

Romania

Alexandru Ticlea e Tiberiu Ticlea

1. Quadro generale
 - 1.1 Modalità di attuazione della normativa internazionale nel diritto interno
 - 1.2 La formazione della rappresentanza sindacale ai fini della sottoscrizione dei contratti collettivi
 - 1.3 Rappresentanza e attività sindacale nei luoghi di lavoro
 - 1.4 Regolamentazione del contratto collettivo
 - 1.5 Riflessioni sulle sentenze Viking e Laval
 - 1.6 Gli strumenti di tutela in caso di violazione del contratto collettivo
 - 1.7 La consultazione dei lavoratori ai fini della sottoscrizione del contratto collettivo o della proclamazione dello sciopero
2. La regolamentazione dello sciopero
 - 2.1 Lo sciopero come diritto fondamentale
 - 2.2 Le fonti
 - 2.3 I soggetti autorizzati a proclamare lo sciopero (titolarità)
 - 2.4 Procedure e proclamazione
 - 2.5 Limiti al diritto di sciopero
 - 2.6 L'esercizio del diritto di sciopero nei diversi settori e categorie di lavoratori
3. Lo sciopero e le organizzazioni sindacali
 - 3.1 Le motivazioni dello sciopero
 - 3.2 Le modalità dello sciopero
 - 3.3 Scioperi illegittimi
 - 3.4 Le sanzioni nel conflitto collettivo
4. L'adesione dei singoli dipendenti allo sciopero
 - 4.1 Modalità di adesione
 - 4.2 Effetti dello sciopero legittimo sul rapporto di lavoro
 - 4.3 Conseguenze dello sciopero illegittimo
 - 4.4 Sciopero selvaggio e sciopero proclamato dai lavoratori occasionalmente
5. I datori di lavoro durante lo sciopero
 - 5.1 La condotta antisindacale
 - 5.2 La serrata
 - 5.3 Conseguenze dello sciopero sui lavoratori non scioperanti
6. Elementi esterni correlati all'efficacia dello sciopero
 - 6.1 Fattori «esterni» di ostacolo allo sciopero
 - 6.2 Fattori «esterni» di sostegno allo sciopero
 - 6.3 Forme di sostegno internazionale all'attività sindacale
7. Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie

1. Quadro generale

1.1 Modalità di attuazione della normativa internazionale nel diritto interno

Il diritto del lavoro rumeno è una branca del diritto nazionale, il cui oggetto di regolamentazione del lavoro è costituito dalle relazioni sociali e comprende le norme giuridiche provenienti da diverse fonti: la Costituzione della Romania, il Codice del lavoro del 2003, le leggi statutarie, altri atti giuridici aventi forza di legge (ordinanze del Governo, decreti d'urgenza e decisioni), norme sovranazionali, contratti collettivi di lavoro. La giurisprudenza non è una fonte del diritto.

La legislazione del lavoro è stata sostanzialmente modificata nella prima metà del 2011. Le modifiche più importanti riguardano: la legislazione in materia di parti sociali, i contratti collettivi di lavoro/accordi e i conflitti collettivi di lavoro (compreso lo sciopero). A tal fine, la legge sul Dialogo Sociale n. 62/2011 ha abrogato tutte le leggi precedenti, regolamentazioni piuttosto disparate in questo campo.

Secondo le disposizioni della Costituzione della Romania, la legislazione europea (con riguardo alle direttive dell'UE) e le norme dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sono state trasposte/incorporate all'interno del sistema nazionale dalla legge (articoli 11.2 e 148). I contratti collettivi non hanno alcun ruolo in tal senso.

La necessità di armonizzare le legislazioni nazionali del lavoro con il diritto internazionale ed europeo è prevista dall'articolo n. 276 del Codice del lavoro (legge n. 53/2003), che afferma: «Secondo gli obblighi internazionali assunti dalla Romania, la legislazione del lavoro sarà costantemente armonizzata con le norme dell'Unione Europea, le convenzioni e le raccomandazioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro, e con gli standard del diritto del lavoro internazionale».

L'attuazione del diritto dell'Unione Europea all'interno del modello nazionale ha avuto inizio con la conclusione dell'European Agreement of Association stipulato tra la Comunità europea e la Romania nel 1993. La legislazione nazionale adottata in seguito mostra i riflessi del diritto comunitario europeo.

Al giorno d'oggi, possiamo affermare che la legislazione rumena del lavoro è il risultato dei regolamenti e delle direttive della UE, considerando anche che la Romania è membro dell'Unione Europea dal 1° gennaio 2007.

L'attuazione degli standard ILO ha inizio nel 1921, quando la Romania, come membro fondatore di questa organizzazione, ha ratificato le prime convenzioni internazionali. Pur avendo ratificato 55 convenzioni, la Romania, in realtà, osserva anche le altre norme internazionali, e le più importanti sono integrate nel diritto nazionale.

1.2 La formazione della rappresentanza sindacale ai fini della sottoscrizione dei contratti collettivi

La legge non prevede le modalità per costituire la delegazione sindacale che deve rappresentare i lavoratori nelle negoziazioni e nella sottoscrizione dei contratti

collettivi di lavoro. Si tratta di una questione interna alle organizzazioni sindacali, come espressione della loro libertà, che può essere prevista nello statuto di ogni sindacato, o addirittura decisa caso per caso.

Di regola, la delegazione è designata dal corpo principale dei rispettivi sindacati, e scelta al suo interno. La delegazione può essere completata con vari specialisti (giuristi, economisti, esperti, ecc.) che hanno lo scopo di sostenere l'azione della contrattazione collettiva, anche se non sono iscritti al sindacato. In pratica, i rappresentanti sindacali hanno il compito di partecipare alla contrattazione collettiva e il potere di sottoscrivere il contratto. Pertanto, la sottoscrizione dei contratti collettivi di solito è compito dei dirigenti sindacali che vi partecipano.

1.3 Rappresentanza e attività sindacale nei luoghi di lavoro

Non tutti i sindacati sono uguali rispetto alla loro capacità di rappresentare i propri membri in azioni collettive. Ai sensi della legge rumena del lavoro, la rappresentatività dei sindacati è richiesta come condizione per le organizzazioni sindacali per negoziare e sottoscrivere i contratti collettivi di lavoro o gli accordi, per dichiarare i conflitti di interessi e per proclamare gli scioperi, per partecipare a vari organismi tripartiti (per esempio, al Consiglio economico e sociale). La rappresentatività delle organizzazioni sindacali è regolata dalla legge sul Dialogo Sociale (articolo 51), ed è incentrata principalmente sul numero dei loro membri.

a) A livello nazionale, nel caso di confederazioni, devono essere soddisfatte due condizioni:

– le organizzazioni sindacali, che hanno la struttura della confederazione, devono avere un numero di membri pari ad almeno il 5% della forza lavoro dell'economia nazionale;

– la Confederazione deve avere strutture territoriali in almeno la metà più uno delle contee della Romania, compreso il Comune di Bucarest.

b) A livello di settore di attività o di gruppo, nel caso di federazioni, la legge prevede che le organizzazioni che fanno parte di una Federazione devono avere un numero di membri pari ad almeno il 7% della forza lavoro impiegata nel rispettivo settore di attività o gruppo di aziende.

c) A livello di azienda (specifica azienda/stabilimento), la condizione essenziale che deve essere osservata è che il numero dei membri del sindacato deve rappresentare almeno la metà più uno del numero dei dipendenti dell'azienda.

In opposizione alla vecchia regolamentazione, la nuova legge sul Dialogo Sociale del 2011 prevede che solo un sindacato può essere rappresentativo a livello di una certa azienda.

Ci sono circa 5.500.000 lavoratori, di cui 4.500.000 sono assunti con contratti di lavoro individuale e il resto sono dipendenti pubblici. Pertanto, il tasso di sindacalizzazione può essere approssimato intorno al valore del 40%.

Le attività dei sindacati nei luoghi di lavoro sono previste dalla legge e/o dai loro statuti. Ai sensi del Codice del lavoro, i sindacati hanno il diritto di rappresentare i loro membri in caso di conflitti di lavoro (articolo 219).

1.4 Regolamentazione del contratto collettivo

A. *Il quadro normativo.* La Costituzione della Romania usa l'espressione «convenzioni collettive» affermando: «Il diritto alla contrattazione collettiva e la forza vincolante delle convenzioni collettive devono essere garantiti» (art. 41.5). Il Codice del lavoro definisce il contratto collettivo di lavoro e stabilisce i principi della contrattazione collettiva, così come la forza vincolante del contratto, come una legge tra le parti.

Il quadro normativo speciale sulla regolamentazione dei contratti collettivi è rappresentato dalla legge sul Dialogo Sociale n. 62/2011, che contiene un titolo specifico (VII) chiamato «I negoziati della contrattazione collettiva del lavoro». Nel caso dei funzionari, il legislatore utilizza l'espressione *contratti collettivi* (legge n. 188/1999 relativa allo Statuto della funzione pubblica). La decisione del Governo n. 833/2007 rappresenta il quadro giuridico specifico per questa categoria di lavoratori.

B. *I livelli di negoziazione.* Secondo l'articolo 128 della legge sul Dialogo Sociale, i contratti collettivi possono essere negoziati ai seguenti livelli: azienda, gruppi di aziende e settori di attività.

Dopo l'entrata in vigore della legge n. 40/2011 (che ha radicalmente modificato il Codice del lavoro) e della legge sul Dialogo Sociale, la legislazione rumena del lavoro non prevede più il livello nazionale come livello di contrattazione dei contratti collettivi di lavoro. Pertanto, ai sensi della regolamentazione attuale, riteniamo che la conclusione di un nuovo contratto collettivo di lavoro a livello nazionale non sia ormai possibile.

In ogni caso, il precedente contratto collettivo di lavoro a livello nazionale, che ha regolamentato il periodo 1991-2010, è stato soppresso.

C. *Il carattere obbligatorio e facoltativo della contrattazione collettiva.* Ai sensi dell'articolo 229.2 del Codice del lavoro e dell'articolo 129.1 della legge sul Dialogo Sociale, la contrattazione collettiva è obbligatoria solo a livello di azienda dove ci sono più di 20 dipendenti.

Pertanto, la contrattazione collettiva è facoltativa per le aziende di piccole dimensioni (con meno di 21 dipendenti) e anche a livello superiore: gruppi di aziende e settori di attività.

D. *Contenuto dei contratti collettivi/accordi.* In sostanza, i contratti collettivi di lavoro

contengono clausole relative al salario e alle condizioni di lavoro, all'orario di lavoro e al programma di lavoro.

D'altra parte, il contenuto dei contratti collettivi è limitato, non possono contenere clausole riguardanti i diritti dei funzionari che sono stabilite dalla legge (salari, tempo di riposo, ecc.).

I contratti collettivi/accordi sono subordinati alla legge; loro condizioni possono

essere stabilite nei limiti e alle condizioni previste dalla legge, e sulla loro conclusione le disposizioni giuridiche relative ai diritti dei lavoratori hanno un carattere minimale.

La regola è valida anche per quanto riguarda la struttura gerarchica di questi contratti; le disposizioni contenute in un contratto collettivo di livello superiore sono considerate livelli minimi in cui la contrattazione collettiva di livello inferiore ha inizio.

I contratti collettivi/accordi sono collocati in una gerarchia piramidale, ci sono molte gerarchie quanti sono i settori di attività in cui sono adottati questi tipi di contratti collettivi.

Al vertice di questa varietà di gerarchie si trova il contratto collettivo/accordo adottato a livello di settore di attività; successivamente ci sono i contratti/convenzioni adottati a livello di gruppi di aziende che sono costituite in questo settore, e alla base della piramide si trovano le aziende esistenti nel settore interessato.

L'accordo/contratto posto alla sommità della gerarchia costituisce una fonte di diritto per i contratti successivi, soprattutto per quelli adottati a livello di gruppi di aziende, e questi ultimi, a loro volta, per quelli adottati a livello di azienda. Clausole contrattuali che non rispettano la regola di cui sopra – come costantemente deciso dalla prassi giudiziaria – sono nulle di diritto e sostituite con le previsioni più favorevoli previste dalla legge o dal contratto di livello superiore applicabile. Se il datore di lavoro non accetta questo meccanismo, sarà obbligato a questo effetto dalla magistratura ordinaria. L'articolo 132.4 della legge sul Dialogo Sociale prevede che: «I contratti individuali di lavoro non possono comprendere norme che prescrivano diritti di livello inferiore rispetto a quelli stabiliti dal contratto collettivo di lavoro applicabile».

La relazione tra un contratto collettivo/accordo vigente e il successivo è governata dal principio secondo il quale il nuovo contratto sostituisce il precedente.

Di regola, in pratica, la teoria dei diritti acquisiti viene applicata e, quindi, i diritti previsti in un contratto devono essere considerati come diritti acquisiti nella contrattazione del futuro (nuovo) contratto. Nella peggiore delle ipotesi, i diritti precedenti devono essere riconosciuti in futuro nella stessa quantità.

Soltanto come eccezione, quando con la diminuzione dei risultati economici e finanziari i benefici diminuiscono di conseguenza, la regola non è più valida.

Si ritiene che il principio del *pacta sunt servanda* sia applicabile fino a quando la situazione sia almeno la stessa (*rebus sic stantibus*).

E. *Effetti giuridici dei contratti collettivi o accordi.* Come abbiamo sottolineato, secondo

le disposizioni della legge sul Dialogo Sociale, qualsiasi contratto collettivo costituisce una fonte di diritto e produce effetti nei confronti dei datori di lavoro e dei dipendenti a cui si riferisce. Questa estensione opera se tali dipendenti sono iscritti ai sindacati, e se essi hanno o no la qualifica di dipendenti al momento della conclusione del contratto. Vi è anche un dovere delle parti sociali

ad includere nei contratti collettivi/accordi, che sono adottati a livello di gruppo di aziende e settori di attività, le aziende in cui questi contratti/convenzioni sono applicabili.

1.5 Riflessioni sulle sentenze Viking e Laval

A. *Considerazioni preliminari.* Per sviluppare questo punto, dobbiamo considerare quanto segue:

a) Nei casi Viking e Laval, il ragionamento della Corte di giustizia europea si è basato sulla conferma di una gerarchia delle norme, nelle quali le libertà economiche sono poste ad altissimo livello, e la contrattazione collettiva e le azioni collettive su un livello inferiore. Infatti, il diritto di intraprendere azioni collettive è stato considerato dalla Corte di giustizia europea «un diritto fondamentale che costituisce parte integrante dei principi generali del diritto comunitario». A quanto pare, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le circostanze sono un po' cambiate. D'ora in poi, in una Unione che «si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basata su [...] una economia sociale di mercato fortemente competitiva», la Carta dei diritti fondamentali «ha lo stesso valore giuridico dei trattati».

In altre parole, ai fini di questo rapporto, la Carta, che stabilisce il diritto di negoziazione e di azioni collettive, tra cui lo sciopero (art. 28), ha acquisito lo stesso valore giuridico dei trattati, che stabiliscono la libertà di mercato. Di conseguenza, il diritto di contrattazione collettiva e di azione, prima soltanto un diritto fondamentale facente parte integrante dei principi generali del diritto comunitario, è oggi un diritto fondamentale incluso nel diritto primario europeo, così come la libertà di mercato.

Potremmo quindi essere tentati di affermare che, in generale, la gerarchia delle norme confermata dalla Corte di giustizia europea nei casi Viking e Laval non esiste più. Certo, dobbiamo prendere in considerazione anche le due eccezioni relative al Regno Unito e alla Polonia, dato il loro parziale *opt-out* dalla Carta.

Con la prospettiva futura di cui all'articolo 6.2 del Trattato dell'Unione Europea, relativo all'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione europea dei diritti umani, dobbiamo sottolineare che la Corte europea dei diritti umani ha stabilito che il diritto alla contrattazione collettiva con un datore di lavoro in linea di principio è uno degli elementi essenziali del diritto di costituire dei sindacati e di aderirvi, garantito dall'articolo 11 della Convenzione europea dei diritti umani. Inoltre, la Corte ha confermato che questo stesso articolo osta ad un «divieto generalizzato» sul diritto di sciopero. Senza contare che tutti i membri della UE hanno ratificato la Convenzione europea dei diritti umani.

Qualunque sia il caso, data la *natura programmatica delle disposizioni della Carta*, una risposta da parte della Corte di giustizia europea è necessaria. A tal fine, tenendo conto che ci sono nuovi motivi di legge, osservando i due *opt-out*, un cambiamento nella giurisprudenza verso un confronto tra il diritto alla contrattazione collettiva/azione e le libertà economiche, con la prevalenza del primo

sulle seconde, non dovrebbe sorprendere.

b) Vi sono una serie di particolarità nazionali che vale la pena di indicare:

– la Romania si trova in fondo alla classifica dell'Unione Europea in termini di retribuzione mensile: il salario minimo è di circa 160 euro, mentre il salario medio è di circa 300 euro;

– ai sensi del diritto nazionale, lo sciopero è possibile solo se i negoziati relativi alla conclusione del contratto collettivo falliscono, e poi il sindacato avvia un conflitto collettivo che non viene risolto durante le procedure di conciliazione e di mediazione;

– qualsiasi contratto collettivo o accordo è una fonte del diritto e si applica a tutti i dipendenti del rispettivo livello, anche se non sono iscritti al sindacato.

B. *Per quanto riguarda il caso Viking*, un sindacato rumeno, i cui membri formano l'equipaggio di una nave, potrebbe protestare contro la volontà del proprietario di registrare la nave sotto bandiera straniera. Tuttavia, il sindacato non potrebbe legittimamente proclamare uno sciopero, tenendo conto che tra le due parti non vi è un conflitto collettivo generato dal disaccordo sulle norme del nuovo contratto collettivo che deve essere adottato tra di loro. E anche se uno sciopero fosse stato proclamato in queste circostanze (o simili), sapremmo già l'esito della decisione della Corte di giustizia delle Comunità europee: la libertà del datore di lavoro di stabilimento ha preminenza (articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e del regolamento CEE n. 4055/86), a meno che, ovviamente, non ci sia un cambiamento nella giurisprudenza della Corte.

C. *Per quanto riguarda il caso Laval*, come abbiamo evidenziato in precedenza, la Romania ha recepito nel diritto nazionale la direttiva n. 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi secondo la legge n. 344/2006.

Ai sensi dell'articolo 6 del presente atto normativo «i lavoratori distaccati di altri Stati membri godono delle condizioni di lavoro stabilite dalla legge rumena e/o dal contratto collettivo di lavoro a livello nazionale e a livello settoriale». Essendo una disposizione imperativa, essa si impone *de iure* al datore di lavoro straniero che distacca lavoratori in Romania, quindi nessuna azione sindacale è necessaria al fine di applicare il contratto collettivo.

Tuttavia, la legge dello Stato membro ospitante non si applica ai lavoratori distaccati quando assicura loro solamente una protezione sociale a un livello inferiore rispetto a quello di cui godono in base alla legge dello Stato membro d'origine. A tal fine, in considerazione del fatto che il livello salariale in Romania è tra i più bassi in Europa, è la legge dello Stato di origine che si applica nella maggior parte dei casi.

Certamente, per quanto riguarda le altre condizioni di lavoro (salute e sicurezza sul lavoro, ferie, protezione delle donne incinte, giovani e bambini), se queste sono favorevoli ai lavoratori distaccati, la legge rumena deve essere applicata

(ivi compreso il contratto collettivo applicabile).

1.6 Gli strumenti di tutela in caso di violazione del contratto collettivo

L'articolo 148 della legge sul Dialogo Sociale prevede che l'esecuzione dei contratti collettivi sia obbligatoria per le parti, e che il mancato rispetto dei doveri assunti in questo contratto comporti la responsabilità della parte colpevole. L'uso generico del termine responsabilità porta alla conclusione che, in relazione con l'illecito civile (responsabilità extracontrattuale), può essere assunta qualsiasi forma di responsabilità prevista dalla legge. La parte colpevole può avere responsabilità penale, se l'atto illecito incontra l'elemento materiale del reato, responsabilità disciplinare o responsabilità pecuniaria, a condizione che ci sia un pregiudizio, ecc. Per i danni causati al sindacato, il datore di lavoro ha responsabilità civile, come hanno responsabilità civile i sindacati per i danni causati al datore di lavoro. Il mancato rispetto delle clausole del contratto collettivo da parte di uno o più dipendenti comporta la loro responsabilità patrimoniale. Il datore di lavoro ha anche, a sua volta, responsabilità pecuniaria (articolo 253 del Codice del lavoro, per quanto riguarda i danni causati a ciascun dipendente). È stato precisato, per esempio, che l'esistenza o meno di risorse finanziarie è irrilevante per la costituzione o il riconoscimento dei diritti di pagamento previsti dal contratto collettivo di lavoro.

1.7 La consultazione dei lavoratori ai fini della sottoscrizione del contratto collettivo o della proclamazione dello sciopero

A. Come abbiamo sottolineato nel pt. 1.2, di regola, i rappresentanti sindacali nella negoziazione e sottoscrizione di contratti collettivi non sono designati dalla totalità dei membri del sindacato, ma dal suo organo di governo. Pertanto, i partecipanti alla contrattazione collettiva sono generalmente gli stessi che firmano il contratto collettivo.

B. D'altra parte, la proclamazione di uno sciopero è decisa rispettivamente dal voto dei membri del sindacato e dei lavoratori, essendo diverso il *quorum* necessario a seconda della modalità di organizzazione dello sciopero. A tal fine, l'articolo 183 della legge sul Dialogo Sociale stabilisce che la decisione di proclamare

uno sciopero è presa:

- dalle organizzazioni sindacali rappresentative che partecipano al conflitto collettivo di lavoro, con l'accordo scritto di almeno la metà dei membri dei rispettivi sindacati;
- dai rappresentanti dei lavoratori con l'accordo scritto di almeno un quarto del numero dei dipendenti dell'azienda di lavoro o, se del caso, della subunità o del compartimento.

2. La regolamentazione dello sciopero

2.1 Lo sciopero come diritto fondamentale

Il diritto di sciopero è sancito dalla Costituzione della Romania all'interno della Sezione II, che si intitola «Diritti fondamentali, libertà e doveri». Secondo il testo costituzionale (art. 43.1), «I lavoratori hanno il diritto di scioperare in difesa del loro lavoro, degli interessi economici e sociali». Ai sensi dell'articolo 181 della legge sul Dialogo Sociale, lo sciopero è definito come «qualsiasi forma di interruzione collettiva e volontaria dal lavoro in un'azienda».

2.2 Le fonti

A parte la Costituzione, il diritto di sciopero è regolato dal Codice del lavoro (articolo 233), che riproduce l'articolo 43.1 della Costituzione. La legge sul Dialogo Sociale disciplina le modalità di esercizio del diritto di sciopero, l'organizzazione, la proclamazione e lo svolgimento di uno sciopero, le procedure preliminari alla proclamazione, la sua sospensione e la sua cessazione. Nel caso di dipendenti pubblici, il diritto di sciopero è disciplinato dall'articolo 30 della legge n. 188/1999 riguardante lo Statuto dei funzionari pubblici, come pure dall'articolo 35.2 della legge n. 7/2006 riguardante lo Statuto parlamentare della funzione pubblica.

2.3 I soggetti autorizzati a proclamare lo sciopero (titolarità)

Secondo la legge nazionale, il diritto di sciopero è un *diritto individuale* dei lavoratori (impiegati, dipendenti pubblici). Tuttavia, *può essere esercitato solo collettivamente*, dal momento che lo sciopero consiste nell'astensione collettiva dal lavoro (art. 234.1 del Codice del lavoro). Un solo lavoratore non può proclamare uno sciopero, ma è necessario un gruppo di lavoratori. Ai sensi dell'articolo 27 della legge sul Dialogo Sociale, anche le organizzazioni sindacali hanno il diritto di sciopero. Di conseguenza, i sindacati rappresentativi hanno il diritto di proclamare scioperi. Solo in assenza di tali organizzazioni, il diritto di sciopero può essere esercitato dai rappresentanti dei lavoratori (articolo 187).

2.4 Procedure e proclamazione

La legittimità di uno sciopero si fonda sull'esistenza della delibera di un atto collettivo: *la decisione di proclamare uno sciopero* deve essere presa dai lavoratori in sciopero con il *quorum* previsto dalla legge. Questa decisione può essere presa sia durante un conflitto collettivo di lavoro sorto in seguito al rifiuto del datore di lavoro di negoziare il contratto collettivo/accordo o di accettare i crediti dei lavoratori, sia nella situazione in cui le parti non hanno raggiunto un accordo relativo alla conclusione del contratto collettivo/accordo entro il periodo di tempo stabilito (articolo 161 della legge sul Dialogo Sociale). La legittimità di uno sciopero è condizionata anche dalla procedura obbligatoria di conciliazione tra le parti, che viene effettuata con il supporto del delegato del Ministero del Lavoro, della Famiglia e della Protezione sociale (artt. 166-174).

2.5 Limiti al diritto di sciopero

Il diritto di sciopero è *vietato* per i giudici, i pubblici ministeri, il personale militare e per il personale speciale del corpo di ordine pubblico (articolo 202 della legge sul Dialogo Sociale). Inoltre, limitazioni sono previste per il personale di qualsiasi tipo di trasporto, e per il personale dei servizi essenziali, cioè quelli forniti da istituti sanitari e di assistenza sociale, dalle telecomunicazioni, dalla radio e dalle televisioni pubbliche, rispettivamente, dagli istituti di trasporto ferroviario, dagli istituti che assicurano il trasporto pubblico e i servizi igienici pubblici, così come i servizi di erogazione alla popolazione del gas, del calore, dell'elettricità e dell'acqua. In questi servizi lo sciopero è consentito con la condizione di assicurare il funzionamento di almeno un terzo della normale attività (articolo 205).

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

In linea di principio, il diritto del lavoro rumeno non stabilisce differenze tra le categorie di lavoratori subordinati (dipendenti e funzionari) per quanto riguarda il diritto di sciopero. Mentre, sulla materia, non fa alcun riferimento ai lavoratori autonomi. La soluzione è ben prevista, purché questi ultimi non siano subordinati ad un datore di lavoro, e il loro lavoro sia individuale, non collettivo. Allo stesso tempo, non ci sono differenze tra dipendenti pubblici e dipendenti privati. Per esempio, l'articolo 207 della legge sul Dialogo Sociale prevede che i funzionari possano proclamare conflitti collettivi di lavoro secondo la procedura prevista dalla presente legge per i dipendenti pubblici. Tuttavia, come abbiamo già rilevato (pt. 2.5), la legge prevede sia divieti (articolo 202) sia limitazioni (artt. 203-206) per quanto riguarda l'esercizio del diritto di sciopero.

3. Lo sciopero e le organizzazioni sindacali

3.1 Le motivazioni dello sciopero

La finalità dello sciopero è chiaramente definita dal legislatore: *la difesa degli interessi professionali, economici e sociali dei dipendenti* (articolo 43.1 della Costituzione e articolo 233 del Codice del lavoro). Uno sciopero che è diretto a realizzazione particolari fini, ad esempio politici, è illegittimo e pertanto è vietato (art. 190.2 della legge sul Dialogo Sociale). Affinché uno sciopero sia lecito deve rispettare tutte le condizioni previste dalla legge (di cui abbiamo parlato al pt. 2.4). In caso contrario, lo sciopero è illegittimo.

3.1.1 Sciopero politico

L'articolo 190.2 della legge sul Dialogo Sociale prevede che uno sciopero non possa perseguire fini politici.

Di conseguenza, uno sciopero che segue tali fini è illegittimo. Tuttavia, uno sciopero puramente politico è possibile solo in teoria. In realtà, si realizzano anche scioperi che perseguono obiettivi professionali e politici. Anzi, a volte,

misure politiche incidono sugli interessi occupazionali dei lavoratori, e questo giustifica l'accusa di alcune rivendicazioni politiche in occasione delle azioni di sciopero.

La maggior parte degli scioperi che hanno avuto luogo in Romania, a partire dall'anno 1990, ha avuto implicite rivendicazioni politiche: gli scioperanti richiedevano, tra le altre cose, «la fine della bancarotta fraudolenta dell'industria e dell'agricoltura», criticavano la «politica economica» dello Stato, richiedevano le dimissioni del Governo, del primo ministro, e anche del Presidente.

3.1.2 Sciopero di solidarietà

Sono possibili scioperi di solidarietà aventi la finalità di sostenere le rivendicazioni dei dipendenti di altre aziende, appartenenti allo stesso gruppo o settore di attività.

Tali scioperi sono regolati come un mezzo di azione propriamente sindacale; lo sciopero di solidarietà può essere proclamato da un sindacato rappresentativo, affiliato alla federazione o confederazione, di cui fa parte anche il sindacato che ha proclamato lo sciopero iniziale. Gli scioperi di solidarietà hanno una durata limitata, al massimo di un giorno lavorativo, e la proclamazione deve essere notificata per iscritto al datore di lavoro *almeno due giorni prima della data di interruzione del lavoro*.

3.2 Le modalità dello sciopero

La legge rumena in materia di composizione dei conflitti collettivi di lavoro è rigorosa per quanto riguarda la modalità di attuazione degli scioperi e la loro tipologia. Certo, le disposizioni di legge in questione riguardano gli scioperi legittimi, e non quelli illegittimi. La partecipazione ad uno sciopero lecito è libera, a nessuno può essere imposto l'obbligo di partecipare o l'obbligo di non partecipare ad uno sciopero (art. 191.1 della legge sul Dialogo Sociale e articolo 234.2 del Codice del lavoro). Inoltre, tale partecipazione non rappresenta una violazione degli obblighi di lavoro.

3.2.1 Forme anomale di sciopero

Ai sensi dell'art. 184 della legge sul Dialogo Sociale, ci sono tre forme di sciopero: scioperi dimostrativi (o di avviso), scioperi regolari e scioperi di solidarietà. Altre forme di sciopero – a singhiozzo, a scacchiera, ecc. – non sono regolamentate né si sono riscontrate finora. Di conseguenza, fintanto che non fanno parte del sistema giuridico nazionale, queste forme di sciopero non sono ammesse. A tal fine, nella pratica giudiziaria si ritiene che: «La legge non prevede disposizioni riguardanti altre forme di sciopero, come il rallentamento concertato della produzione, lo sciopero bianco, gli scioperi selettivi, o lo sciopero della fame». Tali scioperi «non possono essere considerati leciti dal diritto rumeno in quanto non implicano l'astensione collettiva dal lavoro». Ne consegue che «essi comportano la non corretta esecuzione dei contratti di lavoro, e quindi il datore di lavoro può disporre provvedimenti disciplinari a seconda

della gravità del fatto».

Eppure, in Romania si sono verificate una serie di azioni di sciopero particolari, non regolate dalla legge: gli scioperi giapponesi e lo sciopero bianco.

3.2.2 Forme di azione collettiva diverse dallo sciopero

L'articolo 27 della legge sul Dialogo Sociale elenca i mezzi specifici che i sindacati hanno per perseguire gli scopi per cui sono stati istituiti. Tra questi mezzi specifici vi sono: la petizione, i picchetti di protesta, i cortei, le riunioni e le manifestazioni.

Potremmo aggiungere che qui le proteste attuate dalle Confederazioni sindacali rumene con le autorità internazionali, in particolare con l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, riguardavano varie misure ed azioni del Governo rumeno attinenti ai diritti dei lavoratori.

La legge rumena non contiene norme riguardanti il rallentamento concertato della produzione, scioperi di sit-in, l'occupazione d'azienda, ecc. Di conseguenza, se tali mezzi venissero usati nella prassi sindacale, avrebbero un carattere non valido.

3.2.3 Lo sciopero virtuale

Gli scioperi virtuali non fanno parte del sistema giuridico nazionale e finora non sono stati mai attuati.

3.3 Scioperi illegittimi

Uno sciopero è considerato illegittimo quando è proclamato o effettuato senza osservare le disposizioni di legge, o quando è proseguito dopo che sia stato sospeso o dichiarato illegittimo. In altre parole, ogni interruzione dal lavoro che non soddisfi le condizioni previste da un atto di diritto costituisce uno sciopero illegittimo e sarà sanzionato come tale.

Per esempio, secondo la legge rumena, gli scioperi illegittimi sono i seguenti:

- scioperi spontanei;
- scioperi proclamati a seguito della decisione di un numero di lavoratori inferiore rispetto a quello richiesto dalla legge;
- scioperi proclamati senza completare la procedura di conciliazione per risolvere il conflitto collettivo;
- scioperi proclamati senza dare il preavviso al datore di lavoro (due giorni lavorativi di anticipo);
- scioperi proclamati dai lavoratori che non hanno il diritto di sciopero;
- scioperi proclamati ricorrendo a minacce o violenze contro i partecipanti, ecc.

3.4 Le sanzioni nel conflitto collettivo

La legge sul Dialogo Sociale disciplina tre forme di responsabilità giuridica:

a) responsabilità civile (riparativa) allo scopo di coprire i danni causati al datore di lavoro a causa dell'astensione collettiva dal lavoro da parte dei partecipanti e degli organizzatori dello sciopero illegittimo;

b) responsabilità contravvenzionale (amministrativa) che consiste in una multa di 5.000-10.000 lei (circa 1.200-2.400 euro), imposta a coloro che impediscono al datore di lavoro di continuare la sua attività con i dipendenti che non partecipano allo sciopero;

c) responsabilità penale, che prevede una pena da 6 mesi a 2 anni o una multa di 20.000-50.000 lei (circa 5.000-12.000 euro), per coloro che, con minacce o violenze, ostacolano o forzano un dipendente o un gruppo di dipendenti a partecipare ad uno sciopero o a lavorare durante uno sciopero.

Queste forme di responsabilità giuridica non escludono la responsabilità disciplinare di coloro che commettono un illecito disciplinare relativo allo sciopero, violando così mansioni lavorative e non osservando compiti di lavoro.

4. L'adesione dei singoli dipendenti allo sciopero

4.1 Modalità di adesione

Ci sono due principali modalità per partecipare ad uno sciopero. La prima si realizza quando i lavoratori partecipano ad uno sciopero dopo che hanno espresso il voto in merito alla decisione di proclamare l'astensione. La seconda si verifica quando anche coloro che non hanno partecipato alla votazione della decisione di cui sopra aderiscono allo sciopero, unendosi ai lavoratori che avevano (collettivamente) smesso di lavorare.

4.2 Effetti dello sciopero legittimo sul rapporto di lavoro

Secondo il Codice del lavoro, la partecipazione a uno sciopero, così come la sua organizzazione, in conformità alle disposizioni di legge, non costituisce una violazione dei doveri di lavoro dei dipendenti (articolo 235). Durante uno sciopero, il rapporto di lavoro è sospeso *de iure* (art. 51.f del Codice del lavoro e articolo 195.1 della legge sul Dialogo Sociale). Di conseguenza, i diritti degli scioperanti (compreso il diritto alla retribuzione) sono sospesi, ad eccezione dei diritti di assicurazione sanitaria.

4.3 Conseguenze dello sciopero illegittimo

In caso di sciopero illegittimo, la situazione è completamente diversa. L'astensione dal lavoro è un atto illecito, che determina la violazione dei doveri lavorativi. Pertanto, il datore di lavoro può punire le persone colpevoli avviando i procedimenti disciplinari, che possono portare anche al licenziamento degli scioperanti per giusta causa. Queste persone possono anche essere obbligate a coprire i danni causati all'unità produttiva, determinati dall'astensione collettiva dal lavoro.

4.4 Sciopero selvaggio e sciopero proclamato dai lavoratori occasionalmente

Tali scioperi non si sono riscontrati nella pratica, ma in modo del tutto isolato, in aziende di poca importanza, con una astensione dal lavoro per brevi periodi di tempo (alcune ore al giorno). I lavoratori hanno protestato in questo modo a causa, per esempio, dei ritardi nel pagamento dei salari o dell'abbassamento

ingiustificato delle retribuzioni, o per la mancata concessione di buoni pasto, o per la sostituzione dei titolari di funzioni di gestione (per esempio, presidi), ecc.

5. I datori di lavoro durante lo sciopero

5.1 La condotta antisindacale

Durante lo sciopero, il datore di lavoro ha il diritto: di continuare l'attività con i dipendenti che non effettuano l'astensione dal lavoro, di rivendicare la tutela dei suoi beni da parte degli scioperanti e di garantire il funzionamento continuo dei macchinari e delle attrezzature la cui interruzione potrebbe mettere in pericolo la vita e la salute delle persone (articoli 193.1 e 194.1 della legge sul Dialogo Sociale). Tuttavia, il datore di lavoro non può assumere altri dipendenti per sostituire i lavoratori in sciopero. Non è permessa alcuna condotta antisindacale del datore di lavoro. A tal fine, l'articolo 218.2 del Codice del lavoro proibisce «qualsiasi atto di invasione delle organizzazioni dei datori di lavoro o del datore di lavoro, direttamente o attraverso i loro rappresentanti o membri», non solo sulla costituzione dei sindacati, ma anche sull'esercizio dei loro diritti. Seguendo lo stesso ragionamento, si prevede che «l'esercizio del diritto di sindacalizzazione dei dipendenti è riconosciuto a livello di tutti i datori di lavoro» (articolo 220 del Codice del lavoro), ed anche che le organizzazioni sindacali siano indipendenti rispetto alle organizzazioni datoriali.

5.2 La serrata

Il legislatore nazionale non ha regolamentato il diritto del datore di lavoro di chiudere temporaneamente l'azienda, in risposta allo sciopero dei dipendenti. Pertanto, il datore di lavoro non può ricorrere alla serrata, finché la legge rumena non prevede questa forma di azione sindacale.

In dottrina si ritiene tuttavia che il datore di lavoro potrebbe ricorrere alla serrata in situazioni gravi, e cioè:

- in situazioni in cui è necessaria per garantire l'ordine e la sicurezza dell'azienda, che sono minacciate da uno sciopero che, se dovesse continuare, potrebbe comportare la responsabilità legale del datore di lavoro;
- quando il datore di lavoro, a causa dello sciopero, non può garantire il funzionamento della sua azienda.

La serrata potrebbe anche essere giustificata come un mezzo per contrastare uno sciopero illegittimo.

5.3 Conseguenze dello sciopero sui lavoratori non scioperanti

Se possibile, i lavoratori che non partecipano ad uno sciopero possono continuare la loro attività; in questo caso ovviamente hanno il diritto di ricevere la retribuzione. Se ciò non è possibile, essi hanno il diritto di ricevere – in base all'articolo 53.1 del Codice del lavoro – il 75% del loro salario, poiché vi è una

temporanea interruzione delle attività del datore di lavoro.

6. Elementi esterni correlati all'efficacia dello sciopero

6.1 Fattori «esterni» di ostacolo allo sciopero

È stato osservato che la mancanza o la carenza di risorse finanziarie acquisite come «fondo per lo sciopero» rende più difficile l'esercizio del diritto di sciopero, ma non lo impedisce. Tuttavia, le risorse finanziarie permettono che lo sciopero abbia maggiori possibilità di successo.

La maggior parte delle note azioni di sciopero nazionali hanno avuto la simpatia del pubblico. Tuttavia, quando si manifesta, la disapprovazione pubblica può costituire un fattore di inibizione per uno sciopero. In generale, queste situazioni si sono verificate in seguito al blocco/riduzione dell'attività dei pubblici servizi (per esempio, presso le ferrovie nazionali e presso la metropolitana), e quando le motivazioni dello sciopero non sono state portate a conoscenza e accuratamente spiegate per tempo all'opinione pubblica.

6.2 Fattori «esterni» di sostegno allo sciopero

I dirigenti sindacali ritengono che i media influenzino i rapporti e favoriscano l'esercizio del diritto di sciopero. Tuttavia, è stato notato che gli scioperi e le altre azioni di protesta non sono messi in luce fin dalle cause determinanti. La stampa è più interessata ai casi in cui ci siano incidenti, ai casi in cui le azioni annunciate comportano disturbi, oppure per speculare sulla «goffaggine» o per comunicare le difficoltà dei partecipanti all'astensione collettiva.

6.3 Forme di sostegno internazionale all'attività sindacale

Tra le organizzazioni sindacali nazionali e internazionali (livello europeo o mondiale) sono permanenti il dialogo, la comunicazione e l'informazione. Così, nel 2003, la National Trade Union Bloc (BNS) ha partecipato con 60 membri a Roma all'euro-manifestazione per la dimensione sociale della futura Costituzione dell'Unione Europea. Nel 2005, tutti i sindacati europei e la Confederazione internazionale dei sindacati (ETUC) hanno sostenuto i rumeni nella prima battaglia in difesa del Codice del lavoro. Nel 2007 vi sono state proteste contro la direttiva Bolkestein, e nel dicembre 2009, a Strasburgo, BNS ha protestato con gli altri sindacati europei contro il progetto di modifica della direttiva sull'orario di lavoro.

Alla fine del 2010, i sindacati rumeni hanno presentato alcuni reclami insieme con l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, con l'Organizzazione NETLEX e con la Confederazione europea dei sindacati (ETUC), in attesa che queste istituzioni uniscano i loro sforzi per convincere il Governo rumeno che l'approccio della deregolamentazione della legislazione del lavoro sia controproducente.

Le censure non avevano avuto effetto, finché il Codice del lavoro non è stato modificato, con l'opposizione di tutti i sindacati.

7. Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie

Il legislatore rumeno si è preoccupato di evitare gli scioperi. Oltre alle restrizioni imposte ed alle limitazioni, è stata prevista la conciliazione dei conflitti collettivi di lavoro, come una procedura obbligatoria. In mancanza di questa procedura di conciliazione, lo sciopero proclamato è illegittimo. Il legislatore ha anche istituito due procedure facoltative – mediazione e arbitrato – che possono essere utilizzate dalle parti per lo stesso scopo: evitare la proclamazione dello sciopero.

La conciliazione è una procedura obbligatoria, che deve essere esperita prima di proclamare uno sciopero, come previsto dalla legge sul Dialogo Sociale (artt. 166-174). La conciliazione dà soddisfazione al principio del tripartitismo, in quanto si svolge tra le parti in conflitto, ma con la partecipazione del delegato della Ispezione Lavoro, e rispettivamente del Ministero del Lavoro.

Questo rappresentante (delegato), dopo essere stato informato dagli organizzatori dello sciopero (di norma, il rappresentante sindacale), chiama le parti per la conciliazione, occasione in cui egli le guida e le sostiene per risolvere il conflitto di comune accordo.

Queste procedure rappresentano i modi di risoluzione dei conflitti collettivi di lavoro, che vengono così decisi per consenso delle parti sociali. Mediazione e arbitrato sono procedure obbligatorie se le parti, di comune accordo, hanno deciso così prima di proclamare lo sciopero o nel corso di esso.

A. Mediazione

Ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 192/2006 sulla mediazione e organizzazione della professione di mediatore, applicabile in modo restrittivo anche alla composizione di conflitti collettivi di lavoro (ai sensi dell'articolo 178.2 della legge sul Dialogo Sociale), «la mediazione rappresenta una modalità di risoluzione delle controversie, con il supporto di una terza persona specializzata come mediatore, in condizioni di neutralità, imparzialità e riservatezza, e fondata sul libero consenso delle parti coinvolte».

Il compito del mediatore consiste nell'agire in modo diligente affinché le parti raggiungano un accordo di mutuo consenso, entro un termine ragionevole. Per questo motivo, la mediazione è possibile solo sulla base di una cooperazione tra le parti. Se, a seguito della procedura di mediazione, le parti raggiungono un accordo, il conflitto finisce e lo sciopero è evitato.

B. Arbitrato

L'art. 179 della nuova legge sul Dialogo Sociale prevede che per tutta la durata del conflitto collettivo di lavoro le parti in conflitto possano decidere consensualmente di presentare le divergenze sorte tra di loro all'arbitrato dell'Ufficio

di Mediazione ed Arbitrato dei Conflitti collettivi di lavoro, una istituzione interna al Ministero del Lavoro, della Famiglia e della Protezione sociale. Le decisioni adottate in tal senso sono obbligatorie per le parti, integrano i contratti collettivi di lavoro e diventano esecutive dal momento della loro adozione. Di conseguenza, quando le parti fanno ricorso ad un arbitrato, non è più possibile proclamare lo sciopero, in quanto il conflitto collettivo di lavoro si risolve per decisione arbitrale.

Note

¹ Law No. 62/2011 - Social Dialogue Law, published in the Official Gazette of Romania, Part I, issue No. 322 of May 10th, 2011; it went into force on May 13th.

² The Constitution of Romania was adopted in 1991, and revised in 2003.

³ Civil servant stands for «*funcționar public*» in Romanian.

⁴ Unit is the legal person that directly hires workforce.

⁵ Law No. 40/2011 on the amendment of the Labour Code, published in the Official Gazette of Romania («*Monitorul Oficial al României*»), Part I, issue no. 225 of March 31st, 2011; it went into force on May 1st. Afterwards, on May 18th, the Labour Code was republished - in the Official Gazette of Romania, Part I, issue no. 345 of 2011.

⁶ To this effect there is also article 142 of the new Social Dialogue Law.

⁷ Case C-438/05 *Viking* [2007] ECR I-10779.

⁸ Case C-341/05 *Laval* [2007] ECR I-11767.

¹¹ Article 3.3 of the Treaty on European Union.

¹² Article 6.1 of the Treaty on European Union.

¹³ Case *Demir and Baykara vs. Turkey*, application No. 34503/97 [2008] ECHR 1345, 12 November 2008.

¹⁴ Case *Enerji Yapı-Yol Sen vs. Turkey*, application No. 68959/01 [2009] ECHR 2251, 06 November 2009.

²⁰ Court of Appeal of Constanța, civil division, for causes with minors and related to family, as well as for causes regarding labour disputes and social welfare litigation, Civil Decision No. 258/CM/2007.

²¹ See Raluca Dimitriu, *Conflictele de muncă și soluționarea lor* [Labour Conflicts and Their Settlement], «Tribuna Economică» Publishing House, Bucharest, 2006, p. 231-232.

²² For example, it has been held that a strike is illegal if trade union members stop their work without prior notice and without exhausting the possibilities of settling the conflict of interests provided by law (The Court of Appeal of Bucharest, 8th civil division, for causes regarding labour disputes and social welfare litigation, Civil Decision No. 1695/2009).

²³ Ion Traian Ștefănescu, *Tratat teoretic și practic de drept al muncii* [Theoretical and Practical Treatise on Labour Law], «Universul Juridic» Publishing House, Bucharest, 2010, pp. 863-

²⁴ Certainly, it is necessary that the Romanian legislator regulate employers' strikes, as well as he regulates employees' strikes.