

DIRITTO SINDACALE

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, Sez. III, 21 aprile 2009, ric. n. 68959/2001 - CASEDÜVALL. Pres. - Enerji Yapi ; Yol Sen (avv. Başel) c. Turchia.

Sciopero - Tutela ex art. 11 CEDU - Ingerenza statale - Ammissibilità - Condizioni.

Il diritto di sciopero, come corollario inscindibile del diritto di associazione sindacale, rientra nell'ambito di tutela dell'art. 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, interpretato alla luce dell'evoluzione nel diritto internazionale e delle prassi dei paesi europei. Tale diritto spetta anche ai dipendenti pubblici e l'ingerenza statale nell'azione del sindacato è ammissibile solo se prevista dalla legge e se si tratta di misure necessarie in una società democratica, secondo quanto previsto dal capoverso dell'art. 11. Tali limitazioni non possono, tuttavia, avere carattere generale senza riguardo alle mansioni in specifico osservate e devono rispettare il principio di proporzionalità (1).

Omissis. — IN FATTO.

I. LE CIRCOSTANZE DELLA CAUSA

6. Il ricorrente è un sindacato dei funzionari dei settori del catasto e dell'energia, oltre che dei servizi legati alle infrastrutture e alla costruzione di autostrade. È stato fondato nel 1992 e ha la sua sede legale ad Ankara. È membro della federazione dei sindacati del settore pubblico.

7. Il 13 aprile 1996, la direzione generale del personale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri pubblicava la circolare no 1996/21, che recita: «(...) Mentre è in corso l'opera di adattamento della normativa turca con le convenzioni internazionali, fra cui la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in materia di libertà sindacale dei funzionari statali e lo status giuridico dei funzionari statali rimane tutt'oggi incerto, sono state reperite informazioni su una loro possibile assemblea, finalizzata all'organizzazione di uno sciopero, mentre tali pratiche sono proibite dalla normativa che disciplina il loro status giuridico. (...) ai fini della tutela dell'autorità statale, il mantenimento dell'ordine pubblico, l'adeguato svolgimento del servizio pubblico e la garanzia del rispetto della legge da parte dei funzionari; Ai funzionari del settore pubblico sarà impedito, da parte delle

(1) La nota di G. BRONZINI segue il testo della sentenza.

autorità competenti, di prendere parte alle riunioni o manifestazioni di protesta succitate; la continuità del servizio pubblico sarà assicurata e coloro che rifiuteranno di ottemperare saranno perseguite (...)»

8. Questa circolare veniva adottata cinque giorni prima delle iniziative programmate dalla Federazione dei sindacati del settore pubblico, volte al riconoscimento del diritto alla contrattazione collettiva dei dipendenti pubblici.

9. I signori Cevat KAYA, Ataman ZENGİN e Cengiz FAYDALI, membri del consiglio di amministrazione del sindacato ricorrente, partecipavano agli scioperi ed alle conferenze stampa del 18 aprile 1996. A seguito di ciò, venivano loro comminate sanzioni disciplinari.

10. Il ricorrente adiva dunque il Consiglio di Stato, chiedendo l'annullamento della circolare in questione.

11. Il 24 settembre 1996, il Consiglio di Stato rigettava tale ricorso, rilevando che la circolare in esame era destinata a rammentare le disposizioni normative riguardanti la condotta cui i dipendenti pubblici devono attenersi. Secondo il supremo organo di giustizia amministrativa, la circolare impugnata non aveva natura di regolamento e, pertanto, non poteva essere oggetto di ricorso per abuso di potere. Il Consiglio di Stato rilevava altresì che la circolare non modificava in alcun modo lo statuto giuridico del sindacato ricorrente e dei suoi membri.

12. Il sindacato impugnava la sentenza del 24 settembre 1996.

13. Il 2 luglio 1999, il Consiglio di Stato, riunito in sessione plenaria, confermava in ogni suo punto la sentenza impugnata.

14. Il 21 gennaio 2000, il Consiglio di Stato rigettava la richiesta di revisione della sentenza.

15. Il 10 marzo 2000, la sentenza del 21 gennaio 2000 veniva notificata all'avvocato del ricorrente.

II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI PERTINENTI

16. Il diritto e la prassi interni pertinenti al caso di specie si ritrovano nella sentenza Demir e Baykara c. Turchia [GC], no 34503/97, §§ 34-52, 12 novembre 2008.

IN DIRITTO

I. SULLA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 11 DELLA CONVENZIONE

17. Il ricorrente ritiene che la circolare no 1996/21 abbia violato il suo diritto alla libertà sindacale. A questo proposito, invoca l'articolo 11 della Convenzione, che recita: «1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire ad essi per la difesa dei propri interessi. «2. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle

che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato.»

18. Il Governo rigetta questa tesi.

A. Sull'esistenza di un abuso

19. In prima istanza, la Corte ricorda che, nella sua decisione sulla ricevibilità del 31 gennaio 2008, essa ha riunito la questione sulla fondatezza con l'eccezione preliminare sollevata dal Governo, riguardante l'assenza della qualità di vittima in capo al ricorrente.

20. Il ricorrente sostiene che la circolare contestata, che impediva ai funzionari di prendere parte ad una giornata nazionale di sciopero nell'ambito di iniziative collettive, riunioni e manifestazioni, determini una restrizione al diritto di libertà sindacale.

21. Il Governo è dell'opinione che il ricorrente non sia in alcun modo interessato dalla circolare in parola. Esso ricorda che la normativa alla base di tale circolare non ha impedito all'interessato di porre in essere attività legali. Afferma dunque che non vi è stata alcuna ingerenza nell'esercizio del diritto del ricorrente alla libertà sindacale, ai sensi dell'articolo 11 della Convenzione.

22. La Corte rammenta che, al fine di presentare un ricorso in forza dell'articolo 34 della Convenzione, una persona fisica, una organizzazione non governativa o un gruppo di privati deve potersi qualificare come «vittima di una violazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione (...)». Per avere tale qualifica, un soggetto deve aver patito direttamente gli effetti della misura contestata (Irlanda c. Regno Unito, sentenza del 18 gennaio 1978, §§ 239-240, serie A no 25; Eckle c. Germania, sentenza del 15 luglio 1982, § 66, serie A no 51; Klass e altri c. Germania, sentenza del 6 settembre 1978, § 33, serie A no 28). Inoltre, la Convenzione non prevede la possibilità di avviare un'actio popularis, destinata a chiarire l'interpretazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione; essa non autorizza i privati a manifestare doglianze avverso una disposizione di diritto interno, per il semplice fatto che, senza che questa eserciti direttamente i propri effetti nei loro confronti, sia ritenuta contrastante con la Convenzione (Norris c. Irlanda, sentenza del 26 ottobre 1988, serie A no 142).

23. È tuttavia consentito ad un privato sostenere che una legge, pur in assenza di un provvedimento di esecuzione a carattere individuale, viola i suoi diritti, se l'interessato è obbligato a modificare la propria condotta, a pena di sanzioni (Norris, cit.; Bowman c. Regno Unito, no 24839/94, Recueil des arrêts et décisions 1998-I) o se fa parte di una categoria di persone che rischia di subire in maniera diretta gli effetti della normativa (Burden c. Regno Unito [GC], no

18978/05, §§ 33-35, 29 aprile 2008; Johnston e altri c. Irlanda, sentenza del 18 dicembre 1986, serie A n. 112; Open Door e Dublin Well Woman c. Irlanda, sentenza del 29 ottobre 1992, serie A n. 246-A).

24. Nel caso di specie, la Corte ritiene alla luce di questi principi che il sindacato abbia subito direttamente gli effetti della circolare controversa e che possa di conseguenza essere considerato vittima di un abuso nell'esercizio del suo diritto alla libertà sindacale. Infatti, la Corte osserva che la circolare no 1996/21 vietava ai dipendenti di prendere parte ad una giornata nazionale di sciopero organizzata nel quadro delle manifestazioni programmate dalla Federazione dei sindacati del settore pubblico, per il riconoscimento del diritto di contrattazione collettiva dei dipendenti. Le persone che hanno partecipato a tale giornata si sono viste infliggere sanzioni disciplinari (v. paragrafo 9). Ebbene, la Convenzione richiede che la normativa interna consenta ai sindacati, secondo modalità compatibili con l'articolo 11, di avviare iniziative di lotta per la tutela degli interessi dei loro membri (Schmidt e Dahlström c. Svezia, 6 febbraio 1976, §§ 34 e 36, serie A n. 21; Syndicat national de la police belge c. Belgio, 27 ottobre 1975, § 39, serie A n. 19; Syndicat suédois des conducteurs de locomotives c. Svezia, 6 febbraio 1976, § 40, serie A n. 20). Lo sciopero, che consente a un sindacato di far sentire la propria voce, rappresenta per i membri di un sindacato, nel quadro della tutela dei loro interessi, un'importante iniziativa (Schmidt et Dahlström, cit., § 36). La Corte rileva parimenti che il diritto di sciopero è riconosciuto dagli organi di controllo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), quale corollario inseparabile del diritto di associazione sindacale, tutelato dalla Convenzione C87 dell'OIL sulla libertà sindacale e la protezione dei diritti sindacali (per l'incidenza dinanzi alla Corte delle disposizioni di diritto internazionale diverse dalla Convenzione, v. Demir e Baykara, cit.). La Corte ricorda che la Carta sociale europea riconosce altresì il diritto di sciopero quale mezzo per assicurare l'esercizio effettivo del diritto alla negoziazione collettiva. Pertanto, la Corte rigetta l'eccezione del Governo.

B. Sulla giustificazione dell'ingerenza

25. Una tale ingerenza viola l'articolo 11 della Convenzione, a meno che non risulti «prevista dalla legge», diretto a uno o più scopi legittimi ai sensi dell'articolo 11 comma 2 della Convenzione e «necessaria in una società democratica» per il conseguimento di tali fini.

1. «Prevista dalla legge»

26. La Corte rammenta che le parole «prevista dalla legge» significano in primo luogo che la misura incriminata deve poggiare su una base legale di diritto interno, che essa intenda il termine «legge» nella sua accezione sostanziale, piuttosto che formale, e che vi possono dunque essere ricompresi testi di natura «paralegislativa», adottati dalle autorità competenti in forza di un potere norma-

tivo delegato (Frérot c. Francia, no 70204/01, § 57, 12 giugno 2007; Lavents c. Lettonia, n. 58442/00, § 135, 28 novembre 2002).

27. Essa considera che, nel caso di specie, la circolare no 1996/21 sia stata adottata nell'esercizio di un potere normativo e che costituisca la base legale dell'ingerenza in parola.

2. «Fine legittimo»

28. La Corte dubita che l'ingerenza realizzatasi nel caso di specie persegua uno scopo legittimo ai sensi dell'articolo 11 comma 2 della Convenzione. Tuttavia, ritiene non necessario decidere sulla questione, in ragione della conclusione alla quale perviene sotto il profilo della necessità di tale misura (punto 3 qui di seguito) (Urcau e altri c. Turchia, nn. 23018/04, 23034/04, 23042/04, 23071/04, 23073/04, 23081/04, 23086/04, 23091/04, 23094/04, 23444/04 e 23676/04, § 29, 17 luglio 2008).

3. «Necessaria in una società democratica»

29. Facendo riferimento alle sentenze Syndicat national de la police belge c. Belgio (cit.) e Schmidt e Dahlström (cit.), il Governo sostiene che l'articolo 11 della Convenzione non garantisce ai sindacati una condotta determinata da parte dello Stato. Sostiene che la Convenzione si limita a consentire ai sindacati di attivarsi per la tutela degli interessi dei propri membri con modalità che lo Stato è libero di determinare. Secondo il Governo, la circolare in esame non faceva che richiamare l'applicazione della legge vigente, che è conforme all'articolo 11 comma 2 della Convenzione. Inoltre, esso ricorda che, il 10 dicembre 2002, la circolare no 2001/53 ha abrogato la circolare no 1996/21, in applicazione della legge no 4688 del 25 giugno 2001, che ha definito le modalità di esercizio da parte dei funzionari del diritto di condurre negoziazioni collettive.

30. Il ricorrente ripropone le proprie osservazioni e si oppone alle tesi del Governo. Secondo lui, la circolare controversa, nell'imporre dei divieti di sciopero, ha apportato delle restrizioni sproporzionate all'esercizio della sua libertà sindacale.

31. Per quanto concerne i principi generali relativi alle obbligazioni negative e positive sorgenti in capo agli Stati in virtù dell'articolo 11 della Convenzione, la Corte richiama la giurisprudenza del caso Demir e Baykara (cit., §§ 110 e 119). Circa l'applicazione di tali principi nel caso di specie, essa osserva che la circolare controversa era stata adottata cinque giorni prima delle iniziative programmate dalla federazione dei sindacati del settore pubblico, per il riconoscimento del diritto alla contrattazione collettiva dei funzionari, in un periodo nel quale l'opera di adeguamento della normativa turca con le convenzioni internazionali in tema di diritto sindacale era in corso e nel quale lo statuto giuridico dei funzionari era incerta.

32. La Corte riconosce che il diritto di sciopero non ha carattere assoluto. Esso può essere subordinato a condizioni ed essere oggetto di talune restrizioni. Allo stesso modo, la libertà sindacale può essere compatibile con il divieto di sciopero nei confronti dei dipendenti che esercitano funzioni pubbliche a nome

dello Stato. Tuttavia, se la sospensione del diritto di sciopero può riguardare talune categorie di funzionari (v., *mutatis mutandis*, Pellegrin c. Francia [GC], n. 28541/95, §§ 64-67, CEDH 1999 VIII), essa non può avere luogo nei confronti di tutti i dipendenti in generale, come nella fattispecie, o dei lavoratori pubblici delle imprese commerciali o industriali statali. Inoltre, le restrizioni normative al diritto di sciopero devono precisare chiaramente e in misura più restrittiva possibile le categorie di funzionari interessate. Ad avviso della Corte, nel caso di specie, la circolare controversa era redatta in termini generali, che determinavano un divieto assoluto di sciopero per tutti i dipendenti, senza operare un tentativo di bilanciamento rispetto alle esigenze imperative elencate all'articolo 11 comma 2 della Convenzione. Inoltre, la Corte rileva che nulla nel fascicolo consente di ritenere che la giornata di manifestazioni nazionali del 18 aprile 1996 fosse stata vietata. Il divieto posto dalla circolare riguardava solo la partecipazione dei dipendenti a tale iniziativa. Aderendovi, i componenti del consiglio di amministrazione del sindacato ricorrente non hanno fatto altro che esercitare la libertà di riunirsi pacificamente (Ezelin c. Francia, sentenza del 26 aprile 1991, § 41, serie A n. 202). Essi si sono visti infliggere delle sanzioni disciplinari, fondate sulla natura tale da dissuadere i membri dei sindacati, così come ogni altra persona che intendeva farlo, di partecipare legittimamente ad una simile giornata di sciopero o ad azioni volte alla tutela degli interessi degli iscritti (Urcau e altri, cit., § 34, e Karaçay c. Turchia, n. 6615/03, § 36, 27 marzo 2007). La Corte rileva che il Governo non è riuscito a dimostrare la necessità in una società democratica della restrizione in esame.

33. La Corte, conclude che l'adozione di tale circolare e la sua applicazione non rispondono ad un «bisogno sociale imperativo» e che vi è stata una limitazione sproporzionata al godimento effettivo da parte del sindacato ricorrente dei diritti consacrati all'articolo 11 della Convenzione.

34. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 11 della Convenzione. —
Omissis.

DIRITTO ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E DIRITTO DI SCIOPERO ENTRANO NELL'ALVEO PROTETTIVO DELLA CEDU: UNA NUOVA FRONTIERA PER IL GARANTISMO SOCIALE IN EUROPA?

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Le due sentenze. — 3. Il «messaggio» di Strasburgo.

1. La materia sindacale, dal diritto di azione collettiva a quello di sciopero sino alla legittimità di accordi negoziali sui minimi retributivi, è divenuta incandescente nel vecchio continente da quando la Corte di