

NOTE SU SCIOPERO E FORME DI LOTTA IN DANIMARCA A PARTIRE DALLA “SENTENZA VEJLEGÅRDEN”

di Giulio Centamore

1. UNA PREMESSA

La sentenza del Tribunale del Lavoro danese oggetto del presente commento, pur non essendo recentissima, è interessante per l'osservatore italiano.

Anzitutto, per l'originalità dimostrata dal sindacato Fagligt Fælles Forbund (letteralmente: Federazione unitaria dei lavoratori danesi, cui si farà riferimento d'ora in avanti con la sigla 3F) nell'ideare scioperi e altre forme di autotutela, al fine di persuadere il gestore del ristorante Vejlegården – sito nella città portuale di Vejle – ad applicare un contratto collettivo che garantisse ai dipendenti migliori condizioni di lavoro. Come si vedrà nel prosieguo del commento, infatti, il sindacato 3F ha messo in atto una serie di azioni di autotutela finalizzate, in un primo momento, a informare il pubblico delle condizioni di lavoro praticate nel ristorante, invitando al boicottaggio del locale fino a quando il datore non si fosse risolto ad applicare il contratto collettivo; e, in un secondo momento, a fare “terra bruciata” attorno al datore di lavoro mediante una serie di scioperi di solidarietà indetti da sindacati aderenti o comunque vicini al 3F.

La sentenza in commento è interessante anche sotto un altro profilo. Essa, infatti, restituisce un'idea del sistema danese di relazioni industriali che si scosta, almeno in parte, dallo stereotipo corrente che lo vuole modello di *best practice* improntato a una cultura marcatamente partecipativa¹. A uno sguardo più attento – pur nella sintesi di queste poche righe, e per lo meno nelle intenzioni dello scrivente –, emerge anche che il ruolo del conflitto collettivo è più importante di quanto si sia indotti a pensare per gli equilibri complessivi del sistema di relazioni industriali². Detto diversamente, sebbene la cultura partecipativa (tipica, del resto, dei sistemi di relazioni industriali di marca scandinava) induca le parti so-

Giulio Centamore, dottorando di ricerca, Università degli Studi di Bologna.

¹ Il sistema danese di relazioni industriali (e il corrispondente sistema di regolazione del rapporto di lavoro) è comunemente ritenuto un modello di *best practice* in virtù dei parametri relativi all'elevato tasso di occupazione e al basso tasso di disoccupazione, oltre che per l'andamento macroeconomico generale; il modello danese, come noto, coniuga un mercato del lavoro altamente flessibile, caratterizzato da un basso livello di protezione nel rapporto di lavoro, specie in tema di licenziamento, a un robusto sistema di supporto, in termini economici, di formazione e aggiornamento professionale, in caso di disoccupazione (per una analisi cfr. Hasselbach, 2010). Al riguardo, tuttavia, può essere interessante notare che il modello danese ha retto meno di altri all'impatto della profonda crisi economica esplosa nel 2007-08 e ancora in atto, facendo registrare una vera e propria impennata del tasso di disoccupazione, ricondotta, in dottrina, anche al basso livello di protezione *nel* rapporto garantita dall'ordinamento giuridico del lavoro: cfr. Auer (2011, pp. 37 ss.); Madsen (2011, pp. 78 ss.); Andersen (2011); Treu (2013, pp. 1 ss.: 11).

² Secondo i dati diffusi da Eurofound (cfr. www.eurofound.europa.eu), la Danimarca si colloca al vertice della “particolare” classifica dei giorni di lavoro persi a causa di conflitti collettivi nel periodo 2005-09.

ciali a mantenere una fitta rete di relazioni, e il sistema non sia privo di “anticorpi” finalizzati a limitare il ricorso ad azioni unilaterali (Hasselbach, 2010), è vero, per altri versi, che aspetti centrali della disciplina del rapporto di lavoro sono regolati non dalla legge, ma da contratti collettivi privi di efficacia generale, la cui tenuta si regge, pertanto, sulla capacità del sindacato di imporsi come interlocutore dei datori di lavoro, tramite azioni collettive ed altre forme di pressione, tra le quali figura spesso lo sciopero di solidarietà³.

Infine, in chiusura di commento si tenterà di porre a confronto, sottolineandone affinità e divergenze, l'approccio del giudice danese e del giudice italiano nella valutazione di legittimità dello sciopero, con particolare attenzione al ricorso al “test” di proporzionalità.

2. IL CASO

Il caso trae origine dal conflitto intrapreso dal sindacato 3F in opposizione alle politiche contrattuali praticate dal titolare del ristorante Vejlegården. Quest'ultimo, dopo aver acquisito la gestione dell'esercizio commerciale nel novembre 2011, aveva aderito all'associazione datoriale di ispirazione cristiana Kristelig Arbejdsgiverforening, firmataria di contratti collettivi con il sindacato Kristelig Fagforening. Il ristoratore aveva quindi sostituito il contratto collettivo firmato da 3F e dall'associazione datoriale HORESTA con un contratto collettivo che prevedeva peggiori condizioni di lavoro.

In risposta al fermo rifiuto a negoziare da parte del titolare, il sindacato 3F aveva attuato una serie di incisive azioni finalizzate a informare la clientela delle condizioni di lavoro praticate dal ristorante. L'invito a boicottare il ristorante comprendeva l'esposizione di striscioni di protesta, la consegna di volantini ai passanti e l'invio di e-mail ai clienti che frequentavano il locale per pranzi di lavoro⁴. In particolare, alcuni tra gli striscioni esposti durante i picchetti organizzati da 3F recitavano: “PROSEGUITE! Il Ristorante Vejlegården non vuole accordi sindacali” e in tali occasioni erano anche distribuiti volantini recanti la scritta “Vi invitiamo ad andare in ristoranti coperti da accordi sindacali. Utilizzate la lista di ristoranti sul retro” oppure “Vejlegården non vuole condizioni salariali e sindacali decenti per i suoi dipendenti”.

Il fronte della lotta sindacale si era quindi allargato, e il conflitto era divenuto ben più incisivo, grazie al coinvolgimento dei lavoratori del settore della tipografia, dei dipendenti della Carlsberg – la più nota casa produttrice di birra danese – e delle strutture sindacali di 3F del settore della posta e della raccolta dei rifiuti.

In breve, gli scioperi indetti in supporto del conflitto principale di 3F possono essere ricostruiti nei seguenti termini: i tipografi del giornale locale “Vejle Amts Folkeblad” rifiu-

³ Cfr. Bruun (2011, pp. 385 ss.). Nel settore della ristorazione, la copertura della contrattazione collettiva è di circa il 40%. In generale, la copertura della contrattazione collettiva è di circa il 65%. Il tasso di sindacalizzazione dei lavoratori è di circa il 67%.

⁴ Può essere interessante riportare il testo della mail inviata dal responsabile del sindacato ad uno dei clienti del locale, con la relativa risposta: «Salve, oggi una vettura della vostra azienda era parcheggiata presso Vejlegården, e due persone che ne sono scese hanno mangiato nel ristorante. Questo è coinvolto in un conflitto con 3F molto coperto dai media, motivato dal fatto che il gerente ha denunciato l'accordo con 3F sostituendolo con un cosiddetto accordo “cristiano” che offre ai dipendenti condizioni peggiori su tutti i punti. Vorremmo sapere se la frequentazione del ristorante significhi che la vostra azienda ha preso posizione riguardo al conflitto in corso e se quindi sostenete Vejlegården. Cordiali saluti». Più tardi, in giornata, la mail di risposta: «Salve, secondo me siete dei fessi a star lì a fare i ridicoli grazie a soldi degli iscritti e poi è anche davvero negativo che non si possa nemmeno andare a mangiare senza che voi disturbiate. Penso che invece dovrete fare qualcosa di sensato anziché dare soldi extra a dei disoccupati per starsene lì. Io non vi sostengo». 3F a sua volta replicava: «Salve, grazie per la risposta. Così sappiamo da che parte state».

tavano di stampare il giornale qualora vi fossero inclusi annunci pubblicitari del ristorante Vejlegården; il titolare del ristorante, pertanto, si vedeva costretto a ricorrere a forme di pubblicità alternative, più costose e non necessariamente altrettanto efficaci. I lavoratori della Carlsberg, dal canto loro, incrociavano le braccia per impedire la fornitura di acqua e birra al ristorante, facendo in tal modo lievitare i costi dell'approvvigionamento. Financo i lavoratori del settore delle poste e della raccolta dei rifiuti – per lo meno quelli aderenti al sindacato 3F – non garantivano più al ristorante la ricezione della corrispondenza (che poteva comunque essere ritirata presso l'ufficio postale) e la raccolta dei rifiuti! Invero, l'interruzione di quest'ultimo servizio aveva riguardato solo per un breve periodo, a causa di esigenze d'igiene pubblica, anche i rifiuti organici, mentre era proseguita più a lungo quanto alla raccolta di rifiuti di altro tipo (carta e altro), costringendo il datore di lavoro a effettuare in proprio lo smaltimento dei rifiuti; ancora una volta, con un notevole incremento dei costi di gestione.

L'asprezza e l'originalità (almeno per l'osservatore italiano) del conflitto collettivo – al quale i *media* locali e nazionali avevano dato ampio risalto – avevano effettivamente isolato e messo in difficoltà il titolare del ristorante, il quale lamentava ingenti perdite di bilancio, dovute principalmente ai maggiori costi sostenuti per la pubblicità, per l'acquisto di acqua, birra e altri generi alimentari (prima forniti direttamente dalla Carlsberg), nonché per smaltire i rifiuti in proprio. Per altro verso, tuttavia, il conflitto aveva indotto il partito di centrodestra Liberal Alliance a fare fronte comune contro il sindacato, invitando il pubblico a frequentare il locale e tenendo l'incontro estivo del gruppo parlamentare proprio presso il ristorante Vejlegården.

Dal sistema di relazioni industriali al mondo dei *media* e dal mondo dei *media* alla politica, il caso del “piccolo” ristorante Vejlegården (l'esercizio era, invero, di modeste dimensioni) e degli scioperi indetti da 3F aveva finito per diventare di dominio pubblico; era quindi altamente probabile che, presto o tardi, finisse per essere “affidato” alle cure del giudice del lavoro. Alla fine, il titolare del ristorante si era, infatti, risolto a investire il Tribunale di una domanda di condanna del sindacato, in primo luogo, poiché gli scioperi erano stati promossi nonostante il ristorante fosse già coperto da un altro contratto collettivo e, in secondo luogo, per l'asprezza delle forme di lotta promosse dai sindacati in proporzione agli obiettivi perseguiti.

3. LE RELAZIONI INDUSTRIALI E IL DIRITTO DI SCIOPERO IN DANIMARCA: BREVI CENNI

In Danimarca la struttura della contrattazione collettiva non è disciplinata dalla legge ma da “accordi di base”, stipulati fin dal 1899 – anno in cui fu firmato lo storico Accordo di settembre, una sorta di carta costituzionale delle relazioni industriali danesi – tra le due più importanti organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro: la LO (confederazione centrale dei sindacati danesi, cui aderisce il sindacato 3F) e la DA (confederazione dei datori di lavoro danesi).

Più in generale, il diritto del lavoro danese è caratterizzato da un intervento minimo della legge nella disciplina delle relazioni individuali e collettive di lavoro (negli anni più recenti il legislatore è per lo più intervenuto, in materia, per adempiere ad obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione europea) e da un ruolo determinante della contrattazione collettiva, sia nella disciplina del rapporto di lavoro che per quanto attiene al governo delle relazioni industriali.

L'estensione del contratto collettivo ai rapporti di lavoro, non essendo garantita dalla legge, è rimessa, di fatto, ancora oggi – come ricordato poc' anzi (e in larga misura avviene anche nel nostro ordinamento giuridico) – alla capacità del sindacato di imporne l'applicazione ai datori di lavoro e alla convenienza di questi ultimi a divenire parte di un contratto collettivo.

Nel sistema danese, sulla scorta degli “accordi di base”, la stipulazione di un contratto collettivo impone alle parti firmatarie un obbligo di pace. Fino alla scadenza del contratto collettivo, pertanto, il ricorso ad azioni unilaterali è considerato in linea di massima illegittimo⁵.

La soluzione delle controversie – cosiddette “controversie su diritti”, che possono ad esempio riguardare l'interpretazione delle clausole del contratto collettivo o comunque altri diritti nascenti dalla negoziazione – è affidata, in prima battuta, alla negoziazione tra le parti e in alternativa al Tribunale del Lavoro.

Dalle “controversie su diritti” devono essere tenute distinte le cosiddette “controversie su interessi”, di cui rappresenta tipica espressione l'interesse del sindacato all'applicazione di un contratto collettivo in un'azienda o comunque in un ambito non coperto da contrattazione⁶. In tal caso, il ricorso ad azioni unilaterali è considerato tendenzialmente legittimo. Inoltre, il ricorso agli scioperi di solidarietà – assai frequente nella prassi – si è rivelato spesso uno strumento di pressione decisivo per l'esito dei conflitti collettivi (Bruun, 2011, p. 385). In generale, l'azione unilaterale è considerata lecita se il fine perseguito è legittimo (ancora una volta, l'interesse all'applicazione di un contratto collettivo in un'impresa non coperta da contrattazione ne costituisce il tipico esempio) e i mezzi sono proporzionati rispetto all'obiettivo da raggiungere. Per altro verso, la legittimità degli scioperi di solidarietà dipende dalla legittimità dell'azione principale e dalla sussistenza di un concreto interesse dei sindacati a prendere parte al conflitto principale (più esattamente, deve trattarsi di una comunanza d'interessi tra i lavoratori coinvolti nel conflitto principale e quelli coinvolti negli scioperi di solidarietà).

4. LA SOLUZIONE PROSPETTATA DAL GIUDICE DEL LAVORO DANESE: IL “TEST” DI PROPORZIONALITÀ E UN BREVE CONFRONTO CON L'ORDINAMENTO ITALIANO

Il giudice del lavoro ha affermato la legittimità del conflitto avviato da 3F, censurando però alcune delle modalità utilizzate per invitare i clienti al boicottaggio del locale e l'azione consistita nella mancata raccolta dei rifiuti organici. Per il resto, e in via generale, è stato pienamente tutelato l'interesse del sindacato a ricorrere ad azioni unilaterali, anche se particolarmente dure. Del resto, il conflitto può e, anzi, per sua natura, deve “far male”, e il suo scopo è proprio fare pressione con mezzi leciti sul datore di lavoro, spingendolo ad accogliere le richieste del sindacato. In altri termini – come espressamente riconosciuto dalla sentenza a proposito degli scioperi di solidarietà – le azioni collettive, per essere efficaci, devono inevitabilmente essere “percepibili” dal datore di lavoro. Sotto il profilo della pro-

⁵ Tipiche eccezioni all'obbligo di pace sono considerate l'inadempimento da parte del datore di lavoro delle obbligazioni nascenti dal contratto collettivo, specie per quanto riguarda il pagamento della retribuzione, oppure la presenza di condizioni di lavoro tali da pregiudicare la salubrità e la sicurezza dell'ambiente di lavoro o il “diritto all'onore” dei lavoratori. Per un approfondimento cfr. Hasselbach (2010).

⁶ Si noti che la distinzione tra controversie su diritti e controversie su interessi è tipica dei sistemi scandinavi di relazioni industriali.

porzione rispetto agli obiettivi perseguiti, pertanto, la sentenza riconosce, nel complesso, la legittimità dell'azione sindacale.

Anche per quanto riguarda l'altra, decisiva, questione sollevata dal titolare del ristorante – concernente la possibilità di ricorrere allo sciopero nel periodo di vigenza del contratto collettivo firmato da un altro sindacato –, la sentenza tutela appieno il diritto al conflitto, affermando la legittimità dell'azione promossa da 3F. Infatti, l'obbligo di pace sindacale implica la rinuncia ad azioni unilaterali soltanto per i sindacati firmatari del contratto collettivo. E la giurisprudenza afferma inoltre, in modo costante, che il ricorso ad azioni unilaterali non è inibito neppure nel caso in cui firmatario di un contratto collettivo già applicato dal datore di lavoro sia un sindacato aderente alla medesima confederazione LO (Hasselbach, 2010, p. 256). Per di più, come ha riconosciuto il giudice del lavoro, il sindacato 3F aveva un forte e specifico interesse ad avviare una trattativa con il titolare del ristorante Vejlegården poiché, prima del cambio di gestione che aveva interessato l'esercizio nel novembre 2011, ai lavoratori era garantito il trattamento più favorevole previsto dal contratto collettivo firmato dal sindacato 3F.

In breve, nell'approccio del giudice del lavoro danese, la valutazione di legittimità dello sciopero, vuoi per l'azione principale, vuoi per quelle di solidarietà, riposa in larga misura sul profilo della proporzionalità dei mezzi impiegati dal sindacato rispetto agli obiettivi da raggiungere (in particolare, nel caso di specie, l'intensità del conflitto collettivo rispetto all'interesse a promuovere l'applicazione del contratto collettivo). In tale ottica il ricorso allo sciopero o ad altre forme di lotta ritenute lecite dall'ordinamento può essere illegittimo se le azioni di autotutela e il danno causato al datore di lavoro sono eccessivi (*melius*: sproporzionati) rispetto all'obiettivo che il sindacato si prefigge di raggiungere. Si tenga, peraltro, presente che se un'azione collettiva è ritenuta illegittima, il sindacato rischia una condanna al pagamento di una sanzione pecuniaria, il cui ammontare è deciso dal giudice in relazione al danno economico causato al datore di lavoro⁷.

Infine, qualche breve osservazione in chiave comparata. Può essere interessante osservare che l'uso del "test" di proporzionalità dello sciopero è tendenzialmente estraneo alla nostra cultura giuridico-sindacale. A essere precisi, fino a una fondamentale sentenza della Cassazione del 1980⁸, il profilo della proporzionalità, nella valutazione di legittimità dello sciopero, era tenuto in conto dal giudice italiano; ma esso veniva declinato in termini ben diversi rispetto a quelli tipici del sistema danese: il profilo dell'adeguatezza, o proporzionalità, non riguardava, infatti, i mezzi di autotutela impiegati rispetto ai fini perseguiti con lo sciopero, bensì il rapporto tra sacrificio sopportato dai lavoratori, in termini di rinuncia alla retribuzione, e danno inferto al datore di lavoro. Per questa via, la giurisprudenza finiva per considerare estranei alla tutela assicurata dall'art. 40 Cost. (Romagnoli, 1979, pp. 289 ss.) gli scioperi articolati (a singhiozzo, a scacchiera ecc., alquanto diffusi fino agli anni Ottanta)⁹, produttivi di un "danno ingiusto" in quanto *sproporzionato* rispetto alla limitata perdita di retribuzione sopportata dai lavoratori, nell'ottica della teoria della "corrispettività dei sacrifici"¹⁰. Questo orientamento, criticato dalla dottrina fin dagli anni Sessanta¹¹,

⁷ In passato non sono mancati casi di condanna al pagamento di somme anche ingenti: per maggiori dettagli cfr. Bruun (2011, p. 385).

⁸ Cass. 30 gennaio 1980, n. 711, in "Foro it.", 1980, I, pp. 25 ss.: si veda per tutti Pera (1989, pp. 708 ss.). Nella manualistica, Ballestrero (2010, pp. 342 ss.).

⁹ M. G. Garofalo, *Forme anomale di sciopero*, in *Digesto/comm.*, UTET, Torino 1991, pp. 278 ss.

¹⁰ Invero, la teoria del danno ingiusto era solo una tra quelle contemplate dalla giurisprudenza sullo sciopero articolato: per una esauriente ricostruzione degli orientamenti della giurisprudenza e della dottrina in materia, cfr. Santini (2011, pp. 84 ss.: 96 ss.):

¹¹ Per tutti, si vedano Ghezzi (1968, pp. 25 ss.); Montuschi (1968, pp. 49 ss.).

è stato definitivamente superato dalla Cassazione con la citata sentenza 30 gennaio 1980, n. 711, che segna il superamento del precedente apparato concettuale – celebre l'affermazione in Cass. 711/1980: «Il diritto di sciopero, quale che sia la sua forma di esercizio e l'entità del danno arrecato, non ha altri limiti [...] se non quelli che si rinvergono in norme che tutelino posizioni soggettive concorrenti, su un piano prioritario o quanto meno paritario, quali il diritto alla vita e all'incolumità personale nonché la libertà dell'iniziativa economica» – e l'abbandono del “test” di proporzionalità tra mezzi di autotutela messi in campo dal sindacato e danno economico (cosiddetto “danno alla produzione”) inferto al datore di lavoro¹².

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ANDERSEN T. M. (2011), *A flexicurity labour market in the great recession: The case of Denmark*, IZA Discussion Paper, n. 5710/2011.
- AUER P. (2011), *La flexicurity nel tempo della crisi*, in DRI, 1.
- BALLESTRERO M. V. (2010), *Diritto sindacale*, Giappichelli, Torino, III ed.
- BRUUN N. (2011), *Sanzioni e rimedi per azioni collettive illegittime negli stati membri del Nord Europa. Il diritto dell'Unione Europea in context*, in GDLRI, 3.
- GAROFALO M. G. (1991), *Forme anomale di sciopero*, in *Digesto/comm.*, UTET, Torino.
- GHEZZI G. (1968), *Diritto di sciopero e attività creatrice dei suoi interpreti*, in RTDPC.
- HASSELBACH O. (2010), *Labour law in Denmark*, Wolter Kluvers, Alphen aan den Rijn, II ed.
- MADSEN P. K. (2011), *Reagire alla tempesta. La flexicurity danese e la crisi*, in DRI, 1.
- MONTUSCHI L. (1968), *Il diritto di sciopero e il c.d. danno ingiusto*, in RTDPC.
- PERA G. (1989), *Sciopero* (voce, diritto costituzionale e del lavoro), in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, XLI.
- ROMAGNOLI U. (1979), *Commento all'art. 40*, in *Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca* (poi: *fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso*), Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma.
- SANTINI F. (2011), *Le forme di sciopero*, in F. Lunardon (a cura di), *Conflitto, concertazione, partecipazione*, in F. Carinci-M. Persiani (dir.), *Trattato di diritto del lavoro*, CEDAM, Padova.
- TREU T. (2013), *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, in GDLRI, 1.

¹² Sempre da Cass. 711/1980: «è invero tipico e caratterizzante dello sciopero, quale mezzo di autotutela e di lotta sindacale, proprio l'effetto di inferire un danno alla controparte: ma l'entità di esso [...] è estranea alla nozione di sciopero». Per altro verso, la Cassazione apre a un controllo sulla legittimità dello sciopero incentrato sui limiti cosiddetti “esterni”, ossia derivanti dal bilanciamento con altri principi e valori ricavabili dalla Costituzione, tra i quali assume rilievo la libertà di iniziativa economica, che si esprime nel limite del cosiddetto “danno alla produttività”: «l'esercizio del diritto di sciopero deve ritenersi illecito se, ove non effettuato con gli opportuni accorgimenti e cautele, appare idoneo a pregiudicare irreparabilmente – in una determinata ed effettiva situazione economica generale o particolare – non la produzione, ma la produttività dell'azienda, cioè la possibilità per l'imprenditore di continuare a svolgere la sua iniziativa economica, ovvero comporti la distruzione o una duratura inutilizzabilità degli impianti» (sempre da Cass. 711/1980).