

Polonia

Andrzej Marian Świątkowski

(Professore presso la Jagiellonian University, in Cracovia)

1. Quadro generale
 - 1.1 Lo sciopero come diritto fondamentale
 - 1.2 Le fonti
 - 1.3 I soggetti autorizzati a proclamare lo sciopero (titolarità)
 - 1.4 Procedure e proclamazione
 - 1.5 Limiti al diritto di sciopero
 - 1.6 L'esercizio del diritto di sciopero nei diversi settori e categorie di lavoratori
2. Lo sciopero e le organizzazioni sindacali
 - 2.1 Le motivazioni dello sciopero
 - 2.2 Le modalità dello sciopero
 - 2.3. Scioperi illegittimi
 - 2.4 Le sanzioni nel conflitto collettivo
3. L'adesione dei singoli dipendenti allo sciopero
 - 3.1 Modalità di adesione
 - 3.2 Effetti dello sciopero legittimo sul rapporto di lavoro
 - 3.3 Conseguenze dello sciopero illegittimo
 - 3.4 Sciopero selvaggio e sciopero proclamato dai lavoratori occasionalmente
4. I datori di lavoro durante lo sciopero
 - 4.1 La serrata
 - 4.2 Conseguenze dello sciopero sui lavoratori non scioperanti
5. Elementi esterni correlati all'efficacia dello sciopero
 - 5.1 Fattori «esterni» di ostacolo allo sciopero
 - 5.2 Fattori «esterni» di sostegno allo sciopero
 - 5.3 Forme di sostegno internazionale alla attività sindacale
6. Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie

1. La regolamentazione dello sciopero

1.1 Lo sciopero come diritto fondamentale

Gli scioperi in Polonia non godono di una lunga tradizione. Il diritto di sciopero fu inserito per la prima volta nella storia del diritto del lavoro in una legge sulle organizzazioni sindacali approvata dal Parlamento l'8 ottobre 1982¹. Questo particolare elemento della legislazione fu introdotto dopo una trattativa avvenuta nella seconda metà del 1980 tra il sindacato Solidarnosc e il Governo comunista². Su richiesta dei rappresentanti sindacali, per lo più membri di Solidarnosc, che parteciparono al processo di preparazione dello statuto fino al 13 dicembre 1991, il Trade Union Act dell'8 ottobre 1982 ebbe un approccio estremamente casistico verso la regolamentazione legale del diritto allo sciopero, la sua portata ed i suoi limiti. Questo perché entrambe le parti in causa, sia

le organizzazioni sindacali che il Governo, non avevano alcuna esperienza pratica riguardo ad attività concordate nei rapporti collettivi di lavoro.

Non voglio dare l'impressione che non si siano mai verificati degli scioperi durante il periodo comunista prima della fine dell'estate del 1989. La storia delle relazioni industriali nella Polonia del secondo dopoguerra ci ha dimostrato che interruzioni del lavoro, da considerare a tutti gli effetti degli scioperi, sono avvenute in maniera regolare, in particolare durante i periodi di maggiore instabilità politica (per esempio negli anni 1956, 1968, 1970 e 1976)³. Durante questo periodo i lavoratori non potevano esercitare il diritto allo sciopero, dal momento che tale diritto non era previsto in alcuna legge o altro atto emesso dallo Stato, né in alcun contratto collettivo concordato dai sindacati con un ente governativo che potesse agire in qualità di proprietario dei cosiddetti «mezzi di produzione socialisti». Gli studiosi di diritto hanno descritto il Governo statale, in tali circostanze, in due diverse vesti: sia come «datore di lavoro diretto» che come «datore di lavoro indiretto». Sebbene lo Stato non contrattasse con i propri dipendenti (pubblico impiego) come un datore di lavoro diretto, si prendeva comunque cura dei loro interessi. Lo Stato adottava la filosofia del noto proverbio: «se i dipendenti pubblici sono un bene per lo Stato, lo Stato è un bene per i suoi dipendenti». Quindi i funzionari pubblici, essendo impiegati alle dirette dipendenze dello Stato, non avevano alcun diritto a contrattare con il datore di lavoro (lo Stato) i termini e le condizioni del loro impiego⁴. Pertanto, il diritto del lavoro collettivo non fu sviluppato affatto in questo particolare settore dell'economia in cui lo Stato agiva come un «datore di lavoro diretto». Tuttavia, la situazione era diversa quando lo Stato e i suoi vari enti agivano come un «datore di lavoro indiretto». La maggior parte dei lavoratori erano e, in verità, sono ancora impiegati in imprese statali. In questo settore dell'economia nazionale, non vi erano obiezioni contro gli scioperi che erano diretti, non contro lo Stato comunista, ma contro qualsiasi impresa di proprietà dello Stato comunista. La legge comunista in Polonia era carente di sanzioni legali contro un tale «comportamento antisociale». Va sottolineato che, mentre lo sciopero non era considerato un reato penale, i lavoratori che scioperavano erano comunque perseguiti per reati minori contro l'ordine pubblico o per vari tipi di «comportamento antisociale». Un esempio di tali reati era il raduno di massa in un luogo pubblico senza autorizzazione da parte della preposta autorità statale. Inoltre, gli scioperanti venivano licenziati a causa dell'interruzione del lavoro, che era considerata una grave violazione del contratto di lavoro. Perciò, mentre tecnicamente parlando gli scioperi non erano vietati dal Governo socialista, fino alla fine del 1982 ancora non esisteva quella libertà che il lavoratore poteva esercitare senza timore di incorrere in punizioni amministrative. Quindi, in Polonia è difficile definire lo status giuridico della libertà di sciopero prima della sua introduzione nella legge ufficiale emanata il 1° gennaio 1983. In realtà tuttavia alcuni fra i maggiori scioperi, come quello organizzato nel cantiere Lenin a Danzica da alcuni rappresentanti di un movimento sindacale (NSZZ - Solidarnosc), godettero di un certo grado di libertà. Soprattutto

nel caso di scioperi che andarono a buon fine, sono stati molto pochi (se non nessuno) i lavoratori puniti per aver preso parte ad un'attività non ufficialmente riconosciuta dallo Stato. Si tenga conto che nell'ambiente delle relazioni lavorative, l'equilibrio di potere tra i rappresentanti dei lavoratori e i datori di lavoro è di gran lunga più importante di qualsiasi regolamentazione legale. Inoltre, fino a quando la legge marziale non fu revocata, il diritto di sciopero scritto nel Trade Union Act dell'8 ottobre 1982 era soltanto una dichiarazione politica. I sindacati furono autorizzati a tornare alla vita politica dopo il 1° gennaio 1983. Per ragioni politiche, l'attività del sindacato Solidarnosc cessò fino alla conclusione delle trattative fra l'opposizione ed il Governo nel tardo inverno del 1988 e la primavera del 1989. Dato che nella legislazione lavorativa collettiva polacca i sindacati godevano di un monopolio nell'organizzazione di scioperi legali, era impossibile avviare qualsiasi azione prima che i sindacati stessi fossero stati ufficialmente riconosciuti⁵.

La principale battaglia, per quanto riguarda il diritto di sciopero, ebbe luogo nelle sezioni civili dei diciannove tribunali distrettuali in tutto il paese e nella Camera del Lavoro e della Previdenza Sociale della Corte Suprema polacca. Questa battaglia ha trovato espressione nel procedimento giudiziario relativo alla registrazione dei nuovi sindacati che sono stati istituiti con il sostegno governativo

dopo il 1° gennaio 1983. Il conflitto più spettacolare si è svolto riguardo alla richiesta dei comitati organizzatori degli insegnanti e dei sindacati dei produttori di cibo. Secondo il capitolo 5 del Trade Union Act del 1982, gli scioperi dei lavoratori occupati presso le istituzioni educative e le imprese impegnate nel processo di produzione del cibo erano severamente vietati. Nel 1983, un caso fu portato davanti alla Corte Suprema da parte di un comitato organizzatore di sindacati che richiedevano il riconoscimento e la registrazione dello statuto, con la garanzia della concessione del diritto di sciopero per i dipendenti amministrativi (quelli non impegnati in attività di insegnamento⁶). Un anno dopo, nel 1984, un altro caso riguardante il riconoscimento del diritto di sciopero dei lavoratori occupati presso aziende agricole collettive statali fu presentato alla Corte Suprema⁷. In entrambi i casi la Corte Suprema prese una posizione molto restrittiva negando il diritto di sciopero per ogni dipendente impiegato presso uno qualsiasi degli enti elencati nel capitolo 5 del Trade Union Act, scuole e produttori alimentari compresi, come già detto. Tuttavia va sottolineato che in tali circostanze i sindacati non stavano rinunciando a nessun diritto individuale o collettivo allo sciopero e alla sua organizzazione, in quanto in primo luogo nessuno di tali diritti era ufficialmente riconosciuto⁸.

Deve essere tuttavia detto che il diritto allo sciopero dichiarato dal Trade Union Act del 1982 non può tecnicamente essere considerato un diritto legale dentro i limiti del diritto del lavoro e del diritto civile. Non può essere esercitato individualmente. Nessun organo giudiziario confermerebbe mai il diritto di un singolo lavoratore di scioperare. Nessuna causa può essere portata in un tribunale contro qualsiasi persona, molto probabilmente un datore di lavoro, che

abbia osato sfidare questo diritto e che abbia negato qualsiasi azione intrapresa dai lavoratori al fine di esercitare il diritto di sciopero.

Allo stato attuale, lo sciopero è regolato dalla legge del 23 maggio 1991, sulle controversie del lavoro⁹. Il capitolo 4 della legge sulle controversie del lavoro è intitolato: «Sciopero», mentre il capitolo 5 della precedente legge, il Trade Union Act del 1982, portava questo titolo: «Le controversie del lavoro. Il diritto di sciopero». Uno studio comparativo dei due suddetti titoli, pur non sollevando più il problema della fonte legale dello sciopero, sta ancora cercando di decidere se lo sciopero è da considerarsi come un diritto o una libertà. La nuova legge sul sindacato approvata il 23 maggio 1991¹⁰ è molto simile alle legge precedente del 1982, per quanto riguarda la portata della forza interna sindacale. Al sindacato è consentito di regolamentare i suoi obiettivi nel suo statuto, mediante l'atto costitutivo o con legge, così come indicare le misure richieste per raggiungere questi obiettivi. Pertanto, il sindacato è perfettamente idoneo a organizzare uno sciopero a tutela degli interessi economici e professionali dei lavoratori.

È piuttosto evidente che la legge del 23 maggio 1991, relativa ai conflitti di lavoro, definisce un'attività concertata chiamata «sciopero» e imposta i margini legali entro cui quest'attività può essere esercitata per rimanere sempre nei limiti della legge. Dal 26 luglio 1991 (il giorno di entrata in vigore della legge del 23 maggio 1991 sulle controversie di lavoro), lo sciopero è stato riconosciuto dallo Stato come una libertà fondamentale – un diritto umano¹¹ che può essere esercitato dai lavoratori per fare pressione su un datore di lavoro in materia di termini e condizioni di impiego, indennità accessorie, sicurezza sociale, diritti sindacali e libertà. Questa libertà di sciopero deriva dal diritto di associarsi, riunirsi in assemblea ed essere libero di esprimere la propria opinione in materia di sviluppo economico, professionale, sociale ed interessi politici sia per gli operai che per gli impiegati¹². Di conseguenza, la libertà di sciopero è una conseguenza naturale del diritto di un dipendente ad una qualificata rappresentanza, fornita da un sindacato in base al principio di esclusività della rappresentanza sindacale, garantito dal diritto polacco del lavoro collettivo.

1.2 Le fonti

La definizione legale dello sciopero è data nell'art. 17 § 1 della legge riguardante le controversie di lavoro collettive. Lo sciopero è definito come interruzione collettiva del lavoro con lo scopo di risolvere controversie di lavoro relative ai termini e alle condizioni di lavoro, ai salari, benefici sociali, ai diritti sindacali e alle libertà dei lavoratori e dei dipendenti che godono del diritto di associarsi in sindacati (art. 1). Al fine di definire il diritto di sciopero è necessario interpretare le due diverse disposizioni della legge del 23 maggio 1991, concernente le controversie di lavoro collettive: art. 17 § 1 e art. 1. È anche necessario interpretare la legge sul sindacato del 23 maggio 1991, in cui è regolata la portata della forza sindacale. Il diritto di sciopero è stato riconosciuto dallo Stato come una libertà fondamentale e può essere esercitato dai lavoratori al fine di fare pressione su un datore di lavoro in materia di termini e condizioni di

impiego, indennità accessorie, sicurezza sociale, diritti sindacali e libertà. Questa libertà di sciopero deriva dal diritto di associarsi, riunirsi in assemblea ed essere libero di esprimere la propria opinione in materia di sviluppo economico, professionale, sociale e di interessi politici sia per gli operai che per gli impiegati. Dunque, la libertà di sciopero è una conseguenza naturale del diritto di un dipendente ad una qualificata rappresentanza, fornita da un sindacato in base al principio di esclusività (monopolio) della rappresentanza sindacale, garantito dal diritto polacco del lavoro collettivo.

Il diritto di associarsi come pure il diritto di essere rappresentato da rappresentanti sindacali è prescritto nella legge sul sindacato del 23 maggio 1991 ed è anche garantito dalla Costituzione polacca. Ciò è in linea con la tradizione nazionale secondo la quale il diritto a dissentire è una delle libertà principali degli esseri umani. La libertà di opposizione è profondamente radicata nella storia costituzionale polacca. Deriva dal *Liberum Veto*¹³.

Entro i limiti di legge stabiliti dalla legge sul sindacato, una organizzazione sindacale è un organo indipendente istituito dai lavoratori al fine di difendere la loro dignità, il loro benessere economico e la loro integrità morale, sia collettivamente che individualmente (articolo 4). Il sindacato è istituito per rappresentare gli interessi professionali e sociali dei lavoratori (articolo 1). Per fare ciò, e in conformità con la legge sulle controversie di lavoro del 23 maggio 1991, i sindacati possono essere coinvolti in controversie con i datori di lavoro che riguardano non solo le condizioni economiche e sociali del lavoro, ma anche il diritto di associarsi e la libertà sindacale (articolo 1). Il disaccordo su alcune delle suddette questioni (condizioni e termini di occupazione, salari, prestazioni sociali, diritti e libertà sindacali) può portare ad uno sciopero. Lo sciopero è riconosciuto nel diritto del lavoro collettivo come un'arma che può essere applicata dai sindacati durante le dispute lavorative. La legge sindacale del 1991 garantisce ai lavoratori la libertà di usare quest'arma.

Ci sono vari criteri che possono essere utilizzati per fare una classificazione teorica degli scioperi. Dal punto di vista giuridico, la classificazione più rilevante è la differenziazione fra scioperi legittimi che stanno nei limiti delle regole e gli scioperi selvaggi che si pongono al di fuori dei parametri del diritto del lavoro collettivo¹⁴. Gli scioperi legittimi sono protetti dalla legge in materia di risoluzione delle controversie collettive di lavoro. L'art. 26 § 1 di tale legge stabilisce che qualunque persona e qualsiasi organo ufficiale usi il suo potere per ostacolare il processo di un contenzioso del lavoro è soggetto ad una multa. La legge del 1991 sulle controversie collettive di lavoro definisce lo sciopero come interruzione collettiva del lavoro con lo scopo di risolvere controversie relative a termini e condizioni di lavoro, salari, benefici sociali e diritti e libertà sindacali (articolo 17 § 1) in congiunzione con l'articolo 1 § 1 della legge sul sindacato. La legge non sottolinea la necessità di una struttura organizzativa specifica dello sciopero. Resta inteso, tuttavia, che lo sciopero deve essere considerato come un'attività organizzata o coordinata, dal momento che almeno un gruppo di lavoratori deve essere impegnato nella controversia lavorativa.

1.3 I soggetti autorizzati a proclamare lo sciopero (titolarità)

Soltanto i dipendenti e lavoratori possono invocare il diritto di sciopero ai sensi della legge polacca sul lavoro collettivo. Uno sciopero è legittimo quando è organizzato dal sindacato locale o nazionale. Nessun'altra organizzazione o organismo scelto dai lavoratori ha il diritto di organizzare uno sciopero legittimo. Tutti i sindacati, indipendentemente dalla loro appartenenza, orientamento, densità o forma giuridica relativa alla rappresentanza, hanno il diritto di organizzare scioperi. In pratica, tuttavia, il monopolio sindacale di organizzare gli scioperi non è stato accettato. Il famoso sciopero del mese di agosto 1980 nel cantiere navale «Lenin» di Danzica fu organizzato da un gruppo di lavoratori non sindacalizzati guidato da Lech Walesa. Il monopolio sindacale dell'organizzazione di scioperi legittimi all'inizio fu considerato dalla Commissione europea dei diritti sociali del Consiglio d'Europa come un'inadempienza dell'art. 6 comma 4 della Carta Sociale Europea. In seguito la Commissione ha cambiato la sua decisione e ha dichiarato il monopolio sindacale legittimo, a condizione che la legislazione del lavoro nazionale non stabilisca requisiti rigorosi per la costituzione di un sindacato.¹⁵

Secondo la legge sindacale del 1991, chi decide di formare un sindacato ha bisogno solo di dieci persone, delle quali almeno uno deve essere un dipendente.

1.4 Procedure e proclamazione

Lo sciopero deve essere preceduto da trattative. La legge sulla risoluzione di controversie di lavoro obbliga il datore di lavoro a rispondere immediatamente alle richieste dei sindacati relative ai termini e alle condizioni di lavoro, stipendi, benefici sociali e diritti e libertà sindacali. La controversia lavorativa inizia dopo tre giorni che la richiesta è stata presentata dai sindacati al datore di lavoro, il quale o non ha intrapreso nessuna iniziativa o ha respinto le domande del sindacato. Alla risposta del datore di lavoro inizia il processo di negoziati diretti tra le parti di un conflitto lavorativo. I sindacati che vedono le loro richieste ignorate possono indirizzare al datore di lavoro l'avvertimento che uno sciopero potrebbe essere convocato entro i prossimi quattordici giorni, o più tardi. La legge sulle controversie lavorative non contiene disposizioni concernenti il modo in cui le trattative devono essere condotte e non indica limitazioni sul tempo di cui le parti di un conflitto sindacale hanno bisogno per negoziare. Esse sono obbligate a negoziare il tempo necessario per raggiungere un accordo o stabilire i fatti rilevanti della controversia. Un accordo firmato annuncia la fine del conflitto lavorativo. Una dichiarazione di accertamento dei fatti è un segno che la controversia lavorativa ha raggiunto un livello superiore di negoziazione.

Una procedura di mediazione può essere avviata solo su richiesta del sindacato. Sotto la precedente regolamentazione, la legge sindacale del 1982, una delle parti, od entrambe, agendo congiuntamente, erano autorizzate a trasferire il conflitto lavorativo collettivo ad una commissione di mediazione ed arbitrato¹⁶.

Un mediatore non ha il potere di prendere qualsiasi decisione che risolva la controversia di lavoro. Ciò è riservato ad un arbitro se il sindacato vuole una continuazione pacifica della risoluzione della controversia lavorativa. La mancanza di accordo nel corso dei procedimenti di mediazione permette al sindacato di indire uno sciopero.

Nel prendere una decisione relativa ad un sciopero, il sindacato ha l'obbligo di prendere in considerazione ciò che è in gioco. Se la previsione economica è che i lavoratori stiano per perdere più di quanto possano guadagnare dopo aver dichiarato uno sciopero, il sindacato dovrebbe pensarci due volte prima di indire uno sciopero. La legge sulla risoluzione delle controversie di lavoro implicitamente non prevede che uno sciopero deciso senza adeguate considerazioni economiche su ciò che può essere perso o guadagnato possa essere considerato uno sciopero illegittimo. Non c'è nessuna possibilità legale di chiedere un provvedimento inibitorio contro uno sciopero che possa essere dichiarato illegittimo dal giudice del lavoro attraverso un semplice confronto fra possibili guadagni e perdite.

1.5 Limiti al diritto di sciopero

Come già accennato, uno sciopero organizzato in contrasto con le restrizioni procedurali è considerato illegittimo. Tali restrizioni sono piuttosto limitate. Nella più recente modifica alla legge sulle procedure di risoluzione delle controversie collettive, lo scrutinio segreto in materia di sciopero è stato abolito, ed il periodo di preavviso è stato ridotto da 7 a 5 giorni. La necessità di ottenere la conferma dai livelli superiori dell'organizzazione sindacale è scomparsa dalla recente legislazione sulla risoluzione delle controversie di lavoro. Tutti i cambiamenti sono dovuti alle proteste sul fatto che la precedente legge sindacale del 1982 aveva reso la vita degli organizzatori di uno sciopero abbastanza difficile, e non permetteva ai lavoratori di scioperare legittimamente. Secondo la legge attuale sulla risoluzione delle controversie di lavoro, i requisiti procedurali relativi a uno sciopero legittimo sono minimi. Essi comprendono i requisiti in materia, un organismo adatto a prendere la decisione di indire lo sciopero (una organizzazione sindacale locale o, in caso di un grande sciopero, la federazione sindacale pertinente), l'esaurimento della negoziazione, della mediazione ed eventualmente delle procedure d'arbitrato, il sostegno della maggioranza dei lavoratori coinvolti e la presentazione di una corretta notifica della decisione di sciopero al datore di lavoro.

Uno sciopero indetto con qualsiasi tipo di pressione è illegittimo. La legge sulla risoluzione delle controversie di lavoro prevede che i lavoratori siano liberi di partecipare o astenersi dalla partecipazione ad attività sindacali, il che è abbastanza comprensibile dato che i lavoratori sono liberi di scioperare o continuare la loro abituale attività di lavoro. Un sindacato che organizza uno sciopero è tenuto a sottoporre la questione al voto della forza lavoro. Uno sciopero è legittimo se almeno il 50% dei lavoratori che partecipano alla votazione è a favore dello sciopero. La legge non richiede scrutinio segreto, come in passato

con il precedente regolamento (il Trade Union Act del 1982). Lo sciopero è considerato materia interna sindacale e come tale è esente da qualsiasi interferenza di qualsiasi organo dello Stato o degli organi legislativi.

Solo uno sciopero che non è in contrasto con le suddette clausole è considerato legittimo. Un sindacato deve consegnare la sua decisione ed intenzione di organizzare uno sciopero legittimo al datore di lavoro, non meno di cinque giorni prima che esso abbia luogo. La legge sulla risoluzione delle controversie di lavoro non richiede, come era necessario nella legislazione precedente (Trade Union Act del 1982), un più lungo periodo di raffreddamento e conciliazione, o una comunicazione scritta.

1.6 L'esercizio del diritto di sciopero nei diversi settori e categorie di lavoratori

Alcune categorie di dipendenti non godono del diritto di sciopero né possono partecipare a scioperi.

Perciò la procedura stabilita dalla legge sulla risoluzione delle controversie di lavoro collettive manca dell'ultima fase atta a portare la pressione da parte dei dipendenti sui datori di lavoro. Gli scioperi sono proibiti tra i poliziotti, gli impiegati dei servizi segreti, i vigili del fuoco, le guardie carcerarie, i militari, e le guardie di confine. I funzionari impiegati nell'amministrazione statale e cittadina, nelle corti di giustizia e negli uffici dei procuratori distrettuali non sono liberi di partecipare ad uno sciopero. Perciò, si può dire che la libertà di sciopero è di fatto ridotta per tutti i lavoratori occupati presso alcune istituzioni, a prescindere dal loro impegno ufficiale, come ad esempio i tribunali; tutte le persone occupate nella stessa professione, come ad esempio il personale militare e paramilitare; o lavoratori che svolgono lavori di vitale importanza per alcuni valori umani e sociali, compresa la vita.

2. Lo sciopero e le organizzazioni sindacali

2.1 Le motivazioni dello sciopero

Lo scopo di uno sciopero è definito abbastanza vagamente. Essendo un'arma economica, lo sciopero deve essere utilizzato dal sindacato al fine di esercitare pressioni economiche sul datore di lavoro. Ai sensi dell'articolo 17 della legge sulle controversie di lavoro, i lavoratori vanno in sciopero al solo scopo di risolvere le controversie di lavoro riguardanti i loro interessi economici, sociali, professionali ed i diritti e le libertà sindacali. Lo sciopero è impiegato come un'aggressiva arma economica utilizzata dai lavoratori al fine di esercitare una pressione sui datori di lavoro.

2.1.1 Sciopero politico

Gli scioperi possono essere classificati in base al loro scopo. I sindacati potrebbero organizzare uno sciopero al fine di esercitare una pressione economica sul datore di lavoro, un tipo di sciopero che è più comune al giorno d'oggi. In passato, gli scioperi sono stati organizzati per motivi politici. È anche accaduto

che uno sciopero sia stato organizzato per lanciare un monito contro comportamenti specifici di alcuni funzionari del Governo. Un sindacato può scegliere di indire uno sciopero per dimostrare un certo atteggiamento, come, ad esempio, la solidarietà con i problemi dei dipendenti che non sono autorizzati a scioperare. Nella breve storia delle relazioni sindacali moderne in Polonia, tutti i tipi di sciopero si sono verificati durante la parte finale degli anni 1980: generali, a rotazione, sit-in, selvaggi, e anche scioperi giurisdizionali. Lo sciopero giurisdizionale si è verificato quando il Governo ha sostenuto un sindacato che era malvisto dai lavoratori.

L'elenco di situazioni in cui è vietato lo sciopero è più breve con la nuova legislazione concernente la risoluzione delle controversie di lavoro. Non esiste libertà di sciopero per quei lavoratori impiegati in lavori la cui interruzione può mettere in pericolo la salute e la vita umana, oltre che rappresentare una minaccia per la sicurezza nazionale.

La legge sulle controversie di lavoro non vieta scioperi politici. Alcuni anni fa una simile clausola repressiva è stata una delle caratteristiche più distintive della legge sindacale del 1982. Più che altro un fallimento, potrei aggiungere, dato che la maggior parte degli scioperi organizzati da Solidarnosc durante il decennio 1980 riguardava questioni politiche e di opposizione alle decisioni politiche prese dal Governo comunista.

2.1.2 Sciopero di solidarietà

Gli scioperi di solidarietà possono essere organizzati da parte dei dipendenti e dei lavoratori di un altro datore di lavoro con lo scopo di sostenere gli interessi e/o difendere i diritti dei lavoratori e di quei dipendenti che non godono del diritto di sciopero (art. 22 della legge sulla risoluzione collettiva delle controversie di lavoro). Lo sciopero di solidarietà non può durare più di metà della giornata lavorativa (quattro ore).

2.2 Le modalità dello sciopero

2.2.1 Forme anomale di sciopero

Il diritto polacco del lavoro collettivo tace per quanto riguarda questa particolare questione. Solo una volta nella storia più recente la Corte Suprema ha escluso lo sciopero della fame dai metodi corretti di protesta. Lo sciopero della fame non può essere considerato come un'azione proporzionale all'obiettivo che un lavoratore in sciopero vuole raggiungere. Pertanto lo sciopero della fame è illegittimo perché viola l'articolo 17 § 3 della legge sulla risoluzione delle controversie lavorative.¹⁷ Nessuno dei metodi elencati nello schema degli argomenti da trattare, come ad esempio sciopero a singhiozzo, sciopero a scacchiera o rallentamento della produzione, è stato considerato illegittimo. Alcuni di questi sono stati praticati.

2.2.2 Forme di azione collettiva diverse dallo sciopero

La legge sulla risoluzione delle controversie collettive garantisce il diritto per tutti i dipendenti, anche per coloro che non hanno il diritto di sciopero, ad usare altre forme di protesta per difendere i loro interessi ed i loro diritti di cui all'articolo 1 di tale legge (art. 25 § 1). Forme alternative di protesta a uno sciopero possono essere utilizzate per sostenere i lavoratori in sciopero. I dipendenti che partecipano ad una delle forme alternative di protesta sono obbligati a svolgere i loro obblighi di lavoro verso un datore di lavoro contro il quale è stata organizzata una forma alternativa di protesta. Essi sono inoltre tenuti a comportarsi secondo le norme vigenti della legge. I dipendenti che prendono parte ad una forma alternativa di protesta devono astenersi da qualsiasi azione che sia rischiosa per la vita o la salute umana. Le forme più popolari di protesta alternativa a uno sciopero enumerate dai cronisti sono: picchetti, il boicottaggio, occupazioni, sciopero segreto, ostruzionismo, mancanza di collaborazione¹⁸. La Corte Suprema polacca ha stabilito che lo sciopero della fame non può essere considerato come una forma di protesta alternativa allo sciopero. Tale forma alternativa di protesta viola l'art. 25 § 1 della legge sulla risoluzione delle controversie collettive di lavoro. Le forme alternative di protesta possono essere utilizzate dopo che sono state completate le procedure per l'organizzazione di uno sciopero o di qualsiasi altra forma di protesta (negoziazione, mediazione o eventualmente arbitrato). Un singolo agricoltore può iniziare e continuare con forme alternative di protesta, nelle modalità decise dalla propria organizzazione sindacale (art. 25 § 2 della legge sulla risoluzione delle controversie collettive di lavoro).

La nuova legge sulla risoluzione delle controversie del lavoro tratta gli scioperi non solo come la più importante arma di azione sindacale, ma anche come la più importante arma regolata dal diritto del lavoro collettivo. È abbastanza divertente, dato che, oltre allo sciopero, gli altri tipi di azioni ostili – come il boicottaggio, l'*hot cargo*, picchetti, *hand-billing* da parte del sindacato, e lo spionaggio, le liste nere, le intimidazioni, la coercizione dei dipendenti, l'interferenza con attività legali sindacali da parte del datore di lavoro – hanno svolto e continuano a svolgere un ruolo significativo nei conflitti lavorativi²⁰. Il boicottaggio, cioè il rifiuto concertato ed organizzato di rapporti economici con soggetti specifici e l'*hot cargo*, cioè una dichiarazione di embargo su alcuni tipi di merci considerate «calde», sono ritenuti le più sofisticate armi sindacali. È la prassi in alcuni impianti per ragioni di solidarietà dei lavoratori. E non è regolamentata, tuttavia, dal diritto polacco del lavoro collettivo.

2.2.3 *Lo sciopero virtuale*

Gli scioperi virtuali non fanno parte del sistema legale nazionale polacco.

2.3. *Scioperi illegittimi*

Come già accennato, uno sciopero organizzato in contrasto con le restrizioni procedurali è considerato illegittimo. Tali restrizioni sono piuttosto limitate. Nella più recente modifica alla legge sulle procedure di risoluzione delle controversie

collettive, lo scrutinio segreto in materia di sciopero è stato abolito, ed il periodo di preavviso è stato ridotto da 7 a 5 giorni. La necessità di ottenere la conferma dai livelli superiori dell'organizzazione sindacale è scomparsa dalla recente legislazione sulla risoluzione delle controversie di lavoro. Tutti i cambiamenti sono dovuti alle proteste sul fatto che la precedente legge sindacale del 1982 aveva reso la vita degli organizzatori di uno sciopero abbastanza difficile, e non permetteva ai lavoratori di scioperare legittimamente. Secondo la legge attuale sulla risoluzione delle controversie di lavoro, i requisiti procedurali relativi a uno sciopero legittimo sono minimi. Essi comprendono i requisiti in materia, un organismo adatto a prendere la decisione di indire lo sciopero (un'organizzazione sindacale locale o, in caso di un grande sciopero, la federazione sindacale pertinente), l'esaurimento della negoziazione, della mediazione ed eventualmente delle procedure d'arbitrato, il sostegno della maggioranza dei lavoratori coinvolti e la presentazione di una corretta notifica della decisione di sciopero al datore di lavoro.

Uno sciopero indetto con qualsiasi tipo di pressione è illegittimo. La legge sulla risoluzione delle controversie di lavoro prevede che i lavoratori siano liberi di partecipare o astenersi dalla partecipazione ad attività sindacali, il che è abbastanza comprensibile dato che i lavoratori sono liberi di scioperare o continuare la loro abituale attività di lavoro. Un sindacato che organizza uno sciopero è tenuto a sottoporre la questione al voto della forza lavoro. Uno sciopero è legittimo se almeno il 50% dei lavoratori che partecipano alla votazione è a favore dello sciopero. La legge non richiede scrutinio segreto, come in passato con il precedente regolamento (il Trade Union Act del 1982). Lo sciopero è considerato materia interna sindacale e come tale è esente da ogni interferenza di qualsiasi organo dello Stato o degli organi legislativi.

Solo uno sciopero che non sia in contrasto con le suddette clausole è considerato legittimo. Un sindacato deve consegnare la sua decisione ed intenzione di organizzare uno sciopero legittimo al datore di lavoro, non meno di cinque giorni prima che esso abbia luogo. La legge sulla risoluzione delle controversie di lavoro non richiede, come era necessario nella legislazione precedente (Trade Union Act del 1982), un più lungo periodo di raffreddamento e conciliazione, o una comunicazione scritta.

Uno sciopero organizzato in contrasto con la clausola obbligatoria di tregua sindacale è illegittimo. Non vi è alcun obbligo di inserimento di clausole di tregua sindacale nei contratti collettivi. L'articolo 240 § 2 del Codice del lavoro, che è stato cambiato nel 2000, afferma che le parti che hanno negoziato e concluso un contratto collettivo sono tenute a rispettare le sue disposizioni, in cui sono stati fissati i loro obblighi legali. La clausola di tregua sindacale scritta nell'articolo 4 sec. 2 della legge sulla risoluzione delle controversie di lavoro fissa i limiti delle controversie di lavoro alle materie disciplinate dalle parti sociali nei contratti collettivi, non solo per i salari.

L'obbligo della tregua sociale è una rinuncia al diritto di avviare una controversia di lavoro²¹. Tenendo presente che lo sciopero è considerato l'ultimo stadio di

una controversia sindacale, si pone la questione se un obbligo di pace sia una rinuncia alla libertà di sciopero, che in quanto diritto umano naturale non può essere eliminato. Vale la pena di notare che l'articolo 4 sec. 2 della legge sulla risoluzione delle controversie di lavoro non fa menzione dei lavoratori e della loro libertà di sciopero. Fa riferimento solamente ai sindacati ed al loro diritto di organizzare uno sciopero. Perciò, l'obbligo di pace è una rinuncia al diritto del sindacato di utilizzare il suo più importante strumento economico per ottenere alcune concessioni economiche da un datore di lavoro durante il tempo in cui il contratto collettivo è in vigore. È considerato come una grande concessione che viene presentata dal datore di lavoro ai sindacati, una concessione che dà ai sindacati accesso al processo decisionale in materia di salari e altri termini e condizioni di lavoro. La tregua sindacale è intesa dal diritto polacco del lavoro collettivo come vincolante solo per il sindacato in qualità di parte contraente. L'obbligo di tregua sindacale non ha alcuna implicazione legale su un sindacato che non sia una parte in un contratto collettivo. Perciò sia teoricamente che praticamente l'obbligo di pace non tocca la libertà di sciopero dei lavoratori. Nonostante ciò, colpisce la loro possibilità di partecipare a uno sciopero in quanto la loro rappresentanza eletta, il sindacato, non ha il potere legale di indire uno sciopero.

Si pone la questione di chi sia vincolato dalla clausola di tregua sindacale: il sindacato, il singolo lavoratore, o entrambi? Non c'è dubbio che il sindacato sia vincolato dalla clausola di tregua sindacale. Tuttavia, la domanda è tuttora valida per quanto riguarda il singolo lavoratore. Il dovere di tregua sindacale ha a che fare con le azioni intraprese da soggetti che agiscono nei confini del diritto del lavoro collettivo. Il dipendente, come già detto, non è uno di questi. Pertanto, la clausola di tregua sindacale lega i lavoratori in massa e non singolarmente. Il singolo lavoratore non è vincolato dalla clausola di tregua sindacale se non appartiene a un sindacato e non è obbligato a rispettare la disciplina sindacale. Non è vincolante neanche per i lavoratori che sono membri del sindacato. L'*Agency theory* non è mai stata popolare nella dottrina giuridica polacca²². Al contrario, il sindacato, che ha il potere di agire per conto dei suoi membri, ha il dovere di negoziare termini e condizioni di lavoro in condizioni di parità per tutti i lavoratori, indipendentemente dalla loro appartenenza sindacale. La clausola di tregua sindacale non esercita alcuna influenza legale sulla parte normativa del contratto collettivo. Dato che la parte normativa è soggetta all'influenza dei termini e delle condizioni del contratto individuale di lavoro, è abbastanza facile capire perché la clausola di tregua sindacale non influenza il comportamento individuale del lavoratore sul posto di lavoro. Essa definisce le questioni che si trovano al di fuori della parte normativa del contratto collettivo. Indipendentemente da un contratto collettivo esistente, c'è sempre una possibilità legale di iniziare un'azione sindacale in materie che si trovano al di fuori del campo di applicazione del contratto collettivo, o di programmare quest'azione per i lavoratori che non si sentono obbligati dalle promesse fatte dal sindacato rappresentante. In entrambi i casi sarebbe impossibile parlare di violazione della clausola di tregua sindacale.

2.4 Le sanzioni nel conflitto collettivo

Sia i sindacati organizzatori di uno sciopero che i singoli lavoratori che partecipano a qualche tipo di attività industriale illegittima sono responsabili di illecito (articolo 26 § 3 della legge sulla risoluzione delle controversie di lavoro).

Un certo cambiamento nella filosofia della responsabilità civile – che è applicabile nel caso di violazione della proprietà dell'impresa – è diventato evidente in quanto il cambio di proprietà di mezzi e strumenti di produzione è stato notificato e accettato dall'opinione pubblica. La proprietà privata delle imprese richiede una maggiore attenzione nei confronti di azioni che potrebbero causare danni. Lo sciopero è una di queste. In un nuovo ambiente politico ed economico, gli studiosi del diritto devono guardare lo sciopero non solo dal punto di vista dei diritti umani degli scioperanti, ma anche dalla prospettiva orientata verso la proprietà presentata dal datore di lavoro privato.

Gli organizzatori di uno sciopero illegittimo o di una forma alternativa di protesta possono essere sanzionati dalle autorità amministrative e giudiziarie con multe e restrizione della propria libertà (art. 26 § 2 della legge sulla risoluzione delle controversie collettive di lavoro).

3. L'adesione dei singoli dipendenti allo sciopero

3.1 Modalità di adesione

Non c'è alcuna regola di comportamento che debba essere seguita da singoli dipendenti che partecipano a uno sciopero legittimo stabilito negli atti emessi dallo Stato. L'art. 21 § 2 della legge sulla risoluzione delle controversie di lavoro collettive impone un obbligo per gli organizzatori di uno sciopero di collaborare con il datore di lavoro per le questioni relative alla tutela della proprietà dell'impresa e la prosecuzione di quei processi e di quegli impianti che non possono fermarsi, senza il rischio di mettere in pericolo la vita umana, la salute o il ripristino del regolare funzionamento dell'impresa oggetto di sciopero. In passato, i lavoratori in sciopero erano soliti adottare regole di condotta che dovevano essere rispettate da parte dei dipendenti che partecipavano allo sciopero.

Una di esse era per esempio il divieto assoluto di alcol durante lo sciopero.

Il diritto del lavoro collettivo polacco tace per quanto riguarda la questione della modalità di organizzazione e partecipazione allo sciopero. Solo una volta nella storia più recente del lavoro polacco la Corte Suprema ha escluso lo sciopero della fame come metodo corretto di protesta. Lo sciopero della fame non può essere trattato come azione proporzionale al risultato che il lavoratore scioperante vuole raggiungere. Per questo lo sciopero della fame è illegittimo, perché viola l'art. 17 § 3 della legge sulla risoluzione delle controversie collettive di lavoro²³. Alcuni dei metodi elencati nello schema da trattare, come ad esempio il singhiozzo, lo sciopero a scacchiera o il rallentamento non sono stati considerati illegittimi. Alcuni di essi sono praticati.

3.2 Effetti dello sciopero legittimo sul rapporto di lavoro

Secondo il Codice del lavoro, i lavoratori sono costretti a trascorrere il loro orario di lavoro effettivamente lavorando (articolo 100 § 2 comma 1). Un lavoratore che sciopera, ovviamente, non esegue la sua/il suo dovere fondamentale.

Per questo motivo, l'interruzione del lavoro potrebbe essere facilmente considerata come una violazione del contratto di lavoro. Ciò potrebbe portare a licenziamento a causa di comportamenti illegittimi, o – ancora più conveniente per il datore di lavoro – potrebbe causare cessazione *ex lege* del contratto di lavoro.

Prendendo in considerazione tutto ciò, era abbastanza normale che i lavoratori in sciopero chiedessero l'introduzione di disposizioni di legge che garantissero loro la sicurezza del lavoro durante uno sciopero. Tale sicurezza non si basa sugli stessi diritti di cui gode il dipendente in malattia. Sarebbe troppo equiparare i diritti di un dipendente che sciopera a quelli di un dipendente che gode di protezione speciale contro la rescissione del contratto di lavoro con un preavviso, a causa di motivi personali o sociali. Ma un dipendente in sciopero gode di una speciale protezione in un senso particolare. Non può essere licenziato dal lavoro per motivi connessi solamente con lo sciopero. La legge sulla risoluzione delle controversie di lavoro prevede che la partecipazione ad uno sciopero legittimo non consenta ad un datore di lavoro di trattare un dipendente in sciopero come un soggetto che evade i regolamenti di lavoro. Così, uno sciopero non può essere trattato come una violazione della disciplina del lavoro. Pertanto, il diritto del lavoro collettivo ha adottato il principio giuridico della sospensione del contratto di lavoro nel caso di uno sciopero legittimo. Il fatto stesso che un contratto di lavoro sia sospeso durante l'azione sindacale non vuol dire che venga interrotto automaticamente da un lavoratore che decide di astenersi dal lavoro. Significa invece che lo sciopero non costituisce titolo giuridico per la cessazione di un contratto di lavoro da parte di un datore di lavoro per motivi disciplinari. Il lavoratore è pienamente legittimato ad astenersi dai suoi obblighi lavorativi. Durante uno sciopero legittimo, il lavoratore ha diritto ai benefici della previdenza sociale (art. 23 § 2 della legge sulle controversie del lavoro collettivo).

Durante uno sciopero legittimo l'onere economico di sostegno per i lavoratori in sciopero ricade unicamente sul loro sindacato. Ai sensi dell'articolo 80 del Codice del lavoro un dipendente conserva il suo diritto ad una retribuzione per il lavoro svolto. Un datore di lavoro ha il dovere legale di remunerare un dipendente che non lavora solo quando tale dovere viene istituito tramite un atto legislativo. Nel caso di lavoro non svolto da un dipendente in sciopero, né la legge sulle controversie lavorative, né alcuna altra legge impongono l'obbligo di corrispondere il cosiddetto salario garantito ad un dipendente che partecipa ad uno sciopero legittimo. Pertanto, durante uno sciopero legittimo il datore di lavoro è sollevato dall'obbligo di corrispondere il salario ad un dipendente in sciopero. I sindacati sono liberi di istituire un fondo speciale al fine di garantire uno standard minimo di vita per i lavoratori in sciopero. Il fondo per lo sciopero è fuori dalla portata dello Stato e dei suoi organi amministrativi. Dal punto di vista dei diritti e dei privilegi dei lavoratori, lo sciopero è trattato in maniera

paritaria, ad eccezione della perdita della retribuzione, che varia a seconda del grado e dei compiti dello specifico scioperante. Teoricamente, durante lo sciopero il datore di lavoro è libero di terminare il contratto di lavoro, a causa di motivi economici o disciplinari. La sospensione del contratto individuale di lavoro durante lo sciopero non impedisce la risoluzione del contratto per motivi diversi dalla partecipazione allo sciopero. In pratica, tuttavia, un dipendente licenziato, molto probabilmente, sosterrà che è stato licenziato a causa della sua partecipazione allo sciopero perfettamente lecito.

3.3 Conseguenze dello sciopero illegittimo

I lavoratori che si astengono dal lavoro in tali circostanze possono essere trattati come coloro che arbitrariamente lasciano il lavoro, o possono essere sanzionati dal datore di lavoro. Il Codice del lavoro prevede una serie di misure disciplinari contro un dipendente che tenga una cattiva condotta. Una di queste misure è la cessazione del rapporto lavorativo. L'astensione dal lavoro che non può essere qualificata come uno sciopero legittimo può essere punita dal datore di lavoro, e la Corte Suprema riconosce vari gradi di illegittimità dello sciopero²⁴. Solo il più grave, la cattiva condotta consapevole di un dipendente, giustifica il licenziamento immediato ai sensi dell'articolo 52 § 1 comma 1 del Codice del lavoro. Un dipendente in sciopero meno colpevole può essere licenziato con preavviso, trasferito in una posizione inferiore o sanzionato.

Non esistono particolari normative in materia di sanzioni che possono essere applicate ai dipendenti che partecipano ad uno sciopero illegittimo. Un datore di lavoro può applicare le sanzioni di cui agli articoli 108 e 109 del Codice del lavoro: ammonizione, richiamo, sanzioni pecuniarie non più alte della retribuzione giornaliera per ogni giorno di lavoro non svolto, in totale un decimo della mensilità. Un datore di lavoro può anche decidere di rescindere un contratto di lavoro con un dipendente impegnato in sciopero illegittimo o modificare i termini e le condizioni di lavoro e/o abbassare il salario di tale dipendente. Il tipo di sanzione prevista dal diritto del lavoro dipende dalla cattiva volontà del dipendente in sciopero e dal grado di illegittimità.

Le conseguenze economiche degli scioperi sono espresse da alcuni danni economici causati al datore di lavoro o alla collettività. Dopo tutto, lo sciopero è un'arma economica utilizzata per esercitare una pressione sul datore di lavoro e su una parte terza (consumatori, altri datori di lavoro, clienti). C'è una domanda: fino a che punto questi danni devono essere tollerati dai soggetti colpiti. La domanda successiva è: quale parte deve assumersi la responsabilità dei danni causati da uno sciopero illegittimo: gli organizzatori dello sciopero, il sindacato o gli scioperanti? Tenendo conto della legge sulla responsabilità civile, non c'è distinzione tra uno sciopero illegittimo ed uno legittimo. O comunque si possono causare danni per i quali qualcuno deve assumersi la responsabilità legale.

Uno dei principi fondamentali del moderno diritto del lavoro polacco è quello che assegna al datore di lavoro l'esclusiva responsabilità del buon funzionamento dell'impresa. Lo sciopero è mirato a disturbare questo compito. La legge

sulla risoluzione delle controversie di lavoro prevede che un datore di lavoro non possa limitare le sue attività legali di gestione ad un gruppo di lavoratori che abbiano deciso di non prendere parte a un'azione sindacale. Il datore di lavoro o il dirigente di impresa gode di pieni poteri per la protezione della proprietà che appartiene all'impresa colpita dallo sciopero. Il datore di lavoro, o il direttore, è anche obbligato per legge a mantenere tutti i dispositivi tecnici necessari per il funzionamento di attrezzature e/o processi per proteggere il benessere e la vita umana, in aggiunta ai sistemi necessari per il ripristino della regolare attività dopo che lo sciopero è finito. Per far fronte ai doveri legali sopra citati gli organizzatori dello sciopero, chiunque essi siano, sono obbligati per legge a collaborare con il datore di lavoro o il dirigente responsabile del mantenimento delle imprese colpite dallo sciopero in uno stato appropriato (articolo 21 della legge sulle controversie di lavoro). La normativa significa che qualsiasi tipo di sciopero (legittimo od illegittimo) viene privilegiato e non è soggetto alle regole di responsabilità del diritto civile? Il principio di base è stabilito dall'articolo 415 del codice civile, e si applica ai rapporti di lavoro ai sensi dell'articolo 300 del Codice del lavoro. Questo principio afferma che ognuno ha la responsabilità dei danni causati dalla propria cattiva condotta. Ma va detto che anche durante uno sciopero legittimo atti lesivi potrebbero essere commessi dai lavoratori in sciopero. Come è stato accennato in precedenza, l'articolo 17 § 3 della legge sulla risoluzione delle controversie del lavoro afferma che uno sciopero in origine legittimo possa diventare illegittimo a causa di eccessive richieste presentate dal sindacato. Un sciopero illegittimo è per definizione un atto di cattiva condotta sindacale. La moderna legislazione polacca collettiva non costituisce un'eccezione alla responsabilità civile di chi sciopera. Sia i sindacati che gli organizzatori dello sciopero e i singoli lavoratori che partecipano a forme di protesta illegittime sono responsabili di illecito (articolo 26 § 3 della legge sulla risoluzione delle controversie di lavoro). Un certo cambiamento nella filosofia della responsabilità civile – che è applicabile nel caso di violazione della proprietà dell'impresa – è diventato evidente in quanto il cambio di proprietà di mezzi e strumenti di produzione è stato notato e accettato dalla pubblica opinione. La proprietà privata delle imprese richiede una maggiore attenzione nei confronti di azioni che potrebbero causare danni. Lo sciopero è fra queste. In un nuovo ambiente politico ed economico, gli studiosi del diritto devono guardare lo sciopero non solo dal punto di vista dei diritti umani²⁵ degli scioperanti, ma anche dalle prospettive orientate alla proprietà dei datori di lavoro privati.

Confrontando le soluzioni giuridiche introdotte nel sistema polacco di diritto del lavoro collettivo con quelle delle norme internazionali, è possibile concludere che le normative polacche che riguardano gli scioperi ed il diritto di organizzare scioperi non sono conformi ai principi che limitano le altre comunità internazionali di cui la Polonia è un membro. Questo studio non ha analizzato lo statuto approvato il 23 maggio 1991, che riguarda la risoluzione delle controversie collettive. Le soluzioni giuridiche di seguito indicate introdotte dalla legge

di cui sopra, che ancora sono in vigore, a prescindere dal fatto che sono in conflitto con gli standard internazionali sul lavoro collettivo, sono le seguenti:

– L'articolo 20 è una norma che garantisce ad un'organizzazione sindacale (comma 1) o ad un appropriato organismo sindacale con un statuto che riguarda diverse organizzazioni sindacali di categoria (comma 2), il diritto di indire uno sciopero. Altre norme all'interno dello statuto del 23 maggio 1991, che si occupa di risoluzione delle controversie collettive, utilizzano definizioni neutre per la descrizione degli enti autorizzati ad organizzare scioperi (art. 7 (1), art. 17 (3)). Le norme citate garantiscono il diritto di organizzare scioperi a «soggetti che rappresentano gli interessi dei lavoratori». Ai sindacati è stato dato il monopolio di organizzare scioperi e altre azioni di protesta, essendo considerati «soggetti che rappresentano gli interessi dei lavoratori» nelle controversie collettive con i datori di lavoro, pur essendo una delle tante organizzazioni in grado di organizzare controversie ed azioni sindacali. Ciò è considerato come una violazione degli standard internazionali. Prendendo in considerazione l'ordine temporale con il quale sono state approvate le leggi sulla risoluzione delle controversie collettive, 1991 e 1997 (Costituzione della Repubblica di Polonia), è possibile dedurre che la nuova Costituzione polacca consente il concetto di monopolio sindacale che è in violazione con le norme internazionali di risoluzione delle controversie collettive. Affinché le normative nazionali siano in conformità con gli standard internazionali, è necessario apportare modifiche alla legge del 23 maggio 1991 e alla Costituzione polacca.

– L'art. 19 (1) dello Statuto in questione ha stabilito il divieto del diritto di sciopero troppo genericamente, per quanto riguarda i lavoratori impiegati in lavori di installazione di centrali e attrezzature pesanti. Questo lavoro, quando temporaneamente interrotto a causa di uno sciopero, si ritiene che metta a rischio la vita e la sicurezza della collettività. Tali definizioni generiche possono essere utilizzate per limitare o addirittura privare il lavoratore della sua libertà fondamentale, il diritto di sciopero.

– L'obbligo che il diritto di dichiarare uno sciopero dipenda da un voto favorevole della maggioranza dei lavoratori, a condizione che il cinquanta per cento dei lavoratori si rechi a votare (art. 20 (1) e (2)), crea un'apparente drastica limitazione del diritto di organizzare uno sciopero legittimo. La legittimità di uno sciopero dipende dalla partecipazione di metà della forza lavoro, di cui almeno la metà dovrebbe mostrare il supporto allo sciopero.

Il passaggio alla nuova Costituzione polacca nel 1997 è stato reso possibile grazie all'organizzazione di scioperi e altre azioni di protesta nel 1981 effettuate da lavoratori non associati in sindacati. Assemblee di comitati per scioperi *ad hoc* furono riconosciute, dai datori di lavoro e soprattutto dalle autorità governative in veste di rappresentanti dei luoghi di lavoro di proprietà governativa, come soggetti validi in grado di organizzare tali scioperi. Gli scioperi furono

considerati come una manifestazione legittima dei lavoratori, che poterono approfittare del loro giusto diritto a proteggere i loro interessi economici, professionali e sociali. Ciò è stato possibile in quanto vi era una mancanza di legislazione del diritto del lavoro riguardo agli scioperi nella precedente Repubblica Popolare di Polonia. Le norme internazionali espresse attraverso le Convenzioni ILO n. 87 e 98 così come attraverso la Carta sociale europea del 1961, tuttavia, erano ampiamente conosciute, anche se non furono ratificate (nel 1980, durante il periodo di grandi scioperi in Polonia, il paese non aveva ancora ratificato la Carta). Fu solo con l'emergere di una Polonia indipendente e democratica che passarono delle leggi appropriate, creando una piattaforma legale per differenziare il diritto di organizzare uno sciopero (di competenza esclusiva dei sindacati) e il diritto di sciopero come un diritto soggettivo garantito agli individui, cioè ai lavoratori. Né la legge del 23 maggio 1991, né la Costituzione del 1997 prevedono la tutela legale del diritto di sciopero. Concentrandosi esclusivamente sulle tre regolamentazioni nazionali prima menzionate, che sono in conflitto con gli standard internazionali del diritto del lavoro collettivo, è possibile sostenere che, se la normativa vigente fosse quella in vigore nel 1981, le autorità governative avrebbero avuto una facile opportunità per contrastare gli scioperi essendo in grado di trattare gli scioperi stessi come illegittimi ai sensi della normativa nazionale, a prescindere dal fatto che gli scioperi fossero riconosciuti dalle norme internazionali del diritto del lavoro.

La questione più valida per valutare la Costituzione del 1997 alla luce dell'ordinamento giuridico democratico di un paese indipendente e delle sue questioni regolate dalla normativa del diritto del lavoro collettivo, è che la Costituzione dovrà essere adattabile alle norme internazionali nonché che altre norme di diritto del lavoro siano conformi a tali norme internazionali. È inoltre cruciale che i trattati internazionali siano ratificati, come la revisione della Carta Sociale Europea approvata dal Consiglio europeo il 3 maggio 1996, che stabilisce un livello più elevato di tutela dei diritti dei lavoratori. Valutando la Costituzione in congiunzione con la protezione del diritto di sciopero, è possibile dedurre che la Costituzione è stata approvata in un vuoto giuridico, isolata dalla maggior parte delle norme internazionali del diritto del lavoro collettivo. Non dobbiamo consentire che il decennio successivo vada sprecato in modo simile. Dobbiamo ratificare i trattati internazionali, che assicurano, al giorno d'oggi, un livello elevato di tutela dei diritti dei lavoratori.

3.4 Sciopero selvaggio e sciopero proclamato dai lavoratori occasionalmente
Qualsiasi sciopero che non sia organizzato nel rispetto delle norme riportate nella legge del 23 maggio 1991 sulla risoluzione delle controversie collettive di lavoro è considerato illegittimo.

4. I datori di lavoro durante lo sciopero

La legge polacca del lavoro collettivo non menziona eventuali misure che il datore di lavoro colpito da sciopero può legalmente adottare.

4.1 La serrata

Non esiste altra azione oltre alla serrata che può essere effettuata dal datore di lavoro come ritorsione o misura preventiva contro i lavoratori in sciopero o pronti ad entrare in sciopero. La legittimità di fare una serrata in base alla legge polacca del lavoro collettivo non è chiara.²⁶ In generale, per il fatto che non vi è alcun riconoscimento legale della serrata come arma ufficiale di un datore di lavoro, si deducono alcune conseguenze legali visto che è interessato il contratto individuale di lavoro. Tuttavia, sostenendo necessità di business, il datore di lavoro può ottenere risultati simili a una serrata offensiva, difensiva o preventiva, ed è libero di interrompere qualsiasi tipo di contratto di lavoro con preavviso, con il beneficio di accorciare notevolmente il periodo di scadenza richiesto. Dichiarando la liquidazione dell'impresa o la bancarotta dovuta a motivi economici, un datore di lavoro termina tutti i contratti di lavoro di propria iniziativa. Una decisione implicita di serrata è infatti trattata come una conclusione collettiva del rapporto di lavoro. Perciò, di fatto, l'esercizio della serrata è soggetto alla stessa regola applicata nel caso di un licenziamento ordinario a causa di motivi economici, ed è regolata dal Codice del lavoro, articolo 361, e dalla legge del 13 marzo 2003 sui licenziamenti collettivi.

4.2 Conseguenze dello sciopero sui lavoratori non scioperanti

L'articolo 21 § 1 della legge sulla risoluzione delle controversie di lavoro permette al datore di lavoro, o al responsabile dell'impresa, di avviare tutte le azioni che ritenga necessarie riguardo ai dipendenti non in sciopero. Affrontando la questione dal punto di vista del lavoro collettivo, i dipendenti non scioperanti potrebbero non essere considerati *crumiri*, se svolgono la loro attività regolare. La questione diventa più complicata se i dipendenti che non scioperano accettano di svolgere mansioni svolte da lavoratori in sciopero. Se questo tipo di attività non è vitale per mantenere i servizi di cui all'articolo 21 § 2 della legge sulla risoluzione delle controversie lavorative, e quei dipendenti volontariamente svolgono un lavoro supplementare a una retribuzione inferiore od uguale a quella pagata per i lavoratori in sciopero che chiedono salari più alti, l'utilizzo di lavoratori già occupati potrebbe essere considerato come un'attività di *crumiraggio* da parte di un datore di lavoro.

I dipendenti non scioperanti ai quali un datore di lavoro colpito dallo sciopero non sia in grado di far svolgere il lavoro hanno diritto al salario garantito (art. 81 § 1 del Codice del lavoro) dal momento che sono pronti e disposti a svolgere i loro compiti regolari. Il datore di lavoro è obbligato a versare loro la paga oraria o mensile a cui hanno diritto per aver mostrato la loro disponibilità al lavoro. Se tali tariffe non sono elencate, i lavoratori non in sciopero che sono disposti e pronti a lavorare hanno diritto al pagamento del 60 per cento dei loro stipendi visto che avrebbero effettivamente eseguito i loro obblighi di lavoro. In ogni caso i lavoratori non in sciopero non possono ottenere meno del salario mensile minimo stabilito dallo Stato con la legge sul salario minimo del 10 ottobre

2002²⁷.

5. Elementi esterni correlati all'efficacia dello sciopero

5.1 Fattori «esterni» di ostacolo allo sciopero

La mancanza di risorse finanziarie dei sindacati e l'atteggiamento della pubblica opinione verso gli scioperi dovrebbero svolgere un ruolo importante nel processo decisionale degli organizzatori di un potenziale sciopero sull'indire o meno tale sciopero. Secondo le informazioni più recenti fornite da Roczniak Statystyczny (Concise Statistical Yearbook of Poland, Warsaw 2010²⁸) durante gli ultimi venti anni il numero degli scioperi è oscillato (vedi tabella).

Anno	N. di scioperi	N. di scioperanti	% di dipendenti	N. di giorni lavorativi persi
1990	250	116 000	–	–
1995	42	18 100	–	–
2000	44	7 900	27,5 %	74,300
2005	8	1 600	33,2 %	400
2006	27	23 600	–	–
2007	1 736	59 900	–	–
2008	12765	209 000	47,21 %	275,800
2009	49	22 400	0,08 %	9, 100

Questo fenomeno si è verificato a causa del fatto che, alla luce della recente pubblicazione dei risultati del sondaggio condotto nel maggio 1998 da Ośrodek Badania Opinii Publicznej - OBOP (Centro di indagine sulla pubblica opinione), il 47 per cento della popolazione polacca sosteneva gli scioperi mentre il 46 per cento era contro l'esercizio di tale pressione sul datore di lavoro²⁹.

Tenendo conto di queste cifre sono incline ad affermare che i parametri istituzionali al di fuori della legge non rendono l'esercizio del diritto di sciopero più difficile.

5.2 Fattori «esterni» di sostegno allo sciopero

Non ho effettuato alcuna ricerca di comunicati stampa riguardanti gli scioperi che si sono verificati in Polonia. Comunque, un'indagine molto breve delle pubblicazioni relative a scioperi presenti su Internet mi permette di affermare che la maggioranza delle opinioni della stampa fosse incline a presentare una visione positiva degli scioperi.

5.3 Forme di sostegno internazionale alla attività sindacale

Non ho potuto raccogliere alcuna informazione riguardo questo argomento. Di tanto in tanto su Internet sono state segnalate alcune azioni intraprese da organizzazioni sindacali internazionali, per lo più britanniche per supportare le richieste dei lavoratori polacchi in sciopero. Sembra che il supporto di cui sopra

era per lo più morale, in quanto nessuna informazione relativa a qualsiasi sostegno finanziario è stata pubblicata.

6. Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie

La legge sulla risoluzione delle controversie del lavoro permette l'esercizio della libertà di sciopero in caso di controversie di lavoro che non possono essere risolte in altro modo. Lo sciopero è considerato dal diritto del lavoro collettivo come un'arma sindacale *extrema ratio*. Ci sono diverse fasi nella risoluzione delle controversie del lavoro: negoziazione, mediazione, che sono obbligatorie, e di arbitrato, che è un metodo opzionale per risolvere le controversie³⁰. L'uso dello sciopero è l'ultimo stadio in cui le differenze tra le parti in conflitto possono essere composte. La legge sulla risoluzione delle controversie di lavoro stabilisce chiaramente che lo sciopero può essere attuato dalle organizzazioni sindacali dopo il fallimento completo dei passaggi sopra citati per una soluzione pacifica del conflitto sindacale. In linea di principio, uno sciopero indetto all'inizio di una controversia legale, come spesso accade, è illegittimo. Ho scritto «in linea di principio» dal momento che la legge vigente in materia di risoluzione delle controversie di lavoro permette ai sindacati di scioperare subito, senza avere a che fare con la negoziazione, mediazione, o richieste di arbitrato, se il comportamento illecito del datore di lavoro ha reso impossibile per il sindacato avviare le necessarie procedure che di solito dovrebbero precedere la decisione di scioperare. Esiste anche la possibilità di indire uno sciopero legittimo senza completare le fasi precedenti per la risoluzione pacifica delle controversie di lavoro, nel caso in cui il datore di lavoro decida di rifiutare il rappresentante sindacale responsabile della conduzione dei negoziati del lavoro (articolo 17 § 2).

Non esiste praticamente alcun organo (né giudiziario né amministrativo) responsabile per la soluzione di questo tipo di controversie che stabilisca la legittimità di uno sciopero. Secondo un'ordinanza della Corte Suprema del 17 febbraio 2005³¹ la dichiarazione di legittimità dello sciopero da parte del giudice penale non influisce in alcun modo sulla sentenza del giudice del lavoro nel caso di un lavoratore licenziato *ad nutum* dal datore di lavoro per la partecipazione ad uno sciopero illegittimo.

La legge sulla risoluzione delle controversie di lavoro prevede che il sindacato «non può utilizzare il suo diritto di prendere una decisione riguardo allo sciopero e allo stesso tempo presentare il caso di arbitrato» (articolo 16 § 1). Ci sono due importanti questioni che devono essere discusse in questo senso. In primo luogo, nonostante la legge usi la parola «diritto» invece di «libertà» per cominciare uno sciopero, ciò non implica che i sindacati godano del diritto di sciopero. Ciò che si intende in queste circostanze è che un sindacato si riserva di rimandare, o momentaneamente rinunciare alle sue possibilità organizzative per la libertà generale dei lavoratori, o la libertà di astenersi dal lavoro.

Esiste una relazione tra la libertà di sciopero e il diritto/il dovere di organizzare uno sciopero dopo che una decisione è stata presa dai lavoratori che desiderano

esercitare la loro libertà. La legge sulle controversie del lavoro non fa differenza fra le parole «libertà di sciopero», che viene utilizzata per descrivere ciò che è puramente un'attività intrapresa in massa dai lavoratori, e l'azione stessa, «il diritto di sciopero» che può essere organizzato dal sindacato. Nell'articolo 16 § 1 della legge sulla risoluzione delle controversie collettive di lavoro, al sindacato viene concessa la facoltà di rinviare il suo diritto ad organizzare un'azione sindacale precedentemente annunciata, insieme con le richieste presentate al datore di lavoro per conto dei lavoratori. In secondo luogo, la decisione in merito all'arbitrato dipende esclusivamente dalla posizione del sindacato. Il datore di lavoro non possiede alcun potere formale di avviare procedimenti di arbitrato, o di recedere da tali procedimenti. Per quanto riguarda la procedura di arbitrato, la legge attuale ha sostituito la precedente (il Trade Union Act del 1982), che prevedeva l'arbitrato obbligatorio con giudizio/sentenza di consulenza o vincolante, a seconda della decisione della parte in causa nella controversia di lavoro. Per quanto riguarda lo status giuridico dell'arbitrato, la legge attuale ha due possibilità: prima, il giudizio potrebbe essere un giudizio di consulenza che non impegna le parti a meno che una di loro rilasci una dichiarazione in senso contrario. Se si verifica tale caso, il giudizio/sentenza ha solo l'effetto giuridico di una raccomandazione. In secondo luogo, il giudizio/sentenza potrebbe essere di natura vincolante, e la scelta a questo riguardo è imposta solamente dal sindacato.

Questi due tipi di commissioni di arbitrato sono composte da un giudice professionale, designato dal presidente del Tribunale distrettuale del lavoro e da sei giudici onorari, metà dei quali rappresentano i lavoratori e la restante metà i datori di lavoro. Una di queste commissioni è chiamata locale, mentre l'altra si chiama «collegio nazionale di arbitrato». L'ultima è collegata alla Corte Suprema del Lavoro, alla Previdenza Sociale e alla Camera degli Affari Pubblici. Il presidente di questa Camera nomina un giudice della Corte Suprema che presiede le riunioni del comitato arbitrale, la cui responsabilità legale è la risoluzione di controversie «multilocali» del lavoro. Pertanto una controversia locale coinvolge gli interessi dei lavoratori impiegati da un datore di lavoro, mentre una controversia «multilocale» abbraccia richieste presentate a più datori di lavoro da parte di lavoratori impiegati dai loro rispettivi datori di lavoro³².

NOTE

¹ *Journal of Laws*, No. 54, item 277. See commentary to this act written by G. Bieniek, J. Brol, Z. Salwa, *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz* (Trade Union Act. Commentary). Warsaw 1983.

² On these negotiations, from a legal point of view, see L. Garlicki, *Refleksje nad charakterem Porozumienia Gdańskiego* (Reflections on Character of Gdańsk Agreement), *Państwo i Prawo (State and Law)*, No. 1, 1981; M. Pliszkiwicz, *Porozumienia ogólnopolskie i ich znaczenie dla prawa pracy*, *Państwo i Prawo (State and Law)*. No. 1, 1981; *(State and Law)*, No. 6, 1981.

³ See W. Masewicz, *Strajk (Strike)*. Warsaw 1986, p. 205 ff.

⁴ See Commentary to the Civil Service Act of 16 September 1982 written by A. Swiatkowski, *Komentarz do pragmatyki urzędniczej (Civil Service Act. . Commentary)*, Warsaw 1988, p. 121 ff.

⁵ On the question of trade union registration see G. Bieniek, «Sądowa rejestracja związków zawodowych

» (Courts Registration of Trade Unions), *Praca i Zabezpieczenie Społeczne (Labour and Social Security)*, No. 3, 1983.

⁶ Supreme Court order of July 14, 1983 (I PRZ 38/83), OSNCAP (S. Ct. Reporter) No. 1, 1984, item 18.

⁷ Supreme Court order of January 27, 1984 (I PRZN 1/84), OSNCAP, No. 8, item 146. Both St. Ct. orders listed in footnote 56 and 57 were analyzed by A. Świątkowski, *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach z zakresu prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych za rok 1984 (Review of the Supreme Court Decisions in the Field of Labour Law and Social Security Laws, 1984)*, Warsaw 1986, pp. 62-64.

⁸ This topic was brought by A. Świątkowski, *Kompetencje związków zawodowych w sporach zbiorowych pracy (Scope of Power of Trade Union in Labour Dispute) [in:] Kompetencje związków zawodowych (Scope of Power of Trade Union)*, ed. A. Świątkowski, PWN, Cracow-Warsaw 1984, p. 349 ff.

⁹ *Journal of Law*, No. 55, item 236 as amended.

¹⁰ Consolidated act, May 31, 2001, *Journal of Laws*, No. 79, item 854 as amended.

¹¹ Supreme Court order of February 2, 2007, I PK 209/06, *Monitor Prawa Pracy (Monitor of Labour Law)* 2007, No. 8, p. 412.

¹² See A. Świątkowski, *Fundamental Principles of Trade Union Freedom in Poland*, *Political Science Yearbook*, Vol. 15, 1984, p. 93 ff; A. M. Świątkowski, *Ochrona praw człowieka w świetle przepisów prawa pracy i zabezpieczenia społecznego (Protection of human rights by labour law and social security laws) [w:] Każdy ma prawo do... (Everybody has a right to...)*, C. H. Beck, Warsaw 2009, p. 23 ff.

¹³ For further information see R. R. Ludwikowski, *Continuity and Change in Poland*, The Catholic University of America Press, Washington, D. C. 1991, p. 23.

¹⁴ On the classification of strikes see T. Zieliński, *Strajk (Aspekty polityczno-prawne) [Strike. Political and Legal Aspects]*, *Państwo i Prawo (State and Law)* No. 4, 1981; A. M. Świątkowski, *Strajk (Synteza zjawiska) [Strike. Synthesis of the phenomenon]*, *Monitor Prawa Pracy (Monitor of Labour Law)*, No. 2, 2011, pp. 68 ff.

¹⁵ A. M. Świątkowski, *Charter of Social Rights of the Council of Europe*, *Kluwer Law International* 2007, pp. 232 ff.

¹⁶ Supreme Court order of January 20, 1986 KASN 6/85, OSNCAP (S. Ct. Reporter), No. 1, 1986, item 188.

¹⁷ Supreme Court order of November 11, 1997, I PKN 393/97, OSNAPiUS (Court Report) 1998, No. 17, item 511.

¹⁸ K. W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz (Collective labour law. Commentary)*, Wolters Kluwer, Warsaw 2010, p. 475 ff.

¹⁹ Supreme Court order of November 11, 1997, I PKN 393/97, OSNAPiUS (Supreme Court Reporter) 1998, No. 17, item 511.

²⁰ See G. Bieniek, «Kilka uwag na temat pojęcia akcja protestacyjna» (Some Remarks on the Notion of Industrial Action), *Problemy Praworządności (Problems of Justice)*, No. 5, 1983.

²¹ A. Świątkowski, *Poland...*, cit., p. 157.

²² See A. Świątkowski, *Kolektywny aspekt w prawie pracy w ujęciu porównawczym (Collective Aspect in Labour Law. A Comparative Study)*, *Archivum Iuridicum Cracoviense (Cracow Archive of Legal Studies)*, Vol. 15, 1982, p. 31 ff.

²³ Supreme Court order of November 11, 1997, I PKN 393/97, OSNAPiUS (Court Report) 1998, No. 17, item 511.

²⁴ Supreme Court order of February 7, 2007, I PK 209/06, *Monitor Prawa Pracy (Monitor of Labour Law)*, 2007, No. 8, p. 412.

²⁵ Polish Supreme Court in its order of February 7, 2007 I PK 209/06, *Monitor Prawa Pracy (Monitor of Labour Law)*, 2007, No. 8, p. 412 presented strike as the worker's fundamental human right

²⁶ A. Świątkowski, *Lockout as the Old Labour Problem in the New Environment of a Post-Socialist Country*, in: *Labour Law and Industrial Relations at the Turn of the Century. Liber Amicorum in Honour of Roger Blacapain*, eds. C. Engels, M. Weiss, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston 1998, pp. 431 ff.

²⁷ *Journal of Laws*, No. 200, item 1679.

²⁸ Table 11 (90) *Strajki (Strikes)*, p. 153.

²⁹ *Opinie Polaków na temat napięć, strajków i największych problemów Polski (Opinions of Poles in matters related to political and social tensions, strikes and the biggest problems in Poland)*, Warsaw, May 1998. In favour of strike were young people (under age of 30). Against were older people who were better educated.

³⁰ See M. Matey, *Industrial Law and Industrial Relations in Poland*, Kluwer 1988, p. 160 ff.

³¹ II PK 217/04, OSNZbUrz (Supreme Court Reporter) 2005, No. 18, item 285.

³² See the Supreme Court order of January 26, 2006, III KAS 1/05, OSNZb. Urz. (Supreme Court Reporter), 2007, No. 3-4, item 59.

