

Diritti di sciopero, disuguaglianza sociale e mercato globale dopo «Marikana»

*Riccardo Salomone**

1. Questo breve contributo trae spunto da un'opera che ha appena visto la luce (Hepple, le Roux, Sciarra, 2015) e svolge il tema dello sciopero tenendo come punto di partenza «storico» il tragico massacro di Marikana dell'estate 2012, presso le miniere Lonmin in Sudafrica, quando in pochi giorni persero la vita complessivamente 44 persone, vi furono più di 70 feriti e circa 250 arresti¹. Si tratta di una ricerca importante sul tema dei diritti di sciopero in chiave internazionale e comparata, che consente di sviluppare alcune considerazioni in ordine alle prassi del mercato globale, al ruolo delle forze sociali e alle istanze di giustizia sociale nel panorama economico attuale.

Il lavoro appena citato, peraltro, ha alcune caratteristiche di cui vale la pena dare conto brevemente, perché aiutano a mettere a fuoco le riflessioni che seguono. Nel libro vengono analizzati fatti (e norme, ovviamente: gli autori sono perlopiù giuristi del lavoro), ma viene soprattutto proposta una chiave di lettura di questi in termini critico-costruttivi e si viene portati al cuore della sostanza dei problemi che riguardano i fenomeni indagati. Il raffronto tra diversi ordinamenti (in particolare: il Sudafrica, l'Italia e il Regno Unito) si intreccia alla prospettiva delle istituzioni internazionali e alla dimensione dell'integrazione europea. In sintesi, oltre al resto, il volume ci offre un esempio di cosa voglia dire abbandonare l'orizzonte limitato dei sistemi di regole esclusivamente nazionali e i connessi provincialismi intellettuali e, specialmente, di cosa significa fare questo sforzo oggi, in un tempo in cui la comparazione, come metodologia scien-

* Riccardo Salomone è docente di Diritto del lavoro presso l'Università di Trento.

¹ Per far luce sui diversi profili della vicenda, è stata nominata il 23 agosto 2012 una Commissione di inchiesta *ad hoc* (The Marikana commission of inquiry). La Commissione è stata nominata dal Presidente della Repubblica Sudafricana ai sensi della section 84(2)(f) della Costituzione del 1996. Per ogni maggiore dettaglio e documentazione: www.marikanacomm.org.za.

tifica, attraversa una fase di passaggio verso nuovi approdi e formule (su questi snodi, per tutti, si vedano i contributi raccolti in Antonioli, Benacchio, Toniatti, 2012).

2. Gli aspetti da considerare nella chiave sopra indicata sono tre: un'importante continuità tra questa ricerca e un'altra risalente ai primi anni settanta del secolo scorso; il ritorno degli scioperi nel panorama europeo e globale; gli scenari attuali e futuri di regolazione nel mercato economico negli intrecci possibili con la protezione dei diritti sociali fondamentali.

Il primo aspetto è il filo rosso svelato dal titolo del libro da poco pubblicato di Hepple, le Roux, Sciarra: *Laws against strikes*. Si tratta infatti dello stesso titolo di un famoso saggio scritto a quattro mani più di quaranta anni fa per le Fabian society research series (Khan-Freund, Hepple, 1972). L'itinerario culturale che lega l'esperienza attuale a quella di un tempo solo apparentemente lontano è evidente (ed è illustrata dallo stesso Hepple nel saggio corrispondente al primo capitolo di Hepple, le Roux, Sciarra, 2015). Il punto di partenza era, nel 1972, che le libertà o i diritti di sciopero, a seconda dei paesi e dei modelli esaminati, costituiscono ingredienti basilari e indispensabili per società che ambiscono a considerarsi democratiche. Il ruolo della legge, secondo i classici schemi interpretativi di matrice pluralista, deve rimanere il più possibile residuale: i legislatori sostengono l'autonomia collettiva e i suoi strumenti. I giudici, allo stesso modo, tendenzialmente ne rispettano le logiche, gli esiti e rimangono al margine del conflitto. E con riguardo al tema specifico, rispetto al quale si osservavano allora complessità ed estrema varietà nel panorama comparato, il punto di arrivo del libro scritto dai due studiosi del fenomeno sindacale era in fondo uno soltanto: Stati e Corti avrebbero dovuto anzitutto auto-limitarsi, rispettare le sfere di azione dei gruppi sociali; né si sarebbero dovute frenare con l'intervento dell'autorità pubblica le diverse prassi conflittuali e le diverse forme di sciopero, se non per profili molto ristretti e con ponderazione particolare.

Per venire a noi: il nocciolo di questa impostazione epistemologica ha ancora molto valore e continua a rappresentare un profilo qualificante i problemi dell'azione collettiva, nel nostro paese come altrove. Azione sindacale e sciopero, ancora oggi, rappresentano per le persone che lavorano quello che per l'impresa è l'iniziativa economica. Un sistema giuridico, qualsiasi sistema giuridico, che soffochi d'autorità queste libertà si pone fuori dalla tra-

dizione democratica². Attenzione: non stiamo parlando soltanto dei paesi in via di sviluppo del cd. «terzo mondo», perché vi sono piccoli germi di questi rischi anche in sistemi regolativi molto avanzati come il nostro; e basti pensare ad alcune situazioni al limite che, di recente, hanno visto coinvolto il nostro Garante dello sciopero nel settore dei servizi pubblici o, direttamente, le forze di polizia.

Al fondo, rispetto ai problemi della regolazione del fenomeno sindacale-collettivo, soprattutto sembra che esca confermato un dato: quello per cui – al contrario di quanto ora sembrano pensare molti – il punto imprescindibile non è tanto quali obiettivi si possono raggiungere con l'intervento diretto del legislatore, o con la supplenza giudiziaria. Molto più intriganti e feconde risultano le indagini costruttive che, partendo dalla libertà dei soggetti coinvolti e dalla loro capacità di darsi regole autonome per governare i mercati in cui operano, riescono a farci compiere qualche passo avanti nello studio e nella comprensione dei limiti invalicabili da porre al diritto positivo e alle istituzioni che lo governano.

3. Il secondo aspetto su cui voglio soffermarmi concerne il fenomeno sciopero nelle sue varie sfaccettature. Gli scioperi sono tornati prepotentemente sulla scena, in Europa come nel resto del pianeta. Marikana è stata una pagina bruttissima della giovane democrazia Sudafricana che ha mostrato fallimenti da ogni punto di vista: da quello della proclamazione astratta dei diritti (le libertà di associazione sono formalmente riconosciute a livello costituzionale) a quello dell'azione collettiva (vi sono stati conflitti endo-sindacali molto forti e i sindacalisti del caso non sono riusciti a tutelare i lavoratori e nemmeno a farli desistere prima del tragico epilogo) e, probabilmente, vi è stato anche il fallimento della *rule of law* poiché la pubblica autorità sudafricana non solo spara, ma nemmeno offre ai moribondi a terra misure di primo soccorso³. Per farla breve, la sensazione è che in molti casi – e Marikana è uno di questi casi – più dei paradigmi e delle categorie astratte contino i *modi operandi*, le procedure, gli strumenti con cui le situazioni concrete vengono governate o non governate dai soggetti che hanno autorità e potere per farlo.

² Nella nostra prospettiva suonano ancora sorprendentemente attuali spunti contenuti in Lettieri, Caffè, Ghezzi, 1979.

³ Chi non lo ha fatto, per capire di cosa stiamo parlando, dovrebbe dare uno sguardo ai documenti filmati del massacro che si possono trovare facilmente on line: www.enca.com/marikana.

Per tornare al discorso complessivo che si può sviluppare dal caso, il nodo vero sta nella concezione della disuguaglianza e in quali siano le possibilità di correzione dello squilibrio tra mercato economico e diritti sociali fondamentali (e vedi infatti Piketty, 2015, il quale avvia il suo studio proprio da Marikana). Al proposito, oltre al resto, è indubbio che lo sciopero possa essere visto ancora oggi come strumento vitale e prioritario di contropotere. Non solo perché il diritto di sciopero, come aveva in origine, continua ad avere in sé un forte potenziale di continua riconsiderazione e assestamento dei limiti di principi giuridici generalissimi (farsi giustizia da sé, *neminem laedere, pacta sunt servanda*); anche perché lo sciopero nelle prassi del nostro tempo può avere – e talvolta riesce veramente ad avere – anche il potenziale di canalizzare scontento e dissenso, contribuendo per esempio a ridurre gli sconfinamenti del conflitto in alcuni luoghi del mondo verso il terreno etnico-religioso.

È qui che assumono un ruolo particolare il contesto internazionale ed europeo attuale. Peraltro, nonostante alcuni processi di uniformazione, resta vero che tradizioni, regole e forme dello sciopero sono molto varie e lontane e in alcuni casi sembra essere aumentato il divario tra singoli paesi e aree regionali, accentuandosi così anche le difficoltà dell'interprete che voglia, per esempio, nell'ottica della comparazione funzionalista, offrire idee per cambiamenti possibili. Penso a casi limite come il Bahrein, all'America Latina (la Colombia, il Paraguay) ma anche a Russia e Cina: l'esercizio comparativo con il caso tedesco o, all'opposto, con alcuni scioperi di alcuni soggetti nel nostro pubblico impiego potrebbe apparire un'astrazione concettuale, se non un'operazione ridicola. Invece (come ci mostra la chiave di lettura comparativa di Hepple, le Roux, Sciarra, 2015) in buona misura non è così.

4. In questo scenario complessivo, poiché lo scollamento tra strumenti regolativi e ingiustizia sociale reale è fortissimo, stanno emergendo da qualche tempo proposte interpretative dotate di carica espansiva, e tra queste quella che ricostruisce lo sciopero nei termini di *human right*: una tesi che è accolta anche in alcuni dei contributi del volume più volte citato (Hepple, le Roux, Sciarra, 2015), dove peraltro è declinata nei termini di una possibile connessione con interventi ausiliari e di sostegno ai soggetti sindacali e quindi allo sciopero stesso.

Non può ovviamente essere questa la sede per andare in profondità sulla tesi in questione sulla sua portata. Peraltro penso si possano comprendere le

potenzialità della proposta che la accompagna, condividendone gli obiettivi di massima. Semmai è bene segnalare al proposito un profilo molto delicato attinente al ruolo e alle prerogative dell'Unione Europea, che conduce al mio ultimo punto. Oggi il Trattato (articoli 3 e 21) ha configurato e declinato in modo nuovo la politica extraterritoriale attribuendo all'Unione competenze esplicite in materia di promozione e protezione dei diritti umani. Corriamo quindi il rischio paradossale, se così si può dire, di rendere palese la «dissonanza cognitiva» per cui, nel mercato globale come europei siamo i paladini di un approccio evolutivo, mirato a correggere le disuguaglianze e a perseguire con forza istanze di giustizia sociale, mentre nel mercato interno tanto le spinte di *policy* quanto quelle interpretative (penso alla Corte di Giustizia) portano, insieme a rinnovati processi di liberalizzazione economica, anche costante marginalizzazione degli spazi per le libertà collettive e per il conflitto.

Allargando lo sguardo allo scenario internazionale, si osservano segnali contrastanti. Nell'ultimo triennio, gli imprenditori rappresentati alla Conferenza internazionale del lavoro hanno portato un duro attacco alle convenzioni in materia di libertà sindacale (n. 87/48 e n. 98/49) come interpretate storicamente e cioè in quanto ricomprendenti il diritto di sciopero. Un attacco, questo, che sembra essersi indirizzato non solo al riconoscimento del diritto di sciopero in quanto tale, ma anche all'intero sistema di monitoraggio Oil e in particolare al ruolo giocato dalla Commissione di esperti, con le sue autorevoli prassi interpretative. Peraltro, l'Organizzazione sembra riuscita a gettare le basi per un compromesso, la cui reale portata potrà però essere compresa soltanto nei prossimi anni (analizza questi sviluppi con precisione Borzaga, 2014).

Vi è poi il terreno del diritto del commercio internazionale e il campo presidiato dai diversi attori globali che operano in questo campo. Nonostante tutto, si intravedono segnali incoraggianti circa il bilanciamento tra esigenze economiche e istanze di giustizia sociale, persino nella chiave del sostegno ai soggetti collettivi e quindi, più o meno direttamente, al diritto di sciopero. Sono segnali magari sparsi, che però dovremmo ormai sforzarci di raccogliere, valorizzare e cominciare a mettere a sistema.

Pensiamo ai modelli di sostegno economico unilaterale come le cd. Preferenze generalizzate e agli accordi bilaterali o multilaterali di ultima generazione, soprattutto a quelli in corso di negoziazione, a cominciare dalle *partnership* Trans-Pacifica a quella Trans-Atlantica. Sia chiaro: tali accordi –

se e quando verranno conclusi – andranno giudicati con estremo realismo poiché sono pur sempre dei contratti, le cui clausole cambiano a seconda dell'interesse perseguito in concreto e dalle convenienze del contesto politico-economico specifico. Ma i timori di cui si legge, di qui e di là dell'oceano, anche quando espressi da autorevoli conoscitori del mondo del lavoro e sindacale, sembrano legati più a non detti di tipo protezionistico che ad altro (vedi, ad esempio, Reich, Trumka, 2015 o Krugman, 2015). Pensiamo, infine, al sin troppo vituperato Wto con i suoi strumenti di risoluzione del contenzioso. Se l'Appellate Body e cioè – sia consentita la piccola forzatura – il «giudice costituzionale» dei traffici internazionali, è arrivato, mostrando capacità di valutazione delle conseguenze interpretative sull'intero sistema economico-sociale, a osservare quale possibile elemento di correzione del mercato globale il *well-being* delle foche dell'artico⁴, possiamo augurarci che giunga presto a tenere in considerazione, con analoga consapevolezza, anche la dimensione esistenziale e il benessere delle persone che lavorano.

Riferimenti bibliografici

- Benacchio G.A., Toniatti R., Antonioli L. (2012, a cura di), *Le nuove frontiere della comparazione*, Trento, Università di Trento.
- Borzaga M. (2014), *Die Auseinandersetzung um die Anerkennung des Streikrechts in den Übereinkommen über die Koalitionsfreiheit der Internationalen Arbeitsorganisation: eine Gefährdung des gesamten Iao-Überwachungssystems?*, consultabile in: web.unitn.it/files/download/34070/2014_9_borzaga_new.pdf.
- Hepple B., le Roux R., Sciarra S. (2015, a cura di), *Laws against strikes. The South African experience in an international and comparative perspective*, Milano, Franco Angeli.
- Kahn-Freund O., Hepple B. (1972), *Laws against strikes*, London, Fabian Society.
- Krugman P. (2015), *Accordo di libero scambio del Pacifico: perché io dico «no»*, in *Il Sole 24 Ore*, 12 maggio.

⁴ È questo uno dei casi recenti più importanti decisi dall'organo di appello del sistema Wto: wt/ds400/ab/r; wt/ds401/ab/r – European communities – Measures prohibiting the importation and marketing of seal products (22 maggio 2014), disponibile su www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/400_401abr_e.pdf.

- Lettieri A., Caffè F., Ghezzi G. (1979), *Libertà di sciopero o libertà di impresa*, Bari, De Donato.
- Piketty T. (2015), *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, Bompiani.
- Reich N., Trumka R. (2015), *Let's debate the Trans-Pacific Partnership. History's largest trade deal – before OKing it*, in *Los Angeles Time*, 2 marzo.

ABSTRACT

Il volume di recente pubblicazione Laws against strikes, The South African experience in an international and comparative perspective, curato da B. Hepple, R. le Roux e S. Sciarra, ci rivela l'importanza di preservare e sostenere azione collettiva e libertà di associazione per promuovere le istanze di giustizia sociale. A partire dalle considerazioni suscitate dalla lettura di questo testo, l'Autore cerca di ricostruire brevemente ragioni d'essere e pratica della libertà di azione collettiva e dei diritti di sciopero in rapporto a un periodo di crisi economica e sociale. In questa luce egli individua altresì in sintesi critica i più rilevanti cambiamenti connessi alle innovazioni interne al diritto dell'Unione Europea, ad alcuni degli accordi bilaterali e regionali di libero scambio (come la partnership trans-pacifica e quella trans-atlantica) e interni al sistema di risoluzione delle controversie del Gatt/Wto.

FREEDOM TO STRIKE, SOCIAL IMBALANCES AND THE GLOBAL MARKET AFTER THE «MARIKANA CASE»

The recently published book Laws against strikes. The South African experience in an international and comparative perspective (2015), edited by B. Hepple, R. le Roux and S. Sciarra, reveals the importance of preserving collective action and freedom of association for supporting social justice. On the basis of this analysis the Author aims to point out the rationale and the practice of the freedom to strike in a period of socio-economic crisis. From this perspective he also offers a very brief critical analysis of relevant challenges highlighted by recent events and innovations within the Eu law, a number of new bilateral and regional trade agreements (as the Trans-Pacific and the Trans-Atlantic partnerships) and Gatt/Wto case law.