

IL DIRITTO DI SCIOPERO IN UNA PROSPETTIVA COMPARATA

Salvo Leonardi (IRES)

Premessa

Le vicende che negli scorsi mesi hanno interessato gli stabilimenti Fiat di Pomigliano e Mirafiori hanno posto in risalto, insieme a varie altre, l'esigenza di approfondire la conoscenza dei sistemi normativi che in altri paesi disciplinano le relazioni industriali. L'analisi comparativa vanta in questo campo una robusta e qualificata tradizione di studi internazionali, favorita – oltre che in ambito strettamente accademico – dalle esigenze economiche e politiche indotte, con sempre maggiore forza, dalla globalizzazione dei mercati e dalla tendenza – in vero assai più lenta – all'internazionalizzazione dei diritti e degli standard a tutela del mondo del lavoro. Sotto l'assedio esplicito o implicito dalle delocalizzazioni, i sistemi nazionali sono sottoposti a forti tensioni, in grado di comprometterne i delicati equilibri su cui per decenni si erano retti.

Oggi le organizzazioni internazionali, e le istituzioni comunitarie in particolare, esercitano un ruolo molto importante nella trasformazione dei sistemi occupazionali e sociali di ciascun paese. Ciò avviene in modo *diretto*, attraverso la trasposizione nazionale della normativa di emanazione comunitaria, e *indiretto*, grazie al ruolo – sempre più influente – esercitato dalle statistiche comparate e dall'emulazione basata sulla conoscenza e sull'apprendimento reciproco. L'influsso della legislazione e della giurisprudenza sovranazionale si manifesta oggi soprattutto nelle vesti di una lenta ma progressiva de-nazionalizzazione del diritto del lavoro, con la creazione di un modello sociale europeo, tendenzialmente comune fra i 27 paesi dell'UE. A livello di relazioni industriali, invece, gli assetti nazionali si mostrano più impermeabili e resistenti a convergere verso assetti istituzionali e prassi relativamente omogenei.

Come aveva a suo tempo rilevato Giovanni Tarello, il valore della comparazione negli studi giuridici risiede nel correlare l'analisi descrittiva dei modelli, con quella normativa di come dovrebbero essere, attraverso la loro potenziale trasferibilità. Un'operazione che però richiede sempre molto equilibrio, prestandosi obiettivamente alla strumentalizzazione di quanti ritengono di poter, dal loro particolare punto di vista, cogliere di fiore in fiore, per avallare politiche del diritto che hanno una precisa valenza politica. Come quando selettivamente si evocano i “virtuosi” modelli nordici (ad esempio in tema di sciopero), ai cui “schemi di gioco” il grande Gianni Brera invitava ad ispirarsi con prudenza, non essendo adatti alla corporatura mingherlina e alla fantasia latina dei nostri calciatori di pelota. E sarà anche per questo che permangono differenze “morfologiche” importanti fra i paesi europei, inerenti sia ai profili istituzionali delle relazioni industriali che a quelli organizzativi e culturali dei suoi attori principali.

Negli studi comparati di relazioni industriali si confrontano da sempre due scuole: quella della *convergenza* fra i modelli nella direzione di quello ritenuto discrezionalmente il più avanzato - il c.d. “normalismo” americano dei pluralisti anglosassoni (anni '50-60), il modello renano (anni '70-80) – e quella della *divergenza*, secondo cui le peculiarità istituzionali e culturali di ciascun modello contano molto nel definire le traiettorie. Una sintesi di queste due posizioni si ha oggi con la tesi della “*converging divergences*”¹, per definire come assetti istituzionali e prassi molto diversi fra loro sul piano nazionale tendano oggi a convergere sul terreno delle politiche, delle risposte – sostanzialmente comuni – alle sfide globali del nostro tempo. Globali e in buona parte comuni sono del resto le sfide poste oggi dal post-fordismo, dalla competizione globale, dalla crisi economica

¹ H.C. Katz e O. Derbshire, *Converging Divergences*, Crnel Univ. Press, 2002

degli ultimi due anni. Un combinato disposto che ad ogni latitudine pone in serissime difficoltà i movimenti sindacali, come rivela il calo pressoché generalizzato degli iscritti, sotto il 20% ormai in quasi tutti i paesi economicamente più importanti².

Assetti istituzionali e tendenze

Fra i temi sui quali il raffronto appare quanto mai interessante vi è ovviamente il diritto di sciopero. Come “fatto” esso consiste nell’*astensione dal lavoro disposta da una pluralità di lavoratori per il raggiungimento di un fine comune* e costituisce un elemento costitutivo delle relazioni industriali. Come fattispecie giuridica lo sciopero è oggi da considerare alla stregua delle libertà fondamentali, sancite dalle norme internazionali e nazionali sul lavoro. Il suo riconoscimento, formale e sostanziale, costituisce un rivelatore cruciale della qualità democratica di un ordinamento politico, assieme al diritto di associazione e di contrattazione collettiva. In un certo senso lo sciopero precede – sia in senso storico che concettuale – lo stesso diritto ad associarsi e a negoziare. Nel passaggio alla democrazia, gruppi spontanei e comitati di lotta hanno preceduto l’organizzazione di associazioni sindacali propriamente intese. Si pensi a *Solidarnosc*. Se nessun sindacato può considerarsi tale senza una genuina attività negoziale, nessuna genuina attività negoziale può a sua volta ritenersi tale senza la possibilità di ricorrere in ultima istanza al conflitto. E questo spiega oggi i problemi del sindacalismo internazionale da un lato, e dei lavoratori atipici dall’altro, incapaci di costruire forme di solidarietà e di lotta ugualmente efficaci rispetto a quelle poste in essere dentro il perimetro di un lavoro dipendente nazionale, uniformato dalle condizioni socio-produttive del modello fordista.

Gli ordinamenti hanno prima negato questo diritto, relegandolo come ancora nell’Italia fascista a reato penale, poi tollerato, infine ammesso come libertà e come diritto. Un’evoluzione che accompagna la nascita e lo sviluppo del movimento operaio e con esso – grazie ad esso – dello stato sociale di diritto. Non si tratta, evidentemente, di un riconoscimento incondizionato. Come ebbe a scrivere Kahn-Freund, da Weimer in poi "l'ordinamento giuridico non nega né soffoca la lotta di classe, ma non le concede nemmeno una libertà illimitata. Piuttosto tenta di delinearne, con norme giuridiche, le modalità di svolgimento nell'ambito del sistema capitalistico, e di utilizzare i risultati delle sue singole fasi evolutive ai fini di un complessivo sviluppo dell'ordinamento giuridico"³. Attraverso la sua "istituzionalizzazione", il conflitto industriale passa dalla patologia alla fisiologia sociale e diviene uno strumento di dinamizzazione e di sviluppo all'interno del sistema capitalistico⁴. Il conflitto industriale è mosso dalla asimmetria di potere fra le classi in seno a una società capitalistica. All’asimmetria socio-economica prodotta dal contratto e dal mercato, l’ordinamento reagisce con l’asimmetria politica e giuridica di un diritto sociale che si emancipa dal diritto dei contratti per postulare e perseguire un riequilibrio dei rapporti di classe attraverso un diritto disuguale che pone lo sciopero nel rango dei diritti costituzionali, laddove la serrata è di norma soltanto consentita, permessa dalla legge, ma nient’altro di più.

Cornice normativa e modelli sindacali rivestono un ruolo decisivo per la comprensione dei diversi tassi nazionali di conflittualità che ciascun paese fa registrare⁵. Fa una grossa differenza se quello di sciopero è considerato alla stregua di un diritto fondamentale della persona, che lo esercita collettivamente, o piuttosto un diritto sindacale a esercizio individuale. Se il suo impiego è sottoposto o meno a forti restrizioni procedurali – formalizzate per legge e/o prassi giurisprudenziale – come nel caso delle clausole di tregua durante la vigenza contrattuale o in occasione dei negoziati di rinnovo. Se alcune modalità possono e meno ritenersi legittime, come nel

² J. Visser, *L’iscrizione al sindacato in 24 paesi*, in “Economia & Lavoro”, n. 3/2008; G. Baglioni, *L’accerchiamento*, Il Mulino, 2008.

³ O. Kahn-Freund, *Il mutamento della funzione del diritto del lavoro* (1932), in G. Arrigo e G. Vardaro (a cura di), *Laboratorio Weimar*, edizioni Lavoro, 1980.

⁴ R. Dahrendorf, *Classi e conflitto di classe nella società industriale*, Laterza, 1963

⁵ Per un’ampia analisi comparata S. van der Velden e H. Dribbusch (eds.), *Strikes around the World: 1968-2005*, Aksant, 2007. *Strike rules in the EU27 and beyond*, ETUI, Rep. 103/2007.

caso degli scioperi politici o di solidarietà. Se esiste o meno, prima di indirlo, un obbligo di consultazione fra i lavoratori. Se il panorama sindacale è tendenzialmente unitario e coeso, o piuttosto pluralistico e competitivo. Se a prevalere è un modello di sindacato-istituzione o di sindacato-movimento. Se il sindacato dispone di casse di resistenza – come nei paesi nordici – o se ne è privo, come nella tradizione italiana. Un dato che aiuta ad esempio a capire la prudenza dei primi nell’indire scioperi, ma anche la durata con cui solitamente hanno luogo, eccezionale per paesi come il nostro in cui a una frequenza di gran lunga maggiore corrisponde una minore durata. Sindacati dotati di solide casse di resistenze, spesso derivanti dal loro grado di istituzionalizzazione⁶, tenderanno a un uso “responsabile” del conflitto, ma al contempo costituiranno un serio deterrente per la controparte datoriale, indotta a disinnescare tempestivamente le tensioni più gravi per giungere a un accordo. Da qui il basso tasso di conflittualità della tradizione scandinava, secondo l’approccio socialdemocratico delle risorse di potere⁷, per il quale troppi scioperi – come nel sud Europa – non sarebbero un indizio della forza di quei movimenti sindacali, bensì della loro debolezza negoziale e politica. Dal canto loro, paesi come la Francia, la Spagna o l’Italia hanno dovuto fare i conti sia con una maggiore frammentazione sindacale⁸ – assente al nord – che con un padronato particolarmente ostile nei riguardi delle richieste sindacali, finendo col rivolgere all’attore pubblico – tramite dimostrazioni e proteste – un maggior intervento nel campo delle politiche sociali e del lavoro⁹. Piuttosto ininfluenti, dai dati comparati, appaiono invece il tasso di sindacalizzazione e il modello contrattuale.

Da tutti questi fattori è dipeso e dipende il diverso grado di conflittualità rilevato nel corso dei decenni fra i vari paesi. Storicamente basso nei paesi nordici e di ispirazione neocorporativa (Austria, Germania, Olanda) e ora in quelli dell’Europa centroorientale; alto nei paesi mediterranei e, fino agli anni ‘80, nel Regno Unito.

Sul piano quantitativo il problema maggiore riguarda il recepimento e la comparabilità dei dati. Gli studi internazionali distinguono e classificano i tassi di conflittualità in base a: 1) la *frequenza*: numero di scioperi ogni mille addetti occupati, 2) la *dimensione*: numero medio di scioperanti per sciopero, 3) la *gravità*, ore/giornate perse per scioperante; 4) il *volume*: il rapporto fra frequenza, dimensione e gravità¹⁰. Usando comparativamente questi parametri le tendenze rilevate dalle statistiche internazionali sono apparse altalenanti. Un celebre studio di Ross e Hartman¹¹, nel 1960, giunse a preconizzare una irreversibile tendenza al declino dello sciopero nei paesi più industrializzati. Ipotesi quanto mai intempestiva, essendo alla vigilia di un ciclo di aspra conflittualità¹² – più o meno avvertito a seconda dei paesi – e che si protrarrà all’incirca fino alla metà degli anni ‘80. Da allora la tendenza è parsa ovunque univoca e in netta flessione. Un calo generalizzato che ha interessato in particolare l’industria, con una maggiore tenuta – se non addirittura una crescita – in alcuni settori terziari (trasporti) e nel pubblico impiego¹³. In alcuni casi è aumentata la frequenza ma diminuita la gravità¹⁴. La composizione settoriale dell’occupazione

⁶ I sindacati scandinavi ad esempio, forti di un finanziamento in larga misura indotto da livelli altissimi di membership, arrivano a corrispondere fino all’80% del salario dell’iscritto in sciopero. Analogamente i sindacati tedeschi o austriaci. Un ulteriore incentivo a iscriversi.

⁷ W. Korpi e M. Shalev, *Strikes, Power and Politics in the Western Europe: 1900-1976*, in M. Zeitlin (a cura di), *Political Power and Social Theory*, JAI Press, 1980.

⁸ B. Brandl e F. Traxler, *Differenze e analogie nelle cause dei conflitti di lavoro*, in “QRS.”, n. 4/2010

⁹ R. Hyman e R. Gumbrell-McKormick, *Sindacati, partiti e politica: quale nuovo nesso è possibile?* In “Quad. rass. sind.”, n. 4/2010

¹⁰ E. Shorter e C. Tilly, *The Shape of Strikes in France, 1830-1960*, in *Comparative studies in Society and History*, n. 13/1971; L. Bordogna e G.C. Provasi in G.P. Cella e T. Treu (a cura di), *Le nuove relazioni industriali*, 1998

¹¹ A. Ross e P. Hartman, *Changing Pattern in Industrial Conflict*, Wiley, 1960

¹² C. Crouch e A. Pizzorno (a cura di), *Conflitti in Europa*, ETAS, 1977

¹³ Sulla “terziarizzazione” del conflitto A. Accornero in G.P. Cella e M. Regini, *Il conflitto industriale in Italia*, Il Mulino, 1985

¹⁴ Un trend interpretato come sintomo della ‘modernizzazione dello sciopero’; E. Shorter e C. Tilly, cit.

riveste un peso esplicativo importante. Tra le cause degli elevati tassi italiani si ipotizza ad esempio una maggiore quota occupazionale nei comparti tradizionalmente più propensi al conflitto¹⁵.

Tali dati, se letti contestualmente al calo degli iscritti al sindacato, convergono nell'attestare il grave indebolimento del sindacato¹⁶. A tale esito hanno concorso i mutamenti strutturali dell'economia e della composizione del lavoro. La minaccia della delocalizzazione depotenzia drasticamente il potere sindacale, rendendo lo sciopero assai meno efficace che non un tempo¹⁷. La flessibilità del lavoro e la disoccupazione non favoriscono certo l'impegno individuale nella lotta collettiva. Basti pensare ai lavoratori precari, dove isolamento e paura pregiudicano di fatto la possibilità di innescare il nesso conflitto-contratto collettivo.

Tuttavia, a fronte di questi dati obiettivi, il calo di questi ultimi decenni non ci pare riabiliti la tesi di Hartman e Ross. E dunque non crediamo si possa ravvisare alcuna 'legge ferrea' su un presunto declino secolare dello sciopero. Le tendenze di lunga durata potrebbero infatti rivelarsi cicliche. Nel corso dell'ultimo decennio, ad esempio, vi è stata una nuova seppur breve impennata, che negli anni 2002-2003 ha interessato anche paesi tradizionalmente poco conflittuali come la Norvegia, la Svezia e soprattutto l'Austria. In generale si conferma una sostanziale continuità di ciascun paese nel ranking internazionale in cui si è tradizionalmente collocati¹⁸. L'Italia è indubbiamente fra i paesi dove si sciopera di più, sia in termini di partecipazione che di giornate perse. Dal 1990 al 2009 si è però registrato un vistoso calo, secondo alcune stime pari a un - 65%¹⁹. E non siamo nemmeno i primi della graduatoria; anzi: dal 2000 al 2009 siamo preceduti da cinque paesi: Spagna, Grecia, Francia, Danimarca e Belgio²⁰. Bassi livelli permangono invece in paesi come la Germania, la Svezia, la Polonia²¹. La crisi degli ultimi due anni non ha prodotto variazioni significative sui livelli medi di conflittualità. Eccetto che in Irlanda, li ha eventualmente depressi. Al posto dei costosi scioperi, si è preferito optare per manifestazioni di piazza. Scioperi generali si sono tenuti in Francia, Spagna, Portogallo, Italia, Romania e soprattutto Grecia.

Se oggi c'è un'urgenza e un'emergenza reale, per il mondo del lavoro, questa consiste nel saper porre in essere modalità di conflitto a livello sovranazionale, in grado di contrastare le conseguenze più nefaste della globalizzazione, e che al momento appaiono purtroppo troppo deboli e sporadiche.

Le normative nazionali

Sul piano giuridico il diritto di sciopero, oggi riconosciuto dall'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, è garantito espressamente in molte Costituzioni europee, come nel caso del di quella francese del '46 (*Premambolo*) o di quella italiana del '48, che ad essa si è in questo caso ispirata. Di sciopero si tratta pure nelle Costituzioni di Spagna, Portogallo e Grecia, che anche in ciò hanno inteso suggellare il loro passaggio dalla dittatura alla democrazia, alla metà degli anni '70. Vi sono poi paesi nei quali il diritto di sciopero viene fatto desumere implicitamente dalla libertà costituzionale di associazione. E' il caso del Belgio, della Finlandia, dell'Austria e della Germania. In questi paesi – ai quali bisogna aggiungere la Francia e l'Italia – non vi sono leggi specifiche se non per i servizi pubblici essenziali ed è la giurisprudenza che identifica i parametri di liceità di uno sciopero. Nel qual caso l'interruzione della prestazione lavorativa non configura, di norma, una violazione del contratto di lavoro, ma solo la sospensione temporanea degli obblighi reciproci: prestazione lavorativa e retribuzione. L'interesse all'autotutela del lavoratore prevale sul diritto

¹⁵ Op. cit.

¹⁶ R. Kelly, *Rethinking Industrial Relations*, Routledge, 1998

¹⁷ J. Piazza, *Globalizing Quiescence. Globalisation, union density and strikes in 15 industrialised countries*, in "Economic and Industrial Democracy", n. 26/2005

¹⁸ S. Scheuer, *A Novel Calculus? Institutional Change, Globalisation and Industrial Conflict in Europe*, in "EJIR", vol. 12/2006.

¹⁹ K. Vandaele, *Sustaining or abandoning "social peace"?. Strike developments and trends in Europe since the 1990s*, ETUI, 2011

²⁰ Idem

²¹ Idem; M. Carley, *Developments in industrial action 2005-2009*, Eurfound Dublino, 2010.

all'adempimento da parte del datore. L'assenza è dunque considerata giustificata, il lavoratore non può essere sostituito e non è soggetto ad alcuna imputazione di responsabilità per il danno economico arrecato al datore.

Un elemento di distinzione fondamentale, fra i diversi ordinamenti nazionali, attiene alla titolarità giuridica del diritto di intraprendere azioni collettive. I modelli sono due: quello "individualista" e quello "organico"²². Esso è un diritto individuale esercitato collettivamente in Francia, in Spagna e in Italia. In questi ordinamenti lo sciopero viene inteso alla stregua di un diritto personale di resistenza, una manifestazione di libertà civile e politica. In paesi come la Germania, in Svezia, in Polonia, lo sciopero è invece un diritto collettivo esercitato individualmente. In Germania neppure il consiglio di fabbrica, ma soltanto il sindacato esterno gode di questa prerogativa. In questi ordinamenti, nei quali l'organizzazione assurge a garante della presunta ragionevolezza dell'azione di lotta, la protesta spontanea e non inquadrata sindacalmente è considerata illegittima e suscettibile di sanzioni per chi lo ha indetto e/o vi ha preso parte, fino al rischio del licenziamento dei lavoratori e/o l'obbligo di risarcire i danni arrecati, come singoli e/o come organizzazioni.

I due sistemi, quello *individualista* e quello *organico*, riflettono assetti organizzativi, sistemi di relazioni industriali e valutazioni politiche che si sono stratificati storicamente in modo diverso. Nei paesi in cui è prevalso un pluralismo sindacale a forte vocazione ideologica, e nel quale scarso è stato il grado di inglobamento istituzionale nel quadro di pratiche neocorporative, l'opzione è stata quella di considerare lo sciopero come un bene fondamentale dell'individuo, indisponibile a qualunque pretesa associativa di monopolizzarne se non la piena titolarità, certamente l'esercizio. Diverso l'indirizzo che è prevalso nei sistemi nei quali un sindacalismo tendenzialmente monopolistico e molto centralizzato all'interno di pratiche neocorporative e partecipative, ha acquisito prerogative esclusive nella gestione del conflitto industriale, accreditandosi come garante della sua accettabilità sociale. Il prolungato successo di quel modello è stato letto e interpretato da alcuni osservatori proprio in virtù di quei requisiti organizzativi, in grado di preservare – secondo questo punto di vista – la governabilità delle politiche concertate al vertice nei confronti dell'eventuale dissenso ingenerato nella base dei lavoratori e degli iscritti.

Tutti i paesi prevedono limiti e restrizioni al diritto di intraprendere azioni collettive. Il fatto che un diritto sia ritenuto fondamentale o costituzionalizzato non significa infatti che debba ritenersi assoluto. Tali limiti – generalmente giustificati sulla base del bilanciamento con altri diritti ritenuti di pari dignità costituzionale – possono riguardare gli obiettivi, le modalità e i metodi, i settori. Rispetto ai primi, la maggior parte dei paesi europei vieta lo sciopero politico, ritenendo il conflitto legittimo solo se finalizzato a obiettivi economico-contrattuali. Vi sono tuttavia paesi che fanno eccezione, fra cui la Danimarca, la Norvegia e l'Italia. Da noi lo sciopero "politico", ammesso da una sentenza della Corte Costituzionale del 1974, è inteso come libertà e si collega agli scopi di uguaglianza di cui all'art. 3.2 Cost.. Lo sciopero di solidarietà, svolto a sostegno della lotta intrapresa dai lavoratori di un'altra unità produttiva o di un altro settore, è generalmente ritenuto legale se – a seconda dei paesi – vengono rispettate alcune condizioni. In Svezia è piuttosto comune nel settore delle costruzioni ed è all'origine del caso Laval. Ma ci sono paesi come il Regno Unito e l'Olanda in cui ciò non è consentito. In Gran Bretagna sono oggi considerati illegali sia lo sciopero politico che quello di solidarietà.

Quanto ai metodi e alle modalità di esercizio un ruolo fondamentale è ricoperto dalla contrattazione collettiva, all'interno della quale lo strumento più comune è costituito dall'impiego di clausole di tregua che sanciscono l'obbligo di pace durante un determinato periodo che prepara o accompagna la vigenza di un contratto collettivo. Tale previsione, generalmente relativa e mai assoluta, rientra nella più generale cornice che mira a circoscrivere il ricorso al conflitto attraverso procedure più o meno stringenti di raffreddamento. In casi come quello tedesco o olandese, uno sciopero per essere legittimo deve poter rispondere ad almeno tre requisiti: deve avvenire nel rispetto dell'obbligo di pace, essere preceduto da una votazione tra gli iscritti al sindacato, essere

²² B. Veneziani, *Stato e autonomia collettiva*, Cacucci, 1986; p. 347

“giusto” e “proporzionato”. Categorie, queste ultime, impiegate dalla Corte di Giustizia europea nel recente caso Laval. Nessun limite particolare in Italia, dove la giurisprudenza costituzionale e ordinaria ha depenalizzato e considerato leciti, sin dai primi anni '60, scioperi di solidarietà, a scacchiera e senza preavviso, abbandonando la tesi della corrispettività del danno.

In alcuni sistemi il potere di indire uno sciopero deve passare al vaglio preventivo dei lavoratori, chiamati a pronunciarsi tramite referendum consultivo. In Polonia questa materia è disciplinata da un'apposita legge del 1991, in base alla quale uno sciopero aziendale potrà essere indetto solo se prima sarà stata indetta una consultazione alla quale abbiano aderito almeno il 50% degli aventi diritto, con voto a maggioranza. In Danimarca – ma non invece in Svezia – tale procedura costituisce un obbligo di origine contrattuale. In Germania e in Olanda sono gli statuti sindacali a disciplinare il ricorso allo sciopero, e le maggioranze richieste, in alcuni casi, possono anche essere qualificate e non semplici, fissando ad esempio soglie fino al 75% degli iscritti. Ciò non vale per i c.d. scioperi di avvertimento, con cui il sindacato manifesta alla controparte l'intenzione di procedere a uno sciopero vero e proprio. Il sistema britannico (post-thatcheriano), già particolarmente stringente, impone chela consultazione debba essere svolta anche per corrispondenza, con esiti rilevanti in relazione ai quorum di maggioranza. Si rifletta su questo dato: nel 2008 si sono tenute 638 consultazioni e solo nel 22% dei casi è prevalsa la richiesta di sciopero. Quest'uso strumentale della democrazia diretta, finalizzato a sabotare dall'interno il potere operaio e sindacale, deve indurci a qualche riflessione, attualizzata dalle recenti consultazioni imposte ai lavoratori della Fiat. Lo ha spiegato bene Bruno Veneziani quando ha scritto: “Insomma, per quanto paradossale possa sembrare, il meccanismo inglese serve a dimostrare come le garanzie procedurali proprie della democrazia classica, quando vengono utilizzate nel settore delle relazioni industriali, possono sortire effetti limitativi della libertà, pur sempre riconosciuta ai lavoratori di scendere in campo”²³.

L'obbligo di preavviso fissa il momento dell'annuncio dell'intenzione di ricorrere all'azione collettiva, e varia sensibilmente fra paese e paese: in alcuni può riferirsi alle 24 ore precedenti ma in altri si arriva a 7 o anche 14 giorni prima dell'inizio dell'azione. Procedura arbitrali sono prescritte per dirimere contenziosi che dovessero insorgere in vigenza di contratto. Questo è ad esempio il caso dell'Austria, della Svezia e della Danimarca. A volte si ricorre all'effetto annuncio, come accade di frequente in Italia. Nei servizi di pubblica utilità, su 2195 notifiche giunte nel 2008 presso l'apposita autorità di garanzia, il 40% è stato revocato nell'immediata vigilia.

Al riconoscimento del diritto deve potere di norma corrispondere anche quello di porre in essere comportamenti strumentali allo sciopero stesso: propaganda e picchettaggi non violenti. Nessun limite alla propaganda. Il picchettaggio, purché limitato ad azioni di persuasione verbale, è consentito quasi ovunque. Nei paesi scandinavi, ma anche in Olanda e in Portogallo, sono consentiti il boicottaggio e l'ostruzionismo. Il rallentamento mirato della produzione è ritenuto legale in molti paesi – fra i quali il Regno Unito, la Germania, la Svezia – ma è vietato in Francia, Belgio e Danimarca. Paesi nei quali è anche proibito lo sciopero bianco, ammesso invece nella maggior parte dei paesi europei.

Infine in tutti i paesi alcune tipologie professionali sono escluse da questo diritto. L'esercito, la polizia di stato, la magistratura, ma anche – come in Germania e Austria – gli alti funzionari pubblici. I dipendenti pubblici godono del diritto di sciopero ma in tutti paesi, compreso il nostro, quelli che assolvono a servizi essenziali di pubblica utilità risultano soggetti a vincoli procedurali più stringenti.

Come si vede da tutti questi esempi, un diritto pure così solennemente enunciato nelle carte fondamentali e fra i principi degli ordinamenti democratici europei, può trovare tali e tante limitazioni da essere di fatto residualizzato nella prassi delle relazioni industriali. Vi sono paesi, anche in Europa, e non solo in quella orientale, in cui le istituzioni comunitarie – segnatamente il Consiglio d'Europa – hanno dovuto censurare il contrasto di alcune disposizioni nazionali in rapporto alla Carta Sociale Europea. Fra questi, soprattutto, la Germania e l'Olanda.

²³ Op. cit.; p. 350

Le vicende italiane

Il caso Fiat ha riportato alla ribalta la posizione di quanti, in Italia, chiedono una sostanziale revisione degli assunti con cui la dottrina e la giurisprudenza hanno interpretato il dettato costituzionale in tema di sciopero²⁴. L'idea sarebbe in sostanza quella di trasformare lo sciopero in un diritto collettivo a esercizio individuale, secondo un orientamento lungamente e tuttora minoritario del giuslavorismo del nostro paese²⁵. Quando nel 1988, in occasione di un celebre congresso dell'associazione dei giuslavoristi italiani (AIDLASS), si suggerì di fuoriuscire da una interpretazione troppo dogmatica del principio della titolarità individuale, si muoveva dalla preoccupazione per una terziarizzazione del conflitto che allora veniva assumendo proporzioni preoccupanti, in grado di ingenerare un pericoloso rigetto popolare verso qualunque forma di conflitto industriale. L'obiettivo era dunque quello di ripristinare – secondo una prospettiva essenzialmente elitaria – un uso più responsabile di questo strumento, attraverso un approccio promozionale che attribuisse ai sindacati più rappresentativi il compito di amministrarne l'impiego. La legge 146/90 in tema di sciopero nei servizi pubblici essenziali recepì sostanzialmente questa istanza. Fra i non molti sostenitori della tesi del diritto collettivo, ci si è divisi tra i fautori di una titolarità associativa e sindacale e chi invece ne adotta una interpretazione organizzativa e diffusa, di coalizione²⁶. Nel primo caso, però, lo scoglio insormontabile è rappresentato dall'assenza di qualunque criterio legale di rappresentatività in grado di selezionare il titolare, laddove nel secondo ben difficilmente si potrebbe conseguire l'obiettivo di ridurre il tasso di conflittualità. Senza considerare i riflessi sulla democrazia, rilevati con l'abituale chiarezza da Massimo D'Antona, quando scriveva che: “Togliendo ai lavoratori la facoltà di prendere la parola attraverso l'esercizio diretto dell'autotutela, si riduce la pressione centrifuga, ma si rischia di indebolire le basi volontarie del sistema di rappresentanza sindacale e di accentuare il processo di estraneazione dei sindacati dalla loro base sociale”²⁷.

In ogni caso, in assenza di una legge specifica, nulla può giustificare una operazione che si spinga fino ad identificare una eventuale titolarità collettiva con quella sindacale, e per giunta nella forma autoreferenziale e quasi monopolistica, di qualche organizzazione soltanto. Dottrina e giurisprudenza convergono largamente su questo punto. Anche e soprattutto in considerazione della totale assenza di regole certe, chiare e democratiche in tema di rappresentanza/rappresentatività. Una clausola contrattuale di segno diverso, come quella prevista alla Fiat, sarebbe chiaramente incostituzionale. In un sistema pluralistico come il nostro, il diritto costituzionale di sciopero (art. 40 Cost.) e la libertà di organizzazione (art. 39.1) si intersecano a vicenda nella misura in cui l'uno diviene manifestazione dell'altra, dal momento che ci si può organizzare *nello* sciopero e *per* lo sciopero. E' singolare poi che l'individuo lavoratore, in nome del quale si invoca spesso una dismissione di tanta parte del diritto di fonte collettiva, venga ora ricondotto sotto l'egida ferrea dell'organizzazione sindacale (di cui magari non fa parte), se ciò può strumentalmente servire meglio agli interessi dell'impresa²⁸.

²⁴Ad esempio P. Ichino, *La Fiat e il modello Pomigliano. Un carteggio Ichino-Leonardi*, in Rassegna.it, www.rassegna.it/articoli/2010/10/25/67938/la-fiat-e-il-modello-pomigliano-un-carteggio-ichino-leonardi.

²⁵ Per una tesi della titolarità sindacale G. Pino, *Conflitto e autonomia collettiva*, Giapichelli, 2005; a favore di una titolarità collettiva ma diffusa A. Zoppoli, *La titolarità sindacale del diritto di sciopero*, Jovene, 2006. Per una ricostruzione del dibattito giuslavoristico italiano su questi temi L. Gaeta, *Lo sciopero come diritto*, in D'Antona (a cura di), *Lecture di diritto sindacale*, Jovine, 1992.

²⁶ Per una tesi della titolarità sindacale G. Pino, *Conflitto e autonomia collettiva*, Giapichelli, 2005; a favore di una titolarità collettiva ma diffusa A. Zoppoli, *La titolarità sindacale del diritto di sciopero*, Jovene, 2006. Per un'analisi critica di queste posizioni v. F. Carinci, *Il diritto di sciopero: la nouvelle vague all'assalto della titolarità individuale*, in “DLRI”, vol. 123/2009.

²⁷ M. D'Antona, *Diritto sindacale in trasformazione*, in M. D'Antona (a cura di), *Lecture di diritto sindacale*, Jovene, 1990; P. XLIV.

²⁸ A. Lassandari, *Le nuove regole sulla contrattazione collettiva nei luoghi di lavoro: problemi giuridici e di efficacia*, in “RGL”, n. 1/2010; p. 65.

Può apparire sorprendente la richiesta sempre più pressante di una limitazione di questo diritto proprio quando il suo impiego, nei settori più esposti alla competizione globale, è da anni in netto e costante calo. Essa rivela sintomaticamente l'ansia per la grande vulnerabilità del sistema produttivo della *world class manufacturing*. Il principio dello *zero scorte*, in particolare, può prestare il fianco ad un utilizzo estremamente insidioso ed efficace delle interruzioni produttive. Da qui l'ossessione di un gruppo come Fiat riguardo alla prevenzione del conflitto²⁹. Alla Fiat, in virtù delle "clausole di responsabilità", l'azienda può – a suo giudizio – ritenersi libera non solo da quei diritti partecipativi che non ha in alcun caso sottoscritto, ma di revocare permessi e contributi ai sindacati inadempienti, ad impartire ai lavoratori sanzioni disciplinari fino al licenziamento, e finanche di ritrattare gli impegni produttivi e gli investimenti promessi. I sindacati firmatari divengono responsabili non solo di ogni loro violazione della tregua, tradizionalmente inserita nei contratti degli ultimi anni, ma anche dei comportamenti posti in essere dai lavoratori dello stabilimento, iscritti ma anche non iscritti. In tal modo quella alla pace non è più un'*obbligazione di mezzi*, cioè adoperarsi affinché non ci siano scioperi, ma un'*obbligazione di risultato*: non ci deve essere alcuno sciopero³⁰. Nulla impedisce che i sindacati si impegnino a rispettare clausole di tregua che hanno sottoscritto, ma in nessun caso ciò può arrivare a configurare il trasferimento di un diritto fondamentale della persona (art. 40) alla potestà di una o più organizzazioni sindacali. Alla Fiat, si dice, l'obbligo di tregua è relativo e non assoluto, cioè limitato alle materie disciplinate nel contratto³¹, che però riguardano orario/pause/straordinari, organizzazione del lavoro, malattia, retribuzione, diritti sindacali. Cosa resta fuori, a questo punto?

La comparazione coi paesi nordeuropei serve per alcuni a raccomandarne l'importazione di un modello neocorporativo alla cui origine, e al cui funzionamento, ha concorso uno scambio politico tra un forte restringimento del potere sindacale di conflitto e l'attribuzione di intense prerogative sul terreno della democrazia industriale. Se l'imprenditore accetta di lasciare proceduralizzare una parte del suo potere direttivo, questo è l'assunto, le organizzazioni sindacali devono accettare una qualche proceduralizzazione del loro potere di conflitto³², mediante l'obbligatorietà del dovere di pace e una limitazione delle motivazioni alle sole finalità contrattuali. Si tratta di argomenti non certo privi di una certa efficacia e che tuttavia tralasciano di considerare il diverso grado di effettiva esigibilità a cui sono oggi più che mai soggette le due parti contraenti. Imputare a un datore la trasgressione di un obbligo di informazione e consultazione, invocandone la sanzione per comportamento antisindacale, è infinitamente più arduo che non per un datore rilevare la violazione eventuale di una clausola di pace. Assai diversa può essere inoltre la deterrenza della sanzione: poche migliaia di euro per l'impresa, come previsto dalla normativa che traspone la direttiva sui diritti di informazione e consultazione (d.lgs. 25/2007). Conseguenze infinitamente più onerose per il sindacato che contravviene ai suoi obblighi; in termini pecuniari, come nei sistemi nordici, o di diminuzione delle agibilità sindacale (caso Fiat docet). Il fatto è che concentrandosi sulla logica del contratto, la teoria del riequilibrio del sinallagma contrattuale finisce col trascurare la logica dell'istituzione che regge il funzionamento dell'impresa. La prima è paritaria, e formalmente egualitaria, ma la seconda non lo è affatto. E poi, in assenza di una legge in materia, non si tiene conto della prevalenza della norma costituzionale ex art. 40 sulla nozione di diritto comune del contratto collettivo desunta dal codice civile.

Si evocano sistemi come quello tedesco o svedese, auspicandone l'emulazione, omettendo di considerare le enormi differenze che ci separano da essi, laddove assai più affini permangono quei modelli, come la Francia o la Spagna, che col nostro condividono una certa tradizione di assetti politici, giuridici e culturali, del sindacato e delle relazioni industriali. In tali casi, l'uso della comparazione giuridica diviene un mero pretesto per correlare strumentalmente un determinato

²⁹ CRS, *Nuova Panda schiavi in mano*, DeriveApprodi, 2011..

³⁰ F. Carinci, *La cronaca si fa storia: da Pomigliano a Mirafiori*. WP CSDLE "M. D'Antona", n. 113/2011

³¹ R. De Luca Tamajo, *Accordo di Pomigliano e criticità del sistema delle relazioni industriali italiane*, in "RIDL", 1/1010.

³² M. Pedrazzoli, *Alternative italiane sulla partecipazione nel quadro europeo: la cogestione*; in "DLRI", n. 49/1991.

modello descrittivo a un preciso piano normativo di revisione restrittiva della fattispecie giuridica dello sciopero.

In discussione non è più – in Italia certamente ma anche nei paesi più tradizionalmente partecipativi – se la forza dei diritti di informazione e consultazione sia tale da richiedere un riequilibrio corrispettivo attraverso un ridimensionamento del diritto di sciopero, ma piuttosto se le disponibilità sindacali in materia di gestione degli esuberi, organizzazione del lavoro e retribuzioni siano tali da essere adeguatamente bilanciate dai diritti di informazione e di consultazione. In uno scenario come quello che in questi anni ha segnato la contrattazione collettiva, unilateralmente concessiva da parte del sindacato, c'è da ritenere che l'imposizione di ulteriori limiti al potere di conflitto dei lavoratori, lungi dal recuperare in senso datoriale il nesso di corrispettività contrattuale, secondo istanze sorte negli ormai lontanissimi anni '70, rischia di aggravare fatalmente lo sbilanciamento a sfavore dei lavoratori determinatosi pesantemente nell'ultimo ventennio.