

Gianluca Famiglietti, Michele Nisticò,
Maurizio Falsone, Pasqualino Albi

LIBERTÀ POLITICHE E SINDACALI NELLA POLIZIA DI STATO TRA LIMITI NORMATIVI, ETICA E RESPONSABILITÀ

Prefazione di Lorena La Spina
Introduzione di Vincenzo Bavaro

**SICUREZZA
CIVILE**



FrancoAngeli



LIBERTÀ POLITICHE E SINDACALI NELLA POLIZIA DI STATO TRA LIMITI NORMATIVI, ETICA E RESPONSABILITÀ

Il tema delle libertà sindacali all'interno della Polizia di Stato nel nostro ordinamento giuridico è stato raramente posto al centro degli studi giuslavoristici.

Eppure si tratta di un argomento centrale sia con riferimento alle dinamiche interne alla vita dell'Amministrazione sia per ciò che attiene ai più complessi e delicati rapporti tra quest'ultima e l'intera collettività.

Ciò è tanto più vero in un contesto caratterizzato dal dirompente impatto dei media e dei social network, in grado di amplificare in modo sostanzialmente incontrollato concetti e contenuti, creando spesso indebite commistioni tra rappresentanti del mondo sindacale e di quello istituzionale, che disorientano l'opinione pubblica e rischiano di prestarsi a pericolose strumentalizzazioni, anche di carattere politico.

Da queste considerazioni nasce l'idea di curare una pubblicazione che affronti l'argomento con un approccio scientifico e scevro da qualsiasi condizionamento ideologico, attraverso un'analisi che abbracci, al contempo, i limiti normativi, l'etica e la responsabilità, nella convinzione che la capacità di svolgere il mandato sindacale ispirando in ogni momento la propria condotta a un *self restraint* - capace di incidere in senso virtuoso sulle parole e sulle modalità di veicolazione dei messaggi e delle idee - rappresenti oggi più che mai un'esigenza imprescindibile. E riassume in sé il senso di una morale della professione e di un'etica del sindacato da considerare necessariamente inscindibili per un Funzionario della Polizia di Stato.

 **FrancoAngeli**
La passione per le conoscenze

ISBN 978-88-917-5042-6

€ 15,00 (U)

In copertina: stele romana detta "del fabbro" (seconda metà I sec. d.C.),
Museo Archeologico Nazionale di Aquileia

Progetto grafico di copertina: Elena Pellegrini

Copyright © 2016 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

| Ristampa | Anno |
|---------------------|---|
| 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 | 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023 2024 2025 |

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore.
Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma
(comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione
(ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la
rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in
futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume
dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n.
633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque
per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione
rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni
Editoriali (www.clearedi.org; e-mail autorizzazioni@clearedi.org).

Stampa: Geca Industrie Grafiche, Via Monferrato 54, 20098 San Giuliano Milanese.

Indice

| | | |
|---|------|----|
| Prefazione , di <i>Lorena La Spina</i> | pag. | 7 |
| Introduzione , di <i>Vincenzo Bavaro</i> | » | 11 |
| I limiti alle libertà politiche degli appartenenti alla Polizia di Stato , di <i>Gianluca Famiglietti</i> | » | 17 |
| 1. Premessa: cittadini in divisa e partiti politici | » | 17 |
| 2. L'esercizio dei diritti elettorali: la candidatura ed i suoi effetti | » | 21 |
| 3. Le limitazioni del diritto di elettorato passivo per gli appartenenti alla Polizia di Stato | » | 26 |
| 4. Gli effetti dell'elezione | » | 30 |
| La libertà sindacale ed il diritto di critica sindacale degli appartenenti alla Polizia di Stato. Profili di interesse costituzionalistico , di <i>Michele Nisticò</i> | » | 35 |
| 1. Premessa. <i>Contesti e luoghi</i> del diritto sindacale | » | 35 |
| 2. Le coordinate costituzionali della libertà sindacale. L'espansione della portata normativa del principio in ragione della perdurante inattuazione dei commi 2°, 3° e 4° dell'art. 39 della Costituzione. Il rapporto tra libertà sindacale e diritto di sciopero | » | 38 |
| 3. La libertà sindacale (negata e quella) separata: la sua giustificazione e la sua difficile collocazione nel quadro costituzionale di riferimento. La complessa compatibilità con le logiche della smilitarizzazione e l'ipotesi della irragionevole differenziazione rispetto al personale appartenente ad altri corpi del c.d. comparto sicurezza | » | 43 |

| | | |
|--|------|----|
| 4. Il diritto di critica sindacale ed il suo fondamento costituzionale, tra libertà sindacale e libertà di manifestazione del pensiero | pag. | 50 |
| 5. I limiti costituzionalmente tollerabili del diritto di critica sindacale ed il suo atteggiarsi rispetto agli appartenenti alla Polizia di Stato | » | 52 |
| 6. Il complesso rapporto tra sindacati e politica ed i rischi per il futuro dei sindacati di polizia | » | 54 |
| Organizzazione sindacale e conflitto collettivo nella Polizia di Stato: a metà del cammino verso la libertà, di Maurizio Falsone | | |
| 1. Organizzativa sindacale e conflitto collettivo nella Polizia di Stato: una ricerca utile oltre i confini del settore | » | 59 |
| 2. Il divieto di esercitare il diritto di sciopero fra scambio politico e attuazione di direttive costituzionali | » | 60 |
| 3. Il divieto di esercitare il diritto di sciopero: un'opzione legislativa non obbligata e, oggi, di dubbia costituzionalità | » | 65 |
| 4. Dal divieto di organizzazione sindacale alla <i>liberalizzazione</i> per mano del diritto internazionale... | » | 68 |
| 5. ... fino alla libertà di organizzazione sindacale "dimezzata" della l. n. 121/1981 | » | 72 |
| 6. Le inefficienze di un sistema imperfetto | » | 81 |
| Ai confini della libertà sindacale, di Pasqualino Albi | | |
| 1. La libertà sindacale è senza confini? | » | 83 |
| 2. I confini estremi della libertà sindacale | » | 88 |
| 3. Libertà sindacale e funzioni di polizia | » | 91 |
| Gli autori | » | 93 |

*Organizzazione sindacale e conflitto collettivo
nella Polizia di Stato:
a metà del cammino verso la libertà*

di Maurizio Falsone

**1. Organizzativa sindacale e conflitto collettivo nella Polizia di Stato:
una ricerca utile oltre i confini del settore**

Se è vero che il diritto del lavoro e sindacale, più di altri settori giuridici, ha fatto brillare i lati virtuosi del compromesso politico che ha dato i natali alla Costituzione¹, si può affermare che i profili giussindacali del lavoro nel settore della pubblica sicurezza rappresentano un'eccezione che conferma l'assunto principale.

Lo statuto dei lavoratori del 1970 ha aperto i cancelli delle fabbriche alla Costituzione, accelerando il percorso di invero delle promesse costituzionali.

Invece, nel *comparto* dei lavoratori della pubblica sicurezza tale cammino non ha incontrato porte da spalancare, perché è stato ostacolato dalla barriera del mito della *separatezza* delle forze di polizia e delle forze armate², alla quale, però, sono stati inferti colpi importanti che hanno aperto delle breccie.

Studiare questi spazi di libertà sindacale faticosamente conquistati, in particolare e soprattutto, dal personale della Polizia di Stato, permette di comprendere il significato più profondo delle conquiste dei lavoratori *tout court* e induce ad individuare e a denunciare le limitazioni ingiustificate e arbitrarie o le disparità irragionevoli che sussistono ancora sia all'interno del *comparto* della sicurezza, sia fra quest'ultimo e il resto del mondo dei lavoratori.

¹ Giannini M.S., *Rilevanza costituzionale del lavoro*, «Riv. giur. lav.», 1948, p. 7 ss., Smuraglia C., *La costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, Feltrinelli, Milano, 1958.

² Rusciano M., *Intervento*, in «Contrattazione», n.1, 1980, p. 22 ha parlato addirittura di «complesso della *separatezza*».

Infatti, l'incompletezza del percorso incominciato, come è normale, restituisce un sistema sindacale caotico e irrazionale, che impegna non poco l'interprete che voglia comprenderlo e descriverlo³.

Dall'analisi che ci apprestiamo a svolgere, in definitiva, risulta che il sistema giuridico del diritto sindacale della Polizia di Stato vive una fase di immobilità, come è provato anche dal recente silenzio, quasi assoluto, della dottrina lavoristica⁴, cui è auspicabile che segua un nuovo avanzamento per la realizzazione di un equilibrio fra libertà sindacali ed esigenze di ordine pubblico più maturo e coerente con la Costituzione e, in ogni caso, più lineare ed equo al suo interno.

La maggior parte degli istituti di diritto sindacale nel settore che stiamo analizzando danno prova di quanto si va dicendo e lasciano la sensazione di un percorso sospeso che deve essere ripreso e completato⁵.

2. Il divieto di esercitare il diritto di sciopero fra scambio politico e attuazione di direttive costituzionali

A proposito del diritto di sciopero nella Polizia di Stato, anche prima dell'entrata in vigore della l. n. 121/1981 che ne ha impedito l'esercizio con una disposizione espressa, si è sempre "tagliato corto", sostenendo che il personale, civile e militare, impegnato nella difesa della sicurezza pubblica non fosse titolare di un diritto di sciopero o, in ogni caso, che tale diritto non potesse essere esercitato, in ragione della «funzione sovrana» di cui esso è investito⁶.

A differenza di quanto è accaduto a proposito dello sciopero dei magistrati o di altre categorie impegnate su fronti *sensibili*⁷, le analisi giuridiche

³ Cfr. Treu T., *Carabinieri, polizia e sindacato*, in «Corriere giuridico», 4, 1992, p. 353 secondo cui «Polizia, Carabinieri e Forze armate pongono problemi difficili al diritto del lavoro».

⁴ L'eccezione al recente silenzio è rappresentata solo da Lambertucci P., *La libertà sindacale degli appartenenti ai corpi militari tra diritto internazionale e diritto interno: brevi spunti di riflessione*, 21 giugno 2016, www.osservatoriosullediscriminazioni.it, che peraltro focalizza l'attenzione sugli ordinamenti militari del "comparto" sicurezza e non su quelli civili, come la Polizia di Stato.

⁵ Ciò vale per il diritto di sciopero, l'organizzazione sindacale e la contrattazione collettiva, su cui ci soffermeremo nel presente scritto, ma anche per le garanzie dei sindacalisti e per la tutela contro le condotte antisindacali, su cui non è possibile intrattenersi in questa sede.

⁶ Cfr. *ex plurimis* Persiani M., *Diritto sindacale*, Cedam, Padova, 2016, p. 156.

⁷ Cfr. sulla legittimità dello sciopero dei magistrati o, *mutatis mutandis*, di quello degli avvocati, Lavagna C., *Il diritto di sciopero dei magistrati*, «Democrazia e Diritto», 1967, p. 229, Pera G., *Lo sciopero dei piloti e degli avvocati*, «Corriere giuridico», 1995, p. 897.

in tema di sciopero degli appartenenti alla Polizia di Stato sono state poco approfondite, probabilmente perché la questione non era – come non è mai stata – al centro del dibattito politico e sindacale. I lavoratori delle forze di polizia italiane, infatti, storicamente, non hanno preteso di acquisire questo spazio di libertà riconosciuto a tutti i lavoratori dall'art. 40 Cost.

Ciò, in parte, per un alto senso di responsabilità e di riconoscimento della delicatezza del proprio lavoro/servizio, in parte per ragioni strategiche o tattiche, ovvero per ottenere e, poi, per vedersi garantita una liberalizzazione legale maggiore sul fronte della libertà di organizzazione e contrattazione sindacale, ritenuto più importante⁸.

Sotto il profilo giuridico, in ogni caso, il tema non offre soluzioni scontate e, a mio parere, può, e forse deve, indurre, *de jure condendo*, a delle accorte aperture anche su questo delicato profilo.

Intendo cioè affermare che il divieto di sciopero previsto dalla legge ordinaria (art. 84 l. n. 121/1981), soprattutto per la sua assolutezza, non sembra essere una necessità costituzionale, ma una scelta contingente del legislatore che può essere oggetto di rivisitazione e che potrebbe presentare, oggi più di ieri, anche qualche profilo di illegittimità costituzionale.

Quindi, non si vuole fare un discorso di opportunità politica, ma verificare la tenuta di un'ipotesi teorica, nella speranza che questa possa giovare anche al dibattito interno al sindacato di Polizia.

Peraltro, non è da escludere che in un momento storico in cui i rinnovi contrattuali del *comparto* sicurezza sono fermi al 2009⁹ e quelli del pubblico impiego sono in agenda per il prossimo futuro, possa emergere anche fra gli appartenenti alla Polizia di Stato, l'esigenza di adoperare, entro limiti meno stringenti, uno strumento delicato ma fondamentale per l'autotutela collettiva.

Vediamo, allora, come stanno le cose sotto il profilo tecnico, ponendo attenzione, per i motivi che vedremo, al quadro normativo precedente alla riforma dell'81.

Fino all'entrata in vigore della l. n. 121/1981, che ha istituito un nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza, non vigeva alcuna disposizione in materia di diritto di sciopero dei funzionari e agenti di polizia.

Il divieto del suo esercizio veniva desunto dalla lapidaria proibizione di appartenere ad «associazioni sindacali anche a carattere apolitico» stabilita

⁸ Cfr. A.P., *Il sindacato di polizia*, «Contrattazione», 1, 1980, p. 6.

⁹ L'ultimo accordo è stato sottoscritto il 16 settembre 2010 ed è stato incorporato nel d.p.r. n. 184/2010.

sia dal d.lgs.lgt. n. 205/1945, sia dal regolamento di disciplina militare (d.p.r. 31 ottobre 1964) sia, seppur indirettamente, dal codice penale militare di pace (c.p.m.p.)¹⁰.

In sostanza, si affermava che, non potendo esercitare un diritto di coalizione e di organizzazione sindacale, i componenti delle forze di polizia e armate non erano in condizione di esercitare il diritto di sciopero, il quale, come è noto, è un diritto individuale ad esercizio collettivo. Esso, quindi, si inverte in un momento organizzativo e collegiale non ammesso nel settore di riferimento: infatti alle forze di polizia militari si applicava anche il divieto di reclamo collettivo (*ex art. 180 c.p.m.p.*)¹¹, nonché il divieto di raccolta di sottoscrizioni per una collettiva rimostranza o protesta in cose di servizio militare o attinenti alla disciplina (*ex art. 186 c.p.m.p.*).

Peraltro, certa dottrina dava per scontata tale conclusione o non vi si soffermava per la mancanza di una pressione sociale e politica degli interessati, come abbiamo già ricordato. Addirittura, una parte minoritaria ma autorevole di essa, la adoperava per dedurre l'inopportunità e l'illegittimità dello stesso riconoscimento del diritto di organizzazione sindacale (su cui *infra*). Si diceva, infatti, che se le forze di polizia non possono scioperare, allora esse non possono nemmeno organizzarsi sindacalmente, poiché l'attività tipica del sindacato è proprio l'autotutela realizzata nella forma dello sciopero, che ne fa una organizzazione effettiva e funzionante¹².

Il punto è che il presupposto di questo, invero discutibile, precipitato logico era già debole, perché fino al 1981 il divieto di sciopero non risultava *apertis verbis*, ovvero osservando l'orizzonte del diritto positivo ma era, a sua volta, oggetto di una deduzione, forzata, o comunque, massimalista.

Non v'è dubbio, infatti, che lo sciopero nel settore della pubblica sicurezza imponesse l'intervento del legislatore in funzione restrittiva, ma da qui a dare per acquisito un divieto assoluto, sia sotto il profilo soggettivo (ovvero nei confronti di tutto il personale) che sotto quello oggettivo (ovve-

¹⁰ Si tratta di disposizioni normative applicabili, durante la loro vigenza, anche al «Corpo delle guardie di pubblica sicurezza» istituito con d.lgs.lgt. n. 365/1944, ovvero a quel corpo militare che nel 1981 sarebbe stato disciolto e trasformato nella Polizia di Stato ad ordinamento civile che conosciamo oggi.

¹¹ L'art. 180 c.p.m.p. è stato dichiarato incostituzionale da solo nel 1985 da Corte cost. 2 maggio 1985, n. 126.

¹² Così Ghera E., *Libertà sindacale e ordinamento della polizia*, «Giurisprudenza costituzionale», 1976, p. 656, spec. p. 663, Panunzio S., *Intervento*, «Contrattazione», I, 1980, p. 14, ma *contra* Mancini F., *Equivoci e silenzi sul sindacato di polizia*, in Mancini F., *Costituzione e movimento operaio*, il Mulino, Bologna, 1976, p. 249 e Rusciano M., cit., p. 20.

ro delle modalità di esercizio dell'autotutela), passavano una serie di altre soluzioni più coerenti con l'art. 40 Cost.¹³

Quest'ultimo, infatti, autorizza solo la legge ad intervenire in materia di sciopero e lo fa ammettendo normative di regolazione e di contenimento e non di divieto assoluto: il diritto di sciopero, infatti, si esercita «nell'ambito delle leggi che lo regolano»¹⁴.

Queste possibili soluzioni di equilibrio, peraltro, erano ostacolate da un altro fattore contingente, rimosso solo nel 1980 (cfr. Cass. 711/1980). Prima di allora, infatti, la giurisprudenza mostrava estrema cautela in fatto di sciopero, ammettendo solo quello per interessi contrattuali che, però, gli appartenenti alla Polizia di Stato non potevano ancora tutelare in mancanza del riconoscimento di una seppur parziale libertà di organizzazione e negoziazione sindacale.

Il superamento di questo ostacolo contingente, comunque, avrebbe presto mostrato la sua fragilità, evidenziando, più di prima, che il divieto assoluto di sciopero non era una conclusione giuridicamente obbligata e inevitabile¹⁵, ma anzi un eccesso da (ri)valutare con particolare attenzione ai profili di costituzionalità.

Inoltre, a livello di diritto comunitario (divenuto poi eurounitario) e internazionale, durante la prima parte della nostra storia repubblicana, il diritto di sciopero veniva sostanzialmente ignorato¹⁶, ma la libertà di organizzazione sindacale veniva riconosciuta ampiamente sia dalla carta sociale europea del 1961, ratificata in Italia con l. n. 929/1965, sia dalle convenzioni OIL n. 87 del 1948, n. 98 del 1949, ratificate entrambe con l. n. 367/1958 sia dalla CEDU del 1950, ratificata con l. n. 848/1955, senza preclusioni assolute per le forze dell'ordine (su cui *infra*).

¹³ Si tratta, ad esempio, delle soluzioni individuate sul piano esegetico fino all'entrata in vigore della l. n. 146/1990 in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali. La Corte costituzionale, infatti, aveva individuato i c.d. limiti interni ed esterni all'esercizio del diritto di sciopero negli altri settori lavorativi da applicare in mancanza di leggi speciali attuative dell'art. 40 Cost. (cfr. Corte cost. 4/1977, Corte cost. 31/1969).

¹⁴ È proprio questa soluzione più equilibrata ad avere avuto la meglio nell'ambito del lavoro marittimo (Corte cost. n. 123 e 124 del 1962), del lavoro negli impianti nucleari (art. 49 e 129 d.p.r. 185/1964) e dell'assistenza di volo (art. 4 l. 242/1980).

¹⁵ Scrive Pedrazzoli M., *L'autotutela con le stellette*, «Critica del diritto», 1975, p. 126 che «v'è(ra) una certa tendenza, anche solo in funzione antialarmistica, a considerare l'esclusione dello sciopero come un *naturale negotii* imponibile al patto che darà vita al novello sindacato militare».

¹⁶ Sulla «ostracizzazione» dello sciopero nel diritto internazionale cfr. Corazza L., *Il nuovo conflitto collettivo*, FrancoAngeli, Milano, 2012, p. 113 e Novitz T., *International and European Protection of the right to Strike*, Oxford, 2003.

Il riconoscimento era di una portata tale che queste discipline sovranazionali sarebbero state interpretate¹⁷ e/o modificate successivamente¹⁸ ricomprendendovi anche il riconoscimento del diritto di sciopero, nei limiti previsti dalle regolamentazioni nazionali.

Vedremo dopo quale sarà il ruolo di queste norme in tema di organizzazione sindacale, per il momento basti osservare che esse purtroppo non sono valse a scardinare la tesi della sussistenza del divieto assoluto di sciopero, per il semplice motivo che non sono state prese sul serio nemmeno in tema di organizzazione sindacale. Infatti, le forze di polizia ad ordinamento civile hanno atteso l'intervento del legislatore nazionale per organizzarsi effettivamente a tutela dei propri interessi professionali¹⁹.

In verità, le conclusioni raggiunte a suo tempo in fatto di sciopero delle forze dell'ordine, se non erano, come abbiamo visto, giuridicamente obbligate, erano storicamente e sociologicamente giustificate dai (pre)giudizi sulla inevitabile politicizzazione dello sciopero, dallo stigma sociale/politico che colpiva chi esercitava il diritto di sciopero, dai legami che legavano almeno in superficie i sindacati più adusi al conflitto e i partiti della sinistra. Tutti fattori che facevano apparire il conflitto collettivo come un fenomeno incompatibile con l'autorevolezza e la neutralità dei corpi di polizia.

Tutto ciò, o meglio, solo ciò impediva agli stessi interessati di esigere il riconoscimento di un diritto che conduceva ad una seppur vaga etichettatura partitica. Non una questione giuridica, dunque, ma puramente politica.

¹⁷ Il comitato di esperti sulla libertà di associazione (CFA) e il comitato di esperti sull'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni (CEACR), entrambi organi interni all'OIL, infatti, hanno sempre considerato lo sciopero come indice rilevante per la verifica del rispetto delle convenzioni sottoscritte dagli stati nazionali. L'art. 11 CEDU, inoltre è stato interpretato dalla CtEDU, nel senso che il diritto di sciopero rientri implicitamente nell'ambito di tutela della Convenzione (cfr. CtEDU, 21 aprile 2009 n. 68959 in «Rivista italiana di diritto del lavoro», 4, 2009, p. 975).

¹⁸ La versione della carta sociale europea riveduta nel 1996 e ratificata in Italia con l. 30/1999 ha, infatti, riconosciuto all'art. 6 «il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro d'intraprendere azioni collettive in caso di conflitti d'interesse, compreso il diritto di sciopero» e ha autorizzato all'art. 6 restrizioni e limitazioni «stabilite dalla legge e (...) necessarie, in una società democratica, per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà altrui o per proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o il buon costume».

¹⁹ Non a caso un paventato tesseramento sindacale promosso prima della riforma del 1981 aveva destato scalpore e polemiche, nonostante il sostegno della dottrina lavoristica più progressista (cfr. gli atti del convegno dell'11 dicembre 1979 in «Contrattazione», 1, 1980, p. 10).

3. Il divieto di esercitare il diritto di sciopero: un'opzione legislativa non obbligata e, oggi, di dubbia costituzionalità

Questo sguardo storico della vicenda non è inutile, ma ci aiuta ad interpretare più correttamente il quadro normativo successivo.

La legge n. 121/1981, non senza un acceso dibattito come dimostrano i lavori preparatori, ha, infatti, previsto espressamente che «gli appartenenti alla Polizia di Stato non esercitano il diritto di sciopero né azioni sostitutive di esso che, effettuate durante il servizio, possano pregiudicare le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica o le attività di polizia giudiziaria» (art. 84)²⁰.

Sotto il profilo politico, lo scambio per giungere alla riforma *democratizzatrice* dell'ordinamento sulla pubblica sicurezza si realizzava soprattutto attraverso questo importante sacrificio delle forze dell'ordine, dettato da considerazioni di opportunità, a sua volta dovute alle contingenze storiche e sociologiche di cui sopra²¹.

Ma sotto il profilo tecnico, tale scambio non avrebbe ragione d'essere: nell'ambito dell'ordinamento internazionale di cui *supra*, ad esempio, al riconoscimento della libertà di organizzazione sindacale è seguita, man mano, non una restrizione, ma una estensione dei diritti relativi all'autotutela.

Oggi, addirittura, quello scambio potrebbe non avere motivo di sopravvivere, almeno in quegli stessi termini, perché i pregiudizi di cui sopra, fondati o meno, sono stati in larga misura superati: la riconducibilità dei sindacati a partiti specifici, infatti, è oggi molto più vaga – si pensi ai rapporti di sostanziale indifferenza se non di insofferenza fra PD e CGIL – l'esercizio del diritto di sciopero non è più una prerogativa sociale (o uno stigma) di cittadini militanti o affezionati ad una precisa ideologia politica.

In definitiva, cioè, il sacrificio radicale offerto per ottenere la libertà sindacale non detiene più lo stesso ruolo politico portante che aveva nel 1981. E non è detto che, sotto il profilo giuridico e costituzionale, esso risulti oggi ancora legittimo e/o opportuno.

Lascio ad altri il compito di fare opportune valutazioni politiche²², mentre mi riservo alcune righe per valutare la tenuta giuridica attuale di tale sacrificio.

²⁰ Una disposizione di contenuto sostanzialmente identico è contenuta sia nella l. 395/1990 sull'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria, sia nel codice dell'ordinamento militare (nella versione della l. n. 382/1978 come nella versione oggi vigente del d.lgs. n. 66/2010).

²¹ A tal proposito si era parlato di "sindacato atipico", cfr. Pedrazzoli M., cit., p. 126.

²² Ad esempio, sarebbe interessante domandarsi quanta influenza abbia avuto questa situazione giuridica sulla qualità della contrattazione collettiva incorporata nei d.p.r., sul trat-

La Corte costituzionale non ha mai avuto modo di valutarne la legittimità; inoltre, la giurisprudenza sul punto è piuttosto scarna, probabilmente in ragione di quella ritrosia delle forze dell'ordine ad agire in via di autotutela cui abbiamo già fatto cenno e che ha impedito la formazione di casi giudiziari²³.

Il contesto normativo nazionale e sovranazionale successivo alla legge di riforma dell'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza del 1981, però, offre degli spunti nuovi che giustificano, più di quanto non si potesse già fare prima, un atteggiamento critico nei confronti di una disposizione di divieto tanto perentoria.

Sotto il versante del diritto internazionale ed eurounitario, innanzitutto, sono reperibili nuovi dati sistematici innovativi.

La carta sociale europea, le cui parti rinnovate nel 1996 sono state ratificate con la l. n. 30/1999, riconosce a tutti il diritto di sciopero e, nell'ammetterne, come l'art. 40 Cost., le limitazioni, stabilisce che esse devono essere finalizzate a garantire altri beni della vita, specificamente elencati, che potrebbero risultare lesi dall'esercizio del diritto di sciopero (cfr. art. 6 e art. G).

Inoltre, l'art. 11 CEDU sul diritto di associazione sindacale è stato interpretato (con esegesi vincolante²⁴) nel senso che il diritto di sciopero ne è un «corollario inscindibile» spettante anche ai dipendenti pubblici e nel senso che i limiti posti al suo esercizio devono essere «necessari», «proporzionati» e non devono avere «carattere generale senza riguardo alle mansioni in specifico osservate»²⁵.

Infine, la carta di Nizza proclamata nel 2000, che ha lo stesso valore dei Trattati UE secondo l'art. 6 TUE, stabilisce che «i lavoratori e i datori di lavoro, o le rispettive organizzazioni, hanno, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali, il diritto (...) di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero».

tamento economico e normativo dei poliziotti ai sensi della l. n. 195/1995, sul loro benessere, equipaggiamento e formazione, nonché sul rapporto di fiducia del Corpo con i cittadini e le formazioni sociali democratiche.

²³ L'unica giurisprudenza individuata riguarda un caso di assemblee sindacali legittime convocate per il medesimo giorno in tutto il territorio nazionale e vietate, proprio per la contestualità temporale, su input ministeriale poiché la modalità di esercizio del diritto veniva considerata azione sostitutiva dello sciopero (TAR Lazio, 19 marzo 1985, n. 376).

²⁴ Cfr. Corte cost. n. 348 e 349 del 2007.

²⁵ CtEDU, 21 aprile 2009 n. 68959, "Rivista italiana di diritto del lavoro", 4, 2009, p. 975.

Se già il contesto sovranazionale previgente non offriva importanti garanzie di legittimità del divieto assoluto di sciopero desunto, come dimostrato, in via esegetica, l'attuale quadro giova men che meno al divieto previsto dalla legge.

In sostanza, è naturale che le limitazioni al diritto di sciopero siano ammesse o addirittura necessarie, ma è possibile escludere anche che tali restrizioni possano inverarsi in una privazione totale dell'esercizio del diritto applicabile fondata sul criterio soggettivo dell'appartenenza alla Polizia di Stato, piuttosto che su un, più difendibile, parametro relativo alle mansioni assegnate al personale e alle esigenze di tutela di specifici ulteriori beni di rilevanza costituzionale.

Per intenderci, il divieto oggi a) potrebbe (o addirittura dovrebbe) essere limitato, secondo un apprezzamento che peraltro spetta solo al legislatore, ai fenomeni di autotutela che, per il modo in cui si realizzano, possono provocare un danno effettivo al funzionamento dell'apparato di Polizia e quindi alla sicurezza dello Stato e/o dei cittadini e, inoltre, b) potrebbe (o dovrebbe) riguardare non l'intero Corpo, ma solo il personale che, nel momento dell'azione di autotutela, svolge funzioni e mansioni improcrastinabili e delicate.

L'art. 83 della l. n. 121/1981, d'altronde, non esclude la titolarità del diritto di sciopero, anzi, per quanto possa essere paradossale, la conferma nello stesso momento in cui ad essa fa seguire il divieto assoluto del suo esercizio («*Gli appartenenti alla Polizia di Stato non esercitano il diritto di sciopero* ["di cui sono titolari", potremmo aggiungere noi]»): anche questo aspetto formale conferma l'esistenza di profili di illegittimità costituzionalità della norma.

Inoltre, il legislatore ha esteso il divieto alle "azioni sostitutive" dello sciopero ma, in questo caso opportunamente, solo se esse sono effettuate "durante il servizio" e se "possono pregiudicare esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica o le attività di polizia giudiziaria". Quest'ultima condizione, lascia emergere un controlimite al divieto assoluto in linea con il ragionamento esposto *supra* e che potrebbe o dovrebbe essere esteso anche all'esercizio del diritto di sciopero, di modo da impedire solo gli atti di autotutela effettivamente incidenti su altri diritti, principi e valori di rango costituzionale.

Peraltro, e veniamo così al versante delle novità sul fronte del diritto nazionale, questa è la logica di fondo sottesa alla l. n. 146/1990, in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali che, di per sé o, tutt'al più, con oppor-

tuni ritocchi aggiuntivi, potrebbe garantire un accorto utilizzo dello strumento di autotutela anche per il personale della Polizia di Stato²⁶.

Per giungere ad un esito del genere, comunque, non può invocarsi una legge calata dall'alto, ma è necessario che emerga, prima di tutto nelle trame della comunità dei lavoratori interessati, un interesse ed un'esigenza a potenziare i propri strumenti di autotutela per incidere meglio sulla contrattazione collettiva e, quindi, migliorare le proprie condizioni di lavoro.

Basta qui concludere, che, oggi più che in passato, una modifica dell'art. 84 della l. 121/1981 in direzione liberale sarebbe certamente possibile, se non costituzionalmente necessaria.

A questo proposito non si cada, infine, nell'equivoco secondo cui lo sciopero non si confà al suo esercizio nell'ambito delle forze dell'ordine per una sua supposta indole egoistica-corporativa, che, almeno a livello di immagine, danneggia l'autorevolezza delle forze dell'ordine.

Il diritto di sciopero, infatti, è garantito dalla Costituzione perché il suo esercizio, nel rispetto degli altri valori costituzionali, rappresenta anche un interesse generale. Chi può, infatti, negare che un personale di polizia messo in condizioni di pretendere migliori retribuzioni, migliori equipaggiamenti e migliore formazione rappresenti un interesse e una garanzia, anche, per lo Stato e per il Popolo?

4. Dal divieto di organizzazione sindacale alla liberalizzazione per mano del diritto internazionale...

La questione della libertà di organizzazione sindacale nel *comparto* della pubblica sicurezza ha rappresentato nel nostro Paese la chiave di volta del processo di *modernizzazione* delle forze di polizia, a differenza del tema negletto dello sciopero.

Alcune conquiste, merito delle pressioni dei lavoratori sul legislatore, hanno prodotto degli avanzamenti importanti. Molte altre battaglie, invece, devono ancora essere combattute. Dunque, la libertà di organizzazione sindacale attualmente riconosciuta agli appartenenti alla Polizia di Stato è una libertà dimezzata: questo è un dato oggettivo, come vedremo.

Il tema, pertanto, fa anche da cartina di tornasole dei benefici che l'applicazione degli istituti di diritto giussindacale può apportare al caratte-

²⁶ L'art. 1 l. n. 146/1990 stabilisce che sono considerati servizi pubblici essenziali quelli «volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione».

re democratico di un corpo di polizia, ma anche delle inefficienze che i limiti legali a tali libertà possono arrecare al sistema.

In questa sede pare interessante verificare se, sul piano innanzitutto giuridico, tale situazione sia, almeno per certi aspetti, (il)legittima, (in)evitabile e/o solamente (in)opportuna²⁷.

A differenza di quanto abbiamo visto in materia di sciopero, il divieto assoluto di organizzazione sindacale è stato formalizzato espressamente dal legislatore subito dopo l'istituzione e la militarizzazione, nel biennio 1943/1944²⁸, del *Corpo delle guardie di pubblica sicurezza*²⁹, che, prima di allora, era un corpo ad ordinamento civile³⁰.

Esso, infatti, risulta a chiare lettere nell'art. 1 del d.lgs.lgt. n. 205/1945 che, come abbiamo accennato *supra*, faceva divieto «al personale civile e militare dell'Amministrazione della pubblica sicurezza di appartenere a partiti politici o ad associazioni sindacali anche se a carattere apolitico»³¹.

Sotto il profilo esclusivamente formale, il d.lgs.lgt. n. 205/1945 è stato abrogato con il d.lgs. delegato n. 212/2010, meglio noto come “decreto taglia-leggi”, a firma dell'allora Ministro Roberto Calderoli, ma ciò non vuol dire che esso sia rimasto in vigore fino a sei anni fa; anzi tale circostanza conferma il contrario.

Il decreto c.d. taglia-leggi del 2010, infatti, come dispone la legge delega cui ha dato attuazione, non ha inteso realizzare un effetto abrogativo in senso proprio, cioè normativamente innovativo, piuttosto ha predisposto un lungo elenco ricognitivo di norme già abrogate tacitamente o implicitamente o che comunque avevano esaurito la loro funzione o che erano prive di effettivo contenuto normativo o che erano comunque obsolete³².

²⁷ Cfr., a proposito dei dubbi sulla legittimità dei limiti legali attuali, Menghini L., *Le articolazioni del “diritto sindacale separato”: polizie, carabinieri, forze armate*, «Rivista giuridica del lavoro», 1992, p. 377.

²⁸ R.d.l. 31 luglio 1943, n. 687 e d.lgs.lgt. 2 novembre 1944, n. 365.

²⁹ Il Corpo delle guardie di pubblica sicurezza istituito nel 1944 rappresenta solo l'ultima forma assunta dal medesimo corpo, che vanta una storia ultracentenaria: istituito nel 1852 nel Regno di Sardegna, esso si trasforma nel 1890 in “guardia di città”, nel 1919 in “Regia guardia”, nel 1922 in ruolo specializzato dei Carabinieri e, infine, nel 1923 in Corpo civile degli agenti di pubblica sicurezza. Cfr. Pedrazzoli M., cit., p.130.

³⁰ La Polizia prima del periodo repubblicano è stato un corpo quasi sempre civile, salvo che per il periodo 1919-1922, in cui era stato militarizzato attraverso l'inclusione nei ranghi dei Carabinieri.

³¹ Si è già ricordato, inoltre, che il divieto era talmente perentorio da essere interpretato nel senso di riguardare anche lo sciopero, in ragione del fatto che quest'ultimo rappresenta lo strumento principale di effettività del ruolo sindacale (cfr. *supra*).

³² In questi termini cfr. art. 14 comma 14-*quater* della legge delega n. 246/2005.

Il divieto assoluto di organizzazione sindacale, dunque, anche secondo il legislatore delegato del 2010, ha smesso di produrre effetti ben prima di tale data, come risulta anche dal fatto che, naturalmente, i sindacati di polizia sono sorti ben prima del 2010.

Ora, individuare il momento in cui giuridicamente è stato davvero superato il divieto assoluto di organizzazione sindacale non è un capriccio da studiosi: da questa indagine di sapore storico, infatti, possiamo trarre alcuni elementi utili anche ad impostare un discorso e un confronto giuridico e politico sulla legittimità e/o l'inevitabilità degli attuali limiti legali e, volendolo, sulle riforme potenziali.

La vulgata vuole che la norma di divieto assoluto sia stata oggetto di abrogazione implicita per mano della più volte ricordata l. n. 121/1981, che regola l'intera materia dell'ordinamento delle forze di pubblica sicurezza³³ e stabilisce delle restrizioni alle libertà sindacali riconosciute.

Ciò, però, non corrisponde al vero poiché, già prima del 1981, vi sono stati degli altri interventi normativi abrogativi del divieto, come, peraltro, non ha mancato di notare una autorevole e condivisibile dottrina³⁴.

Prima della riforma che ha "smilitarizzato" il Corpo di polizia, infatti, sono state emanate diverse leggi di autorizzazione alla ratifica, con ordine di esecuzione, di convenzioni sovranazionali che, per ciò stesso, hanno preso posizione fra le fonti del nostro ordinamento interno, in un primo tempo, allo stesso livello della legge ordinaria.

Alcune di queste le abbiamo già considerate in tema di sciopero, altre le indichiamo qui per la prima volta: esse sono la convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 (cfr. l'art. 11), ratificata con l. n. 848/1955, la convenzione OIL n. 87 del 1948 (cfr. gli artt. 1, 2 e 9) e n. 98 del 1949 (cfr. l'art. 1), ratificate entrambe con l. n. 367/1958, la carta sociale europea del 1961 (cfr. l'art. 5) ratificata con l. n. 929/1965 e, infine, il patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (cfr. l'art. 8) e il patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (cfr. l'art. 22), firmati a New York rispettivamente il 16 ed il 19 dicembre 1966 e ratificati con l. n. 881/1977³⁵.

Ognuna nel proprio ambito, questi atti normativi fissano il principio fondamentale della libertà di organizzazione e di associazione sindacale e rinviano alle leggi nazionali - e solo ad esse - eventuali restrizioni (così, in particolare, le convenzioni OIL e la carta sociale europea).

³³ Di Rollo M., *Le relazioni sindacali nel comparto sicurezza*, "Lavoro nelle p.a.", 3-4, 1999, p. 685.

³⁴ Cfr. Mancini F., *Equivoci e silenzi...*, cit., p. 249, Pedrazzoli M., cit., p. 122.

³⁵ Frediani F., *Intervento*, "Contrattazione", I, 1980, p. 16.

Ma tali restrizioni, si precisa in queste fonti normative, dovevano (e devono) essere a) necessarie, rispetto al contesto democratico in cui si inscrivono, e b) finalizzate a tutelare specifici beni assolutamente prevalenti rispetto alla garanzia della libertà di aderire o di costituire associazioni sindacali³⁶ (cfr. CEDU e i patti di New York).

Queste disposizioni, in sostanza, stridevano palesemente col previgente divieto assoluto di organizzazione sindacale formalizzato peraltro in un contesto storico particolarissimo (quello post fascista e pre-repubblicano) ed evidentemente lo abrogavano, lasciando al legislatore – e a nessun altro – solo la *facoltà* di *ridimensionare* l'esercizio di tale libertà (anche) nell'ambito dell'amministrazione della pubblica sicurezza, escludendo invece la possibilità di obliterarlo del tutto³⁷.

In definitiva, la libertà sindacale si confermava essere una libertà fondamentale in coerenza con l'art. 39 Cost., mentre la sua restrizione rappresentava una mera opzione politica, da preferire solo in un'ottica di necessario bilanciamento con altre libertà e diritti fondamentali³⁸.

Ciò significa che, almeno dal 1955, anno di ratifica della prima delle succitate convenzioni, sarebbe stato possibile vedere sorgere e diffondersi il sindacato di polizia³⁹. E, infatti, ben prima del 1981 un sindacato autonomo, per giunta rappresentativo di una forza militare come quella dell'aeronautica (il SINAM), risulta costituito, operante e addirittura riconosciuto, seppur ambiguamente, dai governi di allora⁴⁰. Così come, poco prima del 1981, non sono mancati i tentativi dei confederali, avallati da autorevole dottrina, di avviare un tesseramento sindacale fra i poliziotti, anche a mo' di pressione sul legislatore intento, in quel torno di anni, a discutere i disegni di legge sul tema⁴¹.

³⁶ Lambertucci P., cit.

³⁷ *Contra* Cons. Stato, 4 febbraio 1966 n. 5, "Foro italiano", 6, 1966, p. 377 secondo cui il divieto affermato nel 1945 era ancora in vigore e la sua illegittimità costituzionalità non era nemmeno manifestamente infondata (per le motivazioni e le aspre critiche della dottrina cfr. *infra*).

³⁸ Ghera E., cit., p. 656 e spec. p. 663, Panunzio P., cit., p. 14.

³⁹ Riguardo all'illegittimità costituzionale del divieto assoluto di organizzazione sindacale di cui al decreto del '45, a prescindere dalla ritenuta abrogazione per mano delle leggi ordinarie di autorizzazione alla ratifica, cfr. F. Mancini, *Equivoci e silenzi sul sindacato di polizia*, cit., 256. È inutile soffermarsi ancora sulla legittimità costituzionale di una norma ormai superata, per cui questo genere di valutazione sarà più proficuamente svolta *infra* in relazione alla normativa attualmente in vigore.

⁴⁰ Fedeli F., (a cura di), *Sindacato polizia*, Sapere edizioni, Milano, 1975, *passim*.

⁴¹ Fedeli F., *Polizia e democrazia*, Edizioni Studio Tesi, 1978 con prefazione di S. Rodotà.

Purtroppo, però, questo spazio di libertà non è stato sfruttato del tutto, sia a causa della «idiosincrasia immotivata»⁴² degli operatori giuridici nei confronti delle pattuizioni internazionali – le quali stentavano ad essere prese sul serio nonostante le leggi di ratifica con ordine di esecuzione –, sia perché le forze di polizia, per non dare l'impressione di *forzare la mano*, hanno preferito rispondere con molta (troppa?) cautela, attendendo l'intervento risolutivo del Parlamento. In questo modo, però, la diffusione del sindacato di polizia ha visto un forte rallentamento⁴³.

5. ... fino alla libertà di organizzazione sindacale “dimezzata” della l. n. 121/1981

Stando così le cose, dobbiamo affermare che la l. n. 121/1981 non solo non ha abrogato alcun divieto assoluto di organizzazione sindacale per gli appartenenti alle forze di polizia, ma, semmai, ha posto dei nuovi limiti e restrizioni prima inesistenti, attuando le clausole delle convenzioni internazionali, che autorizza(va)no le leggi statali a stabilire in che misura riconoscere ad essi le libertà sindacali.

Tale legge, dunque, non si colloca su una linea, per così dire, progressista, come potrebbe sembrare guardando di primo acchito e con un atteggiamento formalista alle evoluzioni normative descritte.

Resta da vedere, adesso, se essa, oltre a non innovare il sistema in senso liberale e democratico, ha eventualmente posto dei limiti legittimi e ragionevoli e se, in ogni caso, si è posta su una linea politica di restrizione minimale delle libertà oppure se ha oltrepassato tale limite.

Abbiamo già detto del divieto di sciopero e di altri surrogati – stabilito all'art. 84 – su cui si sarebbe potuto tentare un compromesso, ovvero un equilibrio fra valori costituzionali, più virtuoso (cfr. § 2-3).

Veniamo ora all'art. 83 della l. n. 121/1981, il quale stabilisce che “*gli appartenenti alla Polizia di Stato hanno diritto di associarsi in sindacati*”.

A questa affermazione di principio, che ha spazzato ogni dubbio a proposito del superamento del divieto assoluto di organizzazione sindacale di cui *supra*, seguono due restrizioni: una imposta ai lavoratori, una alle nascenti organizzazioni.

⁴² Cfr. Pedrazzoli M., cit., p. 122.

⁴³ Ciò vale indifferentemente per le forze di polizia civile e, *mutatis mutandis*, per il personale militare.

Con la prima, si stabilisce che i lavoratori della Polizia di Stato a) non possono iscriversi a sindacati che non rappresentino proprio e soltanto il personale della Corpo e, di conseguenza, che gli stessi b) non possono nemmeno rappresentare lavoratori di altri comparti e settori (art. 82 commi 2 e 3 della l. n. 121/1981).

Con la seconda limitazione, l'art. 83 stabilisce che i sindacati della Polizia di Stato a) sono – *rectius*, devono essere – diretti e rappresentati da personale del Corpo stesso, in servizio o in quiescenza⁴⁴, e che b) essi non possono aderire, affiliarsi o avere relazioni di carattere organizzativo con altre associazioni sindacali⁴⁵.

Le deroghe alle libertà ordinariamente riconosciute, per il tramite dell'art. 39 Cost.⁴⁶, ai lavoratori e ai sindacati, sono diverse: a) si impone che la rappresentanza (anche negoziale) venga esercitata in riferimento ad un settore il cui perimetro viene fissato *ex lege* – tramite il criterio dell'appartenenza alla Polizia di Stato; si impedisce, così, l'autodeterminazione dei confini della rappresentanza, che è invece una libertà tipica delle categorie dei settori privati: ad esempio, non è possibile organizzare un sindacato che rappresenti, congiuntamente, i lavoratori della Polizia di Stato e quelli della Polizia penitenziaria⁴⁷; b) si vieta la rappresentanza esterna, ovvero la possibilità di essere rappresentati da sindacalisti che si dedichino a tempo pieno all'attività sindacale senza appartenere alla *categoria* dei lavoratori rappresentati; si tratta di un divieto relativo ad un fenomeno molto diffuso nel settore privato, soprattutto fra i sindacati confederali, ove intervengono sindacalisti dotati di elevate competenze tecniche in materia di relazioni sindacali, ma non provenienti dallo stesso mondo lavorativo dei rappresentati; 3) si vieta l'affiliazione dei sindacati di polizia con altri sindacati, dunque viene

⁴⁴ La possibilità per i poliziotti in quiescenza di rappresentare gli ex colleghi in servizio, rappresenta una prima, seppur timida, apertura alla rappresentanza esterna. Essa è stata autorizzata recentemente con d.l. n. 101/2013 conv. con l. n. 125/2013.

⁴⁵ In sede di analisi della situazione della contrattazione collettiva si prenderà in considerazione l'ulteriore limite secondo cui i sindacati della Polizia di Stato non possono “*interferire nella direzione dei servizi o nei compiti operativi*” (art. 83).

⁴⁶ Per i riferimenti ai molteplici aspetti della libertà di organizzazione sindacale cfr. *ex plurimis* Bellocchi P., “Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva”, in Proia, G. (a cura di), *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva* in Persiani M., Carinci F. (a cura di), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2014, p. 95 ss.

⁴⁷ L'esempio non può più estendersi al Corpo forestale dello Stato, il quale con d.lgs. n. 177/2016 è stato recentemente assorbito nell'Arma dei Carabinieri ed è stato, per questo tramite, militarizzato. Ne consegue che il personale del Corpo forestale assorbito dai Carabinieri deve ora sottostare al regime di cui all'ordinamento militare, che impedisce la formazione di sindacati veri e propri e autorizza solo una rappresentanza elettiva per la concertazione (e non per la contrattazione) dei trattamenti economici e normativi, ai sensi dell'art. 2 comma 1 lett. B) del d.lgs. n. 195/1995.

ostacolato qualunque legame e associazione orizzontale o verticale, di ogni natura.

L'art. 39 Cost. non autorizza tali deroghe al generale principio di libertà di organizzazione sindacale, dunque, per valutare la legittimità costituzionale delle stesse, è necessario andare alla ricerca di altri eventuali referenti normativi dello stesso rango per procedere con un equilibrato bilanciamento.

In seguito alla l. costituzionale n. 3 del 2001, che ha modificato (anche) l'art. 117 Cost., le convenzioni internazionali cui abbiamo già fatto riferimento, sono assurde a parametro costituzionale, in qualità di norme interposte, poiché è stato stabilito che la potestà legislativa deve essere esercitata non solo nel rispetto della Costituzione, ma anche «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». Pertanto, oggi, è sempre ad esse che dobbiamo fare riferimento, ma in qualità di norme di rango superiore alla l. ordinaria n. 121/981⁴⁸.

Tali convenzioni, come abbiamo visto, non autorizzano divieti assoluti in materia di organizzazione sindacale, ma riconoscono al legislatore la facoltà di individuare una regolazione restrittiva dell'esercizio di questa libertà.

In verità, per quanto riguarda il diritto eurounitario, l'art. 12 della Carta di Nizza del 2000, cui abbiamo già fatto riferimento in materia di sciopero, proclama anche il «diritto di ogni individuo di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi». E ciò, senza ulteriori specificazioni o deroghe, come fa anche l'art. 39 comma I della Costituzione italiana.

Tuttavia, a livello internazionale, l'art. 11 CEDU, autorizzando espressamente le limitazioni legali nei confronti degli appartenenti alle forze di polizia, consente tali restrizioni a tutela della sicurezza nazionale, della pubblica sicurezza, della difesa dell'ordine e della prevenzione dei reati, della protezione della salute o della morale e della protezione dei diritti e delle libertà altrui⁴⁹.

Quindi, a tutto voler concedere, tali limitazioni legali devono essere finalisticamente orientate, ovvero devono servire a tutelare altri beni di pari o superiore rango.

⁴⁸ Si parla, a questo proposito, di norme superlegislative/subcostituzionali. Cfr. Bin R., Pitruzzella G., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 353 nonché Corte cost. 348/2007 e 349/2007.

⁴⁹ Una previsione simile è contenuta nel Patto di New York del 16 dicembre 1966 e una, quasi identica, si legge in quello del 19 dicembre 1966.

5.1 Il "diritto sindacale separato" a tutela dell'immagine imparziale della Polizia di Stato

Dunque, stando ai parametri costituzionali interposti fin qui considerati, i limiti legali – laddove ritenuti necessari secondo il giudizio discrezionale del legislatore – non possono svolgere una funzione solo negativa (limitare una libertà), ma devono espletarne una positiva (tutelare un altro diritto di libertà), in un'ottica classica di bilanciamento.

Dobbiamo, allora, chiederci a quali beni di rango costituzionale fanno riferimento i limiti posti dalla l. n. 121/1981.

La *ratio* ad essi comune è rappresentata dall'esigenza di tenere separata rispetto a quelle degli altri settori la rappresentanza sindacale, e quindi l'attività sindacale e negoziale, degli appartenenti alla Polizia di Stato.

Ma la separatezza, di per sé, non è un valore di rango costituzionale. Essa, rappresenta semmai un obiettivo immediato per tutelare, indirettamente, altri beni.

Difficilmente, però, fra di essi possono annoverarsi la sicurezza nazionale, la pubblica sicurezza, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale e la protezione dei diritti e delle libertà altrui, perché questi possono essere garantiti e rispettati anche nell'ambito di una libertà di organizzazione sindacale più ampia. Peraltro, questi ultimi sono beni di interesse generale rispetto ai quali il legislatore si è già premurato di vietare, ben al di là dello stretto necessario come abbiamo visto, l'esercizio del più dirompente diritto di sciopero e di altre azioni analoghe.

La riforma del 1981, in verità, autorizzando l'attività sindacale in un contesto solo separato, intende(va) disincentivare le influenze che potevano giungere dalle organizzazioni e dalle attività sindacali degli altri lavoratori italiani, in ragione della «particolare natura delle funzioni di polizia» e a tutela dell'imparzialità, che è «valore di riferimento fondamentale anche per le associazioni sindacali di polizia»⁵⁰.

Questa esigenza, però, non risulta espressamente garantita dall'ordinamento internazionale ed eurounitario, dunque è opportuno accertare se all'interno della nostra Carta fondamentale vi siano altri riferimenti utili a legittimare la scelta del legislatore ordinario.

A questo proposito, possiamo considerare gli artt. 97 e 98 Cost.

⁵⁰ Cfr. i lavori preparatori relativi alla l. n. 121/1981.

L'art. 97 Cost. fissa il principio dell'imparzialità dei pubblici uffici e della loro amministrazione, l'art. 98 comma I Cost. quello della fedeltà dei pubblici impiegati agli interessi della Nazione⁵¹.

Queste norme si riferiscono, ovviamente, a tutti i lavoratori della Pubblica Amministrazione (compresa la Polizia di Stato), ma esse non impediscono affatto di riconoscere una libertà di organizzazione sindacale più ampia di quella prevista oggi dalla l. n. 121/1981.

Prova di ciò, sia il fatto che i limiti imposti agli appartenenti alla Polizia di Stato, non sono previsti nella legge che regola, più in generale, il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, cui peraltro si fa rinvio nella stessa legge sull'ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza in via residuale, ovvero per quanto in essa non specificamente normato⁵².

Infatti, un ufficio pubblico e i suoi componenti possono e devono essere imparziali e fedeli alla Nazione anche se sono sindacalizzati in un contesto confederale o comunque non separato, come quello implicitamente autorizzato dal d.lgs. n. 165/2001.

Veniamo ora all'art. 98 comma III Cost., che è l'unica disposizione che, nella Costituzione, fa riferimento espresso (anche) ai «funzionari e agli agenti di polizia» e che autorizza la legge ad introdurre *limitazioni* al diritto costituzionale d'isciversi ai partiti politici, sia a carico loro, sia a carico di altre categorie particolari di lavoratori⁵³.

È opportuno precisare correttamente la *ratio* di questa norma che autorizza una regolamentazione restrittiva alla libertà di iscrizione ai partiti.

Per ragioni sia logiche che «topografiche», è chiaro che questa disposizione si giustifica in nome dei beni supremi dell'imparzialità e della fedeltà alla Repubblica.

Inoltre, è altrettanto evidente che la disciplina più restrittiva, tale da giustificare, solo nel caso di particolari lavoratori della PA, la limitazione per legge di diritti di libertà fondamentali come quello alla partecipazione poli-

⁵¹ Gli artt. 97 e 98 Cost. non sono oggetto di modifiche sostanziali nell'ambito della proposta di legge costituzionale di riforma (G.U. n. 88/2016) che sarà sottoposta a referendum confermativo alla fine del 2016, salvo che per l'aggiunta del riferimento alla trasparenza dei pubblici uffici accanto a quelli dell'imparzialità e del buon andamento.

⁵² Cfr. d.lgs. n. 165/2001 (spec. artt. 40-50bis) richiamato sia dall'art. 23 comma 5 della l. n. 121/1981, sia dall'art. 1 comma 4 della l. n. 395/1990 sull'ordinamento del Corpo di Polizia penitenziaria.

⁵³ Si tratta di magistrati, militari di carriera in servizio attivo, rappresentanti diplomatici e consolari.

tica e partitica⁵⁴, è giustificata dalla delicatezza delle funzioni svolte, come dimostra il fatto che le categorie di lavoratori coinvolti condividono con la Polizia di Stato proprio la circostanza di svolgere una funzione e dei compiti di rilievo costituzionale.

Tuttavia non pare corretto affermare che l'obbligo di imparzialità e fedeltà, in tali casi particolari, vede ampliare la propria portata, nel senso di imporre un atteggiamento *più* fedele e imparziale di quello richiesto agli altri lavoratori della PA.

Tale condotta, infatti, è dovuta, nella medesima misura, a qualunque livello dell'organizzazione dello Stato e da parte di ogni lavoratore pubblico⁵⁵, compreso quello iscritto ad un partito, che non può, per ciò solo, essere (considerato) meno fedele e/o imparziale di uno non militante.

Per quale motivo, allora, i costituenti hanno previsto una norma speciale di tale portata, se il dovere di fedeltà e imparzialità è già tutto inevitabilmente condensato agli art. 97 e 98 comma I Cost.?

Ciò che distingue l'art. 98 comma III Cost. dalle disposizioni che lo precedono, è l'attenzione del primo ad un profilo diverso del bene che intende tutelare, ovvero a quello dell'*immagine* fedele e imparziale che alcune categorie di lavoratori pubblici devono preservare, in questo senso sì, più di altre. Si chiede cioè ad alcuni lavoratori di non esprimere verso l'esterno e, in particolare, con una adesione costante ad un partito, il proprio orientamento politico, che può e deve comunque essere coltivato da ogni cittadino.

Può, questa disposizione, così interpretata, giustificare i limiti di cui agli artt. 82 e 83 della l. n. 121/1981?

Innanzitutto, è pacifico l'assunto secondo cui l'art. 98 comma III Cost. debba essere interpretato con particolare rigore ai sensi dell'art. 14 delle preleggi, poiché esso ha natura eccezionale, visto che autorizza un divieto o delle limitazioni legali in un contesto costituzionale liberale. Da ciò deriva l'importante corollario secondo cui «*non è possibile far ricorso alla disposizione in commento al di fuori dei casi in essa espressamente menzionati*»⁵⁶.

Quindi, come è stato affermato già prima dell'entrata in vigore della riforma del 1981, la legge è autorizzata a vietare, o *a fortiori*, limita-

⁵⁴ Cfr. l'art. 49 Cost., secondo cui tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

⁵⁵ D'altronde, è noto a tutti, grazie alle cronache quotidiane, quanto dannosa possa essere la condotta non imparziale o infedele di un dipendente pubblico a qualunque livello, dal cancelliere al magistrato fino all'usciera.

⁵⁶ Così Saitta S., *Commento all'art. 98 Cost.*, in Aa.Vv., *Commentario alla Costituzione*, Utet on-line.

re/regolare l'iscrizione soltanto ai partiti, ma non può porre un divieto o una limitazione di iscrizione anche ai sindacati, che, senza dubbio, sono entità diverse, regolate da norme distinte (art. 39 vs art. 49 Cost.). Anzi l'omissione del costituente in sede di formulazione della norma è un argomento che conferma il fatto che l'art. 98 Cost. non può incidere sui diritti e le libertà sindacali⁵⁷.

5.2. *La (il)legittimità dei limiti legali di organizzazione sindacale nel contesto politico/sindacale attuale: dubbi e prospettive di liberalizzazione*

La disamina potrebbe fermarsi qui, affermando che i limiti posti all'iscrizione ai sindacati e alla loro organizzazione non siano adeguatamente coperti da una norma costituzionale, ma per giungere a confermare gli esiti di questa ricerca è opportuno fare una verifica ulteriore, saggiando la tenuta odierna di tesi opposte espresse in passato in giurisprudenza.

L'ordinanza del Consiglio di Stato già citata *supra* in tema di sciopero⁵⁸, cui erano seguiti gli strali della dottrina più autorevole⁵⁹, aveva affermato, infatti, che il sistema sindacale previsto dall'art. 39 della Costituzione «doveva essere del tutto indipendente dai partiti», ma che in concreto esso rappresentava «uno dei mezzi più energici, più penetranti e più efficienti con cui i partiti fanno sentire la propria influenza sulle strutture economiche e sociali del Paese». Pertanto, considerato che il termine *partiti* può essere inteso in senso lato, l'art. 98 Cost. doveva essere interpretato nel senso di autorizzare il legislatore ad escludere (come era previsto nel 1966) o a limitare l'iscrizione dei funzionari e degli agenti di polizia anche ai sindacati.

A suggestionare i giudici amministrativi, era la nota metafora della *cinaglia di trasmissione* fra partiti e sindacati, che descriveva icasticamente la ragione del divieto assoluto di organizzazione sindacale fissato nel 1945. E sarebbe stata proprio questa visione dei rapporti politica/sindacato a giustificare, in un contesto definitivamente democratico e più evoluto, non il divieto assoluto, divenuto storicamente eccessivo, ma le restrizioni poste dalla l. n. 121/1981, su cui ci stiamo soffermando adesso.

⁵⁷ Addirittura in sede di assemblea costituente, la formulazione abbozzata prevedeva in origine un divieto di iscrizione ai partiti per i soli magistrati. Cfr. Mancini F., cit., p. 256.

⁵⁸ Cfr. Cons. Stato, ad. plenaria, 4 febbraio 1966, n. 5 cit.

⁵⁹ Cfr. Pera G., *Una grave decisione sul diritto di associazione sindacale del personale di pubblica sicurezza*, "Bollettino della scuola di perfezionamento e di specializzazione in diritto del lavoro e in organizzazione aziendale dell'Università degli Studi di Trieste", 1966, p. 30 ss. e Branca G., *Libertà sindacale, agenti di pubblica sicurezza, sindacati e partiti politici*, "Rivista di diritto del lavoro", 1966, II, p. 62.

È inutile ora illustrare le critiche a suo tempo svolte e sottolineare come fosse troppo semplicistico, anche nel 1966, considerare i sindacati come il braccio *armato* dei partiti⁶⁰. Oggi, infatti, basta uno sforzo decisamente minore per accorgersi che l'art. 98 Cost., anche nella sua propensione a salvaguardare l'immagine esteriore dell'imparzialità e fedeltà di alcuni uffici pubblici, non ha nulla a che fare con le libertà sindacali dei lavoratori pubblici.

Il contesto partitico e sindacale attuale, infatti, dà chiaramente atto di una autonomia e di una distanza sempre più evidenti fra queste diverse realtà associative, che impediscono, invero già da tempo, di assimilare fenomeni associativi diversi⁶¹.

Se le cose stanno così, i limiti attuali imposti ai lavoratori e ai sindacati di polizia in tema di iscrizione e associazione non trovano una copertura costituzionale convincente nemmeno all'interno della Carta.

In particolare, è decisamente criticabile che il sindacato di polizia non possa ancora formare personale specializzato in relazioni sindacali che non appartenga al Corpo (art. 83 comma I l. n. 121/1981) come avviene negli altri settori, perché non si vede come ciò possa minare l'immagine imparziale del corpo di polizia.

Inoltre, risulta irragionevole o dannoso il divieto per i sindacati di polizia (e quindi per i loro iscritti) di aderire, affiliarsi e avere relazioni di carattere organizzativo con altre associazioni sindacali (art. 83 comma II).

Tale limite, infatti, oggi favorisce più che altro un sindacalismo dal carattere corporativo, meno propenso a considerare le esigenze degli altri lavoratori e quelle generali dei cittadini e dello Stato e tale da imprimere un'immagine di diversità e separatezza sui lavoratori della Polizia di Stato che non agevola il fondamentale rapporto di fiducia, vicinanza e rispetto fra cittadini e forze di polizia.

Se un tempo, pur di tutelare un'immagine apolitica della Polizia di Stato si accettava di promuovere un sindacato isolato e inevitabilmente meno propenso (almeno potenzialmente) a valutare le ragioni degli altri, oggi avrebbe più senso favorire i collegamenti associativi e sindacali poiché i rischi della politicizzazione del sindacalismo aperto e confederale sono estremamente più bassi.

⁶⁰ Procacci G., *La lotta di classe in Italia agli inizi del XX secolo*, Editori riuniti, Roma, 1970, *passim*, Accornero A., *La parabola del sindacato*, il Mulino, Bologna, 1992, spec. p. 171, Vallauri C., *Storia dei sindacati nella società italiana*, Ediesse, Roma, 1995, p. 22 e ss.

⁶¹ Quello che si va dicendo oggi è lampante. Iscrivendosi ad un sindacato confederale non autorizza più nessuno a qualificare l'iscritto in termini strettamente partitici. Valga solo l'esempio, già segnalato *supra*, degli attuali rapporti fra CGIL e Partito Democratico.

Il divieto di cui stiamo trattando, in ogni caso, pone una serie di problemi. Infatti, è davvero difficile garantirne l'effettività ed individuare un profilo sanzionatorio funzionante.

Attualmente, ad esempio, la SILP-CGIL, stabilisce nel proprio statuto di ispirarsi «nello svolgimento della propria azione, ai valori ideali e culturali della CGIL», come si evince dal nome stesso del sindacato, che «alla CGIL è riconosciuta in qualsiasi momento la facoltà, esercitabile a suo insindacabile giudizio, di escludere l'uso della propria sigla accanto a quella del SILP CGIL», che «al SILP CGIL non è riconosciuta la facoltà di esclusione della sigla della CGIL senza il consenso di quest'ultima» e, infine, che «i rappresentanti della CGIL sono invitati permanenti a tutti i Congressi ed ai lavori dei Comitati Direttivi del SILP CGIL».

È evidente che, in questo caso, il sindacato ha scelto di sfidare il limite del divieto legale di avere relazioni di natura organizzativa con altri sindacati⁶² ma, ed è ciò che più conta, ciò non produce più scandalo, né ha minato in alcun modo l'immagine di imparzialità e fedeltà della Polizia di Stato e dei suoi componenti, compresi quelli iscritti a quel sindacato⁶³.

Ciò detto, l'unico limite costituzionalmente giustificato, pare, semmai, essere quello che impone, ma solo a fini negoziali, una rappresentanza la cui base viene predeterminata dalla legge in funzione dell'appartenenza alla Polizia di Stato (cfr. l'art. 82 comma II ma anche la l. n. 195/1995 che regola le procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate).

Ciò è ragionevole, innanzitutto, perché la contrattazione collettiva applicabile agli appartenenti alla Polizia di Stato, a differenza che negli altri settori, non deve incidere minimamente nella «direzione dei servizi e dei compiti operativi»⁶⁴, la quale, a sua volta, deve rispondere prima di tutto alle supreme esigenze di difesa e tutela della sicurezza dei cittadini, sempre in un'ottica di imparzialità e fedeltà.

Peraltro, a questo proposito, nulla impedirebbe di estendere tale perimetro legale di rappresentanza all'intero *comparto* della pubblica sicurezza, quantomeno civile, promuovendo sindacati unitari o associati in rappresentanza anche degli altri Corpi dell'amministrazione della pubblica sicurezza, eventualmente riformando opportunamente la succitata l. n. 195/1995.

⁶² Nello Statuto del SILP CGIL si legge, infatti, anche che esso «*considera la modifica degli articoli 82 e 83 della Legge 121/81 obiettivo politico imprescindibile dell'Organizzazione, al fine di poter realizzare normali relazioni di carattere organizzativo con la CGIL*», ritenendo quindi di averne già, anche se in modo atipico.

⁶³ Un discorso analogo può essere svolto in riferimento alla UGL Polizia di Stato.

⁶⁴ Come, infatti, impone l'art. 83 della l. n. 121/1981.

6. Le inefficienze di un sistema imperfetto

Il percorso incompleto e un po' accidentato verso la conquista di libertà sindacali più ampie e meglio bilanciate con le altre esigenze dell'ordinamento, restituisce, infine, un quadro normativo per certi aspetti irrazionale e sicuramente migliorabile, anche sotto il profilo costituzionale.

La prima delle incongruenze rilevabili riguarda il confronto fra l'ordinamento della Polizia di Stato e quello della Polizia penitenziaria.

Quest'ultima svolge svariate funzioni, alcune delle quali certamente di delicatezza paragonabile a quelle assegnate alla Polizia di Stato. Eppure la disciplina della l. n. 395/1990 relativa ai diritti sindacali degli appartenenti alla Polizia penitenziaria è decisamente meno restrittiva di quella prevista nella l. n. 121/1981.

In particolare, le due leggi stabiliscono, con la stessa formulazione, il divieto di esercizio dello sciopero, ma la legge che si applica alla Polizia penitenziaria non prevede nessuno degli altri limiti relativi all'organizzazione sindacale, forse proprio perché nel 1990 il legislatore è stato in grado di prendere atto con maggiore cognizione di causa rispetto agli anni '80 della differenza fra sindacalismo, anche confederale, e militanza politica/partitica.

Questa differenza di trattamento potrebbe risultare irragionevole ai sensi dell'art. 3 Cost. ed indurre la Corte costituzionale a prendere posizione sul punto, se essa ne fosse messa in condizione⁶⁵. In tal caso, l'esito di un eventuale accoglimento dei dubbi di costituzionalità, potrà comportare il riconoscimento agli appartenenti alla Polizia di Stato delle medesime libertà riconosciute ai colleghi dipendenti della Polizia penitenziaria.

Un altro profilo problematico riguarda lo status giuridico degli accordi collettivi. Non è possibile, in questa sede, approfondire il discorso, ma è opportuno farne almeno un accenno.

Ai sensi della l. n. 195/1995 i sindacati degli appartenenti alle Forze di polizia ad ordinamento civile stipulano un accordo sindacale con i rappresentanti dei corpi stessi. Tale accordo, nel rispetto della procedura e dei contenuti previsti dalla legge, viene poi recepito in un d.p.r.

Ciò implica che, mentre i contratti collettivi negli altri settori assumono la forma di un contratto di diritto privato e rappresentano una fonte extra-statale che dialoga con quelle statali senza integrarsi in esse, nel caso dell'accordo sindacale inglobato in un d.p.r. assistiamo ad una stravagante incorporazione nelle fonti dello Stato.

⁶⁵ Cfr. Menghini L., *Le articolazioni del diritto sindacale separato*, cit., 404.

Questa differenza non è solo formale, ma ha delle ricadute concrete sfavorevoli per i sindacati di polizia e per i lavoratori.

Infatti, mentre i contratti collettivi di diritto privato sono e restano nella piena disponibilità delle parti in virtù dell'art. 39 Cost., l'incorporazione degli accordi sindacali in un regolamento, come il d.p.r., sottrae alle parti dell'accordo la potestà su di esso.

Un esempio concreto e recente di questa situazione è offerto dall'art. 1 comma 476 della l. 27 dicembre 2013 n. 147 (legge di stabilità 2014).

Esso ha stabilito un'interpretazione autentica, sfavorevole ai lavoratori, di alcune disposizioni che avevano dato adito ad un contrasto giurisprudenziale⁶⁶ e che erano contenute nei d.p.r. n. 170/2007 e 163/2002, i quali, a loro volta, riportano gli accordi sindacali sottoscritti dai sindacati della Polizia di Stato.

In questo modo, il legislatore è intervenuto, come non avrebbe potuto fare rispetto ai contratti collettivi tipici, in un ambito di competenza delle parti investite dalla l. n. 195/1995 a disciplinare il rapporto di impiego del personale di polizia⁶⁷. E ciò, per di più, nonostante il fatto che la stessa legge preveda una procedura di risoluzione delle controversie interpretative che coinvolge solo la pubblica amministrazione di riferimento e i sindacati (art. 8 comma 3).

Anche sul fronte della forza dei accordi sindacali, dunque, è riscontrabile una diversità di statuto giuridico rispetto alle relazioni sindacali degli altri settori, ancora una volta a svantaggio dei lavoratori e la cui legittimità costituzionale e opportunità appaiono dubbie⁶⁸.

⁶⁶ Gli accordi sindacali incorporati nei d.p.r. prevedono, per quel che ci importa, che, in caso di chiamata a prestare servizio nel giorno destinato al riposo settimanale o nel festivo infrasettimanale, è corrisposta un'indennità di 8 euro a compensazione della prestazione di lavoro ordinaria. Tale indennità naturalmente si aggiunge al trattamento previsto per le ore lavorate in tali giorni destinati al riposo. In giurisprudenza si è verificato un contrasto (cfr. Cass. 12318/2011) poiché queste ultime venivano considerate lavoro straordinario ovvero lavoro ordinario (e quindi retribuite diversamente) a seconda che le stesse superassero o meno a) la soglia delle 36 ore settimanali di lavoro normale, secondo un orientamento, b) la soglia dell'orario giornaliero normale, secondo un altro orientamento.

⁶⁷ Il legislatore infatti ha previsto che le clausole del contratto incorporate nei d.p.r. succitati si devono interpretare nel senso che «la prestazione lavorativa resa nel giorno destinato al riposo settimanale o nel festivo infrasettimanale non dà diritto a retribuzione a titolo di lavoro straordinario se non per le ore eccedenti l'ordinario turno di servizio giornaliero».

⁶⁸ È interessante, peraltro, segnalare che il giudice del caso concreto ha recentemente sottoposto la disposizione interpretativa al giudizio della Corte costituzionale, la quale ha confermato la legittimità della disposizione della l. 147/2013 (Cfr. Corte cost. 6 aprile 2016 n. 132 rel. Prosperetti). L'aspetto curioso della vicenda è che il giudice remittente (Cons. Stato, ord., 197/2015) non ha sollevato alcun dubbio in riferimento all'art. 39 Cost. e al ruolo di rilievo anche costituzionale ricoperto dai sindacati di polizia e dalla negoziazione collettiva.