Nello specifico, si tenta di dare soluzione al problema dell'inquadramento dogmatico di detta responsabilità, essendo controverso se si tratti di responsabilità da atto lecito ovvero da atto illecito e,

in questo secondo caso, se la si debba senz'altro sussumere, come affermato dall'orientamento prevalente, nell'alveo dell'illecito aquiliano o, piuttosto, se rientri nel paradigma applicativo dell'art. 1218 c.c. come responsabilità "relazionale" a seguito dell'assunzione di particolari obblighi da parte dello Stato nei confronti dei singoli.

In conclusione, viene presa posizione in merito al carattere oggettivo o meno della forma di **responsabilità civile** in questione.

ipsoa 2012, pagg. 384, € 37,00

Per informazioni e acquisti

- **Servizio Informazioni Commerciali**
(tel. 02.82476794 – fax 02.82476403)
- **Agente ipsoa di zona** (www.ipsoa.it/agenzie)
- <http://ipshop.ipsoa.it>