

Svizzera - Un diritto teorico in una "pace del lavoro" molto reale*

di *Ariane Miéville*

A differenza dell'antica Costituzione del 1874, la nuova Costituzione federale della Svizzera del 18 aprile 1999 fa espressamente menzione del diritto di sciopero. Essa indica, all'art. 18, linee 3 e 4, che: 1) lo sciopero e la serrata sono leciti quando riguardano le relazioni di lavoro e sono conformi all'obbligo di preservare la pace del lavoro o di ricorrere a una conciliazione; 2) la legge può interdire il ricorso allo sciopero ad alcune categorie di lavoratori.

In prima battuta, si noterà che lo sciopero è lecito solo se è in rapporto con questioni di lavoro, e questo implica che gli scioperi politici o di solidarietà sono esclusi. Inoltre, si fa riferimento a un certo numero di principi: "obbligo di preservare la pace del lavoro o di ricorrere a una conciliazione"; possibilità "di interdire il ricorso allo sciopero a certe categorie di persone" che meritano di essere approfonditi.

Iniziamo con un piccolo excursus storico.

La pace del lavoro

Si tratta di una nozione centrale per comprendere la debole tradizione delle lotte sindacali in Svizzera. L'idea di una "pace del lavoro" è apparsa negli anni '30. Essa è conforme all'ideologia corporative dell'epoca, ideologia di cui il paese conserva partigiani. Contrariamente a quello che generazioni di lavoratori hanno potuto credere, la "pace del lavoro" non è mai stata una legge per interdire il diritto di sciopero in Svizzera. Si tratta di un accordo, incluso nelle convenzioni (contrattazioni) collettive, stipulato fra le organizzazioni padronali e i sindacati.

La prima convenzione della "pace del lavoro" fu firmata nel 1937 tra l'Associazione svizzera dei costruttori di Macchine e industriali metallurgici e i diversi sindacati del settore, tra i quali la potente Federazione degli operai della metallurgia e dell'orologeria (l'attuale FTMH), organizzazione aderente all'Unione sindacale svizzera (USS), di ispirazione socialdemocratica, che raggruppa la maggioranza dei sindacati in Svizzera.

Questa convenzione sulla "pace del lavoro" tendeva prioritariamente a fissare un procedura che permettesse di evitare i conflitti di classe, affermando un interesse comune fra padroni e operai. Infatti il suo preambolo dichiara:

«Allo scopo di mantenere la pace sociale a favore di tutti quelli che sono interessati all'esistenza e allo sviluppo dell'industria svizzera delle macchine e dei metalli, le organizzazioni firmatarie convengono di chiarire reciprocamente, secondo le regole della buona fede, le principali contese ed eventuali conflitti, di cercare di risolvere questi ultimi sulla base delle disposizioni della presente convenzione e di osservare durante tutta la sua durata, una pace integrale. In fede di ciò, tutte le misure di lotta come l'interdizione, lo sciopero o la serrata, sono reputate escluse e lo stesso riguardo a tutte le altre eventuali contese relative alle condizioni di lavoro non specificate nella presente convenzione».

In seguito, le organizzazioni padronali e sindacali degli altri settori adottarono lo stesso principio nei loro accordi collettivi di lavoro (CCT). Ancora oggi, clausole relative alla "pace

del lavoro" figurano nell'insieme dei CCT stipulati fra rappresentanti sindacali e padronato. Queste implicano che, per tutta la vigenza dell'accordo, i sindacati firmatari si asterranno dal proclamare scioperi, ma anche dal sostenere quelli che nasceranno indipendentemente da loro. Si distingue tra pace del lavoro assoluta che implica la rinuncia allo sciopero compreso il caso di conflitti su questioni non previste dal CCT (l'esempio del 1937, sopra riportato) e pace del lavoro relativa, che riguarda solo le questioni regolate dal CCT. Infine, i settori "non convenzionati" (dove non vige accordo collettivo) non sono tenuti al rispetto della pace del lavoro. Segnaliamo tuttavia che la giurisprudenza considera leciti solo gli scioperi organizzati dai sindacati, gli scioperi selvaggi sono proibiti (sentenza del tribunale federale del 28 giugno 1999).

La "pace del lavoro" è parte pregnante della democrazia fondata sulla concordanza sulla quale si basa il sistema politico svizzero. Questa è stata seguita, sul piano politico, dalla "formula magica", ovvero un governo federale con due ministri socialisti e una maggioranza di destra. Così maggioranza e opposizione governano insieme, non c'è alternanza, e l'opposizione (di sinistra o di destra) si manifesta soprattutto nel quadro della democrazia semi-diretta (referendum, ecc.).

Durante gli anni del primo dopoguerra, i famosi "trenta gloriosi", lo sciopero è praticamente scomparso dal panorama sociale svizzero. Questa situazione è stata, evidentemente, molto profittevole per il padronato, molto meno per i salariati, qualunque cosa ne pensino alcuni. Nell'industria, come nei servizi o nell'amministrazione, si lavora, ancora oggi, più di 40 ore la settimana; l'età della pensione è fissata a 65 anni per gli uomini (64 per le donne, ma si raggiungeranno i 65 anche per loro); il congedo per maternità non è generalizzato, ecc.

Quanto all'attività sindacale, essa si indirizza, nel corso degli anni, verso politiche di arbitrato, di lobby parlamentari, campagne referendarie e attività di servizio (casse di disoccupazione, ecc.)

Segnaliamo anche che alcuni CCT includono il principio della «contribuzione professionale» o «contributo di solidarietà»; principio secondo il quale una quotizzazione è percepita dal datore di lavoro da ciascun lavoratore, i sindacati ricevono una parte proporzionale al numero dei loro aderenti (il resto andrà a formare una cassa paritetica per la formazione, ecc.). Siccome i sindacati restituiscono il «contributo di solidarietà» ai loro aderenti al momento del pagamento della quota di iscrizione (quota il cui ammontare è inferiore al contributo citato), i lavoratori hanno un interesse particolare a "sindacalizzarsi". Questo sistema procura risorse finanziarie ai sindacati interessati e contribuisce a spiegare perché in certi settori, come le costruzioni ad esempio, il tasso di sindacalizzazione è molto alto.

Fino a che la Svizzera ha conosciuto quasi la piena occupazione, una parte dei lavoratori (soprattutto quelli di nazionalità svizzera) ha potuto beneficiare di salari relativamente alti. I dirigenti sindacali intervenivano in modo particolarmente attivo sul piano della politica migratoria al fine di limitare la concorrenza della manodopera straniera. In sintesi, tutto andava per il meglio nel migliore dei mondi, i lavoratori lavoravano, i burocrati sindacali negoziavano senza dover mobilitare le truppe e brindavano con i padroni...

La prima rimessa in discussione di questo stato di cose è avvenuta nel corso degli anni '70, in seguito alla crisi petrolifera, con la ricomparsa di scioperi contro massicci licenziamenti e la chiusura di imprese. Questi movimenti dell'ultima ora permisero, al più, di negoziare dei piani sociali. Questi ultimi anni, col degrado progressivo della situazione economica, si assiste ad un rinnovo dei conflitti sociali, iniziati nella funzione pubblica (in seguito alla restrizione dei budget e alla scomparsa dello status di funzionario, dapprima a livello federale e poi in pressoché tutti i cantoni), poi nelle costruzioni (con la rivendicazione della pensione a 60 anni per i lavoratori del settore) e anche in un certo numero di imprese in occasione principalmente di delocalizzazioni e licenziamenti. Fino ad ora, i successi non sono stati molti.

Il principio di conciliazione. Gli uffici di conciliazione e di arbitrato

Il principio di conciliazione citato nella Costituzione non è una novità. Per regolare i conflitti collettivi e mantenere la pace sociale, esistono, ormai da tempo (in alcuni casi dall'inizio del XX° secolo) uffici di conciliazione e di arbitrato incaricati di dirimere i conflitti fra padroni e operai.

Ci possono essere degli uffici di conciliazione privati, messi in opera dall'accordo tra associazioni padronali e sindacali, ma, in caso di fallimento, o comunque di mancata soluzione, questi sono rilevati da un ufficio pubblico. Per i conflitti di carattere nazionale, o estesi a più cantoni, esiste un ufficio federale di conciliazione; per i conflitti locali (più frequenti), ogni cantone dispone del suo ufficio (la Svizzera è una confederazione di Stati - i cantoni - che hanno, ciascuno, un proprio sistema politico e legislativo). Dunque le leggi e le procedure variano nelle diverse regioni, ma il principio è dappertutto lo stesso: in quello che concerne la conciliazione, si tratta per lo Stato di prevenire e regolamentare i conflitti di lavoro allo scopo di salvaguardare la pace sociale. Per quello che riguarda l'arbitrato, lo Stato ha il compito di decidere sui conflitti, se le parti gliene accordano il potere.

Gli uffici di conciliazione sono presieduti da un rappresentante dello Stato e possono ricorrere a giudici aggiunti scelti tra i rappresentanti del padronato e dei sindacati. I membri dell'ufficio sono nominati dal governo. La regola vuole che prima o all'inizio di qualunque conflitto di lavoro, l'ufficio della regione sia chiamato in causa, da una delle parti, dal governo o per iniziativa autonoma (se informato, per esempio, dalla stampa), e che tenti una conciliazione. Questa consiste in un certo numero di riunioni con i protagonisti del conflitto, sia separatamente che congiuntamente.

Allorché l'ufficio di conciliazione è chiamato in causa e per tutta la durata della procedura, i mezzi di lotta come lo sciopero e la serrata sono interdetti. Chi, in questo contesto, ricorra a «misure di coercizione» o inciti a queste, può essere sanzionato. Nella legge sulla prevenzione e il regolamento dei conflitti collettivi del cantone di Vaud, entrata in vigore il primo gennaio 2004, dispone che colui che incita allo sciopero o lo proclama o proclama la serrata durante la procedura di conciliazione è punibile con una multa che può arrivare fino a 10.000 franchi (circa 6.400 euro).

Se la conciliazione fallisce, l'ufficio non può che rendere pubblico lo stato di cose. In questo momento lo sciopero può riprendere...

L'ufficio può anche essere designato come tribunale arbitrale, ma unicamente su richiesta delle due parti. In questo caso esso pronuncia una sentenza. Quello che distingue la conciliazione dall'arbitrato è che la prima non conduce necessariamente a una soluzione ma che provoca un'interruzione di certi atti senza necessità del consenso delle parti (oltre l'interdizione delle misure «coercitive», le parti sono obbligate a comparire e a fornire chiarimenti su ciò che richiedono). Per contro l'arbitrato porta ad una decisione obbligatoria per le parti.

Si può notare come la procedura di conciliazione costituisca una seria limitazione al diritto di sciopero, perché essa va ad interrompere un movimento di lotta ai suoi inizi o gli impedisce di decollare per una durata più o meno lunga. Lo Stato si è così dotato di un mezzo per agire direttamente nei conflitti del settore privato.

Anche nel settore pubblico esistono queste procedure. La legge sul personale dello Stato di Vaud, per esempio, inizia con l'affermare il rispetto della pace del lavoro. Essa non considera lo sciopero come lecito se non quando «l'organo di conciliazione [in questo caso nominato da un tribunale e non dal governo, perché quest'ultimo non può essere giudice e parte in causa] è stato attivato e ha emesso un atto di non-conciliazione» e se «esso è proporzionato allo scopo perseguito ed è utilizzato solo come ultima risorsa». D'altra parte, il governo ha la possibilità di determinare i settori dove deve essere garantito un servizio minimo.

Interdizione del ricorso allo sciopero per alcune categorie di lavoratori

Questo punto della Costituzione federale permette di limitare o interdire l'uso dello sciopero al personale che assicura servizi giudicati essenziali al buon funzionamento dello Stato (poliziotti, pompieri, servizio di sanità, ecc.). Esso offre anche la possibilità al legislatore di imporre il principio di un servizio minimo, nel trasporto pubblico per esempio, se la necessità si fa sentire - cosa che oggi non è d'attualità, semplicemente perché non ci sono scioperi. Inoltre, certi cantoni e comuni svizzeri hanno applicato, ed è possibile che applichino ancora, il divieto totale di sciopero per i propri dipendenti. Almeno questo è quello che denuncia il deputato socialista Jean-Claude Rennwald in un testo depositato al Consiglio nazionale il primo ottobre 2001. Questo sottolineava che l'interdizione era contraria alla Convenzione sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale dell'Organizzazione internazionale del lavoro, convenzione ratificata dalla Svizzera nel 1975 e entrata in vigore nel 1976! Dunque per 25 anni questa convenzione era restata lettera morta per un certo numero di collettività pubbliche...

Giunti a questo stadio della nostra ricerca appare chiaro che il diritto di sciopero non deriva da leggi e convenzioni, siano anche internazionali, ma dall'esistenza di un rapporto di forza, sia nel seno delle imprese che nella società nel suo insieme.

Conclusione provvisoria

Due esempi recenti mostrano come l'attuale applicazione delle leggi serva in maniera chiara e sistematica gli interessi padronali. Recentemente, a Losanna, un tribunale ha condannato il sindacato Comedia (appartenente a l'USS) a pagare danni e interessi, a seguito dell'organizzazione di un picchetto di sciopero davanti ad una tipografia. Questa azienda si era tirata indietro dopo un anno di applicazione del contratto collettivo nazionale e rifiutava di trattare col sindacato. I sindacalisti sono stati incolpati penalmente di «coartazione» e sanzionati per aver violato «il principio di proporzionalità».

Alla fine dello scorso anno, questo stesso sindacato è stato implicato in uno sciopero che ha avuto luogo all'Allpack, un'azienda di imballaggi farmaceutici, nel cantone di Bâle-campagne, nella Svizzera tedesca.

In questo caso si è potuto vedere all'opera in modo esemplare il principio di «conciliazione», sopra esposto. In seguito alla decisione del padrone di rimpiazzare la tredicesima mensilità con un bonus calcolato in base all'andamento del mercato, di ridurre le ferie da cinque a quattro settimane, di aumentare l'orario settimanale da 40 a 41 ore e renderlo flessibile su base annua, di aumentare la parte di trattenute del lavoratore per la quota di assicurazione sociale e di ridurre il congedo per maternità da 13 a 8 settimane, una parte dei lavoratori e delle lavoratrici ha rifiutato, malgrado la minaccia di licenziamento immediato, di sottoscrivere il nuovo contratto di lavoro. Dopo che tentativi di negoziazione e una petizione non hanno avuto successo, è iniziato uno sciopero. Dopo due giorni, la maggioranza degli scioperanti ha ricevuto la lettera di licenziamento. A quel punto il processo di conciliazione è stato aperto dal governo cantonale. In parallelo, il governo ha fatto ricorso alla polizia anti-sommossa contro il picchetto di sciopero, che, si sosteneva, esercitava una costrizione nei confronti dei non-scioperanti e dunque non era legale.

I mediatori erano un ministro cantonale socialista (vecchio «sindacalista» di professione) e un dirigente d'azienda. Durante la conciliazione, i rappresentanti del sindacato e il padrone dell'Allpack erano in stanze separate e i mediatori facevano la spola. Questi ultimi sono arrivati a far firmare un accordo preteso «equilibrato» che implicava il licenziamento di pressoché tutti gli scioperanti (15 persone). In cambio il padrone accettava di mantenere la tredicesima mensilità e riconosceva il sindacato come interlocutore in vista di un contratto collettivo nell'impresa e in un'altra succursale. Come notava un commentatore, non si sa come faccia un sindacato i cui iscritti sono stati quasi tutti licenziati a portare avanti la sua azione.

In definitiva, in questo esempio, la conciliazione ha consacrato la negazione della libertà sindacale e del diritto di sciopero, il cui primo principio è che lo sciopero non interrompe il rapporto di lavoro.

In Svizzera i prezzi sono almeno del 30% più alti che nel resto d'Europa. L'obiettivo attuale dei dirigenti politici ed economici è di farli abbassare in questa proporzione. E' più probabile invece che saranno abbassati i salari. Per mantenere, malgrado tutto, la «pace del lavoro» sarà necessario terrorizzare interi settori della classe operaia. Questo processo è già iniziato. Chi vuol opporsi al degrado delle proprie condizioni di lavoro sarà dunque costretto a ricorrere allo sciopero, anche fuori del quadro legale. La lotta non sarà facile.

* Tratto da «la Question Sociale» n.1 del 2004. Tradotto dal francese da Jean Stoppardi