Senato della Repubblica XVII LEGISLATURA

N. 2944

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori LAI, ANGIONI, BROGLIA, BORIOLI, CAPACCHIONE, D'ADDA, FABBRI, PEZZOPANE, PUPPATO e URAS

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 OTTOBRE 2017 (*)

Disposizioni in materia di diritti sindacali del personale di polizia

(*) Testo non rivisto dal presentatore

TIPOGRAFIA DEL SENATO

ONOREVOLI SENATORI. – Sono ormai passati trentasei anni dall'entrata in vigore della legge 1° aprile 1981, n. 121, per mezzo della quale è avvenuta la smilitarizzazione del personale della Polizia di Stato. La medesima legge, nel riformare l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza, introduceva nell'ordinamento il principio di libertà sindacale separata per il personale appartenente alla Polizia di Stato. In particolare, se da un lato ai membri della Polizia di Stato veniva riconosciuto il diritto di associarsi in sindacati, dall'altro veniva posto il divieto di iscrizione in organizzazioni sindacali diverse da quelle del personale di polizia come anche di assumere la rappresentanza di altri lavoratori. Inoltre, i sindacati del personale di polizia non potevano aderire, affiliarsi o avere relazioni di carattere organizzativo con altre associazioni sindacali. Conseguentemente era loro precluso il diritto di far parte di strutture confederali.

Le limitazioni, quindi, si articolavano su due livelli: per il singolo, se ne limitava il diritto di associazione, precludendogli l'iscrizione a sindacati diversi da quelli del personale stesso e l'assunzione della rappresentanza di altri lavoratori; per il gruppo, si comprimeva la libertà di costituzione, di direzione e di rappresentanza, affidandola in esclusiva al personale in servizio dell'amministrazione di appartenenza.

Nonostante il contesto storico e sociale sia fortemente mutato, ad oggi si registra la mera estensione ai membri in quiescenza della possibilità di iscriversi ai sindacati del personale di polizia (decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125). Per il resto, le limitazioni concernenti l'esercizio dei diritti sindacali dei membri appartenenti alla polizia di Stato sono rimaste invariate. Alla base dei divieti di adesione e di relazione con associazioni sindacali diverse da quelle del personale vi erano ragioni di carattere politico: si riteneva, infatti, che non esistessero organizzazioni sindacali autonome dai partiti politici. Di conseguenza, stante l'articolo 98 della Costituzione, ai sensi del quale è possibile stabilire con legge limitazioni al diritto d'iscriversi a partiti politici per i funzionari e gli agenti di polizia, si ritenevano giustificate le deroghe agli articoli 18 e 39 della Costituzione. Tali articoli sanciscono la libertà per i lavoratori di associarsi senza speciali autorizzazioni, la libertà per i sindacati di autogovernarsi e autodeterminarsi con un ordinamento interno a base democratica e la liceità della pluralità sindacale, ossia l'eventuale coesistenza di più organizzazioni sindacali nell'ambito di una stessa categoria o settore economico, a prescindere dal metodo di organizzazione o di raggruppamento seguiti.

L'interpretazione data agli articoli della Carta fondamentale trovava fondamento in una decisione dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato risalente addirittura al 1966 e, nonostante vi fossero già opinioni in contrasto, non veniva superata dalla riforma del 1981.

Tuttavia, è evidente come la previsione di un sindacato autonomo e chiuso abbia sostanzialmente smentito le ragioni che condussero alla legge di smilitarizzazione della Polizia, le cui finalità furono quelle di una democratizzazione dell'apparato ed il recupero dell'efficienza, attraverso una maggiore integrazione con la comunità circostante, e la costruzione di un rapporto di fiducia e collaborazione con i cittadini. La natura se-

parata della libertà sindacale della Polizia ha mantenuto esclusivo rilievo teorico: sul piano empirico, i sindacati di polizia hanno sempre intrecciato rapporti con le Confederazioni unitariamente intese, attraverso svariate forme di coordinamento politico, come ad esempio il patto che lega il Sindacato italiano unitario lavoratori polizia (SIULP) alle tre principali Confederazioni e dal 1999 vi sono sigle sindacali che già nel nome hanno aderito allo spirito confederale con l'utilizzo delle sigle SILP – CGIL e UIL – PS.

L'attuale contesto culturale, sociale e normativo offre almeno tre ragioni per cui il principio di libertà sindacale separata non ha più motivo di persistere nell'ordinamento.

In primo luogo, il supposto accostamento tra sindacati e partiti politici addotto come giustificazione della negata libertà sindacale, prima, e come giustificazione della libertà sindacale separata, poi, non corrisponde più alla realtà. Peraltro, è bene ricordare che la Costituzione fin dal principio distingue tra sindacati e partiti politici, per i quali, infatti, dètta precetti differenti per quanto concerne la struttura, le finalità e le forme di intervento. Indugiare ancora su una pretesa confusione fra i due fondamentali istituti di partecipazione popolare rispetto ai rapporti economici e politici del Paese sarebbe quindi un grave errore.

Difatti, il timore che da un'indiretta politicizzazione del personale di polizia – tramite la costituzione o l'adesione a sindacati – derivi l'impossibilità di svolgere correttamente le proprie funzioni, sottende l'adesione all'assunto secondo cui la tutela dell'ordine pubblico richieda l'intervento di strutture necessariamente autoritarie, esterne e lontane dalla dialettica democratica. Tale assunto, tuttavia, è smentito dal presupposto per cui l'ordine democratico è tanto più facilmente tutelabile quanto più esso viene riconosciuto come tale dai suoi tutori. Ed è solo attraverso l'uso di strutture democratiche, prime tra tutte l'organizzazione sindacale, che si può favorire una solida coscienza politica democratica.

Da questa prima ragione deriva la seconda: se non si eliminasse il limite della libertà sindacale separata, infatti, si continuerebbe ad alimentare una situazione paradossale ormai presente da diversi anni, per cui i membri appartenenti alla Polizia di Stato possono iscriversi ad un partito politico, ma non ad un sindacato esterno. Il divieto d'iscrizione ai partiti politici, contenuto nella legge n. 121 del 1981, non sussiste più e così l'argomento per cui è bene tenere distanti i membri della Polizia di Stato dai sindacati, affinché evitino le correlate contaminazioni politiche, ha perso ogni tipo di valore.

Inoltre, con l'entrata in vigore della legge 15 dicembre 1990, n. 395, che ha sostituito il Corpo degli agenti di custodia con il Corpo di polizia penitenziaria, si è creata una disparità di trattamento fra membri appartenenti alla Polizia di Stato, ma a comparti differenti, facendo sorgere dubbi circa il rispetto del principio di uguaglianza. Infatti, la legge n. 395 del 1990, non pone nessuna limitazione alla libertà sindacale del personale di polizia penitenziaria, superando per la prima volta il principio della libertà sindacale separata per i membri di un Corpo comunque appartenente alle forze di polizia. Per tale via si è riconosciuto che l'adesione ad una confederazione non necessariamente comporta l'assunzione di un vincolo politico e che al dipendente di un corpo di polizia spetta un livello di imparzialità analogo a quello preteso da qualunque altro pubblico impiegato.

Le considerazioni finora esposte appaiono sufficienti a dimostrare come non si riscontrino ostacoli di sorta all'abolizione dell'anacronistico principio della libertà sindacale separata. Essa rappresenta, al contrario, un ostacolo alla piena compenetrazione della Polizia di Stato con la società civile, che il processo di smilitarizzazione aveva inteso favorire.

Pertanto, è importante porre fine alla stagione del sindacalismo della Polizia di Stato chiuso e autonomo rispetto alle grandi centrali e federazioni sindacali. È giunto il momento di consentire ad ogni poliziotto 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, eliminando le disposizioni della legge n. 121 del 1981, che contrastano con tali finalità.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Alla legge 1º aprile 1981, n. 121, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 82, il secondo comma è abrogato;

b) all'articolo 83, il secondo comma è abrogato.

€ 1,00