



spedizione in abb. postale • 45% • art. 2 c. 20/b legge 662/96 • D.C. Roma

Democrazia sindacale  
e profili comparativi.  
Sciopero:  
le nuove tendenze.  
Il c.d. sciopero virtuale

Un arbitrato leggero  
nel (e non contro il)  
conflitto  
nei servizi pubblici

Modifiche e integrazioni  
alla disciplina  
dell'orario di lavoro

Requisiti minimi delle  
Agenzie per il lavoro

Sufficienza del voto  
per motivare il giudizio  
nei concorsi pubblici



# LAVORO E PREVIDENZA OGGI

Juridica Editrice

anno XXXI • agosto/settembre 2004

8/9

# S O M M A R I O

I contenuti del presente fascicolo sono disponibili anche sul sito [www.lpo.it](http://www.lpo.it)

## ARTICOLI E DOTTRINA

- Democrazia sindacale e profili comparativi. Sciopero: le nuove tendenze. Il c.d. sciopero virtuale**  
*di Massimo Viceconte* ..... 1299
- Un arbitrato leggero nel (e non contro il) conflitto nei servizi pubblici**  
*di Francesco Stolfa* ..... 1312

## NORMATIVA

- Modifiche e integrazioni alla disciplina dell'orario di lavoro**  
*Decreto legislativo 19 luglio 2004, n. 213 (Gazzetta Ufficiale 17 agosto 2004, n. 192)* ..... 1322
- Orario di lavoro e regime sanzionatorio dopo le modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 213/2004**  
*Tavole sinottiche a cura di Arturo Di Mario* ..... 1336
- Il decreto ministeriale che stabilisce i requisiti minimi delle Agenzie per il lavoro**  
*Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Decreto 5 maggio 2004 (Gazzetta Ufficiale 2 luglio 2004, n. 153)* ..... 1338
- Dipendenti pubblici prosciolti: ripristino obbligatorio e facoltativo del rapporto di lavoro**  
*Legge 11 maggio 2004, n. 126 (Gazzetta Ufficiale 15 maggio 2004, n. 113)* ..... 1341
- Istituzione dell'Albo informatico delle Commissioni di certificazione universitarie**  
*Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Decreto 14 giugno 2004 (Gazzetta Ufficiale 30 luglio 2004, n. 177)* ..... 1346
- La nuova Autorizzazione al trattamento dei dati sensibili nei rapporti di lavoro**  
*Garante per la protezione dei dati personali - Provvedimento 16 giugno 2004, n. 1 (Supplemento ordinario n. 141 alla Gazzetta Ufficiale 14 agosto 2004, n. 190)* ..... 1348

Francesco Stolfi

## Un arbitrato *leggero* nel (e non contro il) conflitto nei servizi pubblici

SOMMARIO:

1. I fatti di Milano e il dibattito successivo
2. Il ruolo della pubblica opinione - La proposta di Ichino
3. Un arbitrato o arbitraggio *leggero*

### 1. I fatti di Milano e il dibattito successivo

Quanto accaduto a Milano nel dicembre 2003, in occasione degli scioperi degli autoferrottramvieri (e altri episodi analoghi meno clamorosi), con le proteste vibrante e generalizzate che ne sono seguite da parte della popolazione in genere e di tanti operatori economici, hanno provocato la riapertura del dibattito - ormai un po' stantio - sulla regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Non sono certo mancati, neanche in questa occasione, interventi sordi a qualsiasi esigenza di maggior tutela degli utenti nei quali si è continuato a sostenere la pura e semplice conservazione dello status quo normativo<sup>1</sup>, in omaggio a una sacralità assoluta del diritto di sciopero sempre più difficile da spiegare ai cittadini di questo secolo, e soprattutto a coloro che abbiano provato direttamente cosa vuol dire rimanere appiedati senza preavviso in un una grande metropoli.

Si va però anche diffondendo, a vari livelli, la consapevolezza della indifferibilità di un intervento incisivo sul problema e sono, infatti, piovute numerose le proposte di innovazioni legislative o contrattuali finalizzate a rendere efficaci le limitazioni allo sciopero nei servizi pubblici essenziali e soprattutto a contenere i danni che esso possa recare agli utenti<sup>2</sup>.

In gran parte, però, anche queste proposte si sono limitate a invocare una maggiore efficacia delle sanzioni contro gli scioperi illegittimi<sup>3</sup> che, in effetti, attualmente, sono poco più che simboliche e, soprattutto, rimesse all'iniziativa delle aziende. E queste, una volta chiuso il conflitto, sono comprensibilmente indotte a non applicarle, per non correre il rischio di riaprirlo.

---

1. Lo stesso intervento di Roberto Perotti (*Scioperi e regole*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 16 dicembre 2003) è sostanzialmente nel senso della immutabilità del quadro normativo di riferimento. Eugenio Somaini sempre su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info) (*Se non scioperi ti premio*, 20 gennaio 2004) ha proposto poi di risolvere il problema incentivando economicamente chi non sciopera.

2. Gli stessi interventi citati alla nota precedente non negano il problema.

3. Così, in particolare, R. PEROTTI nell'intervento citato.

## 2. Il ruolo della pubblica opinione - La proposta di Ichino

Inasprire le sanzioni, però, può risolvere il problema solo in apparenza. L'esperienza insegna, infatti, che lo sciopero, per la sua natura di strumento di autotutela collettiva e specie in un sistema di relazioni industriali tradizionalmente conflittuale, come quello italiano, può essere limitato e imbrigliato solo fino a un certo punto: possono sempre presentarsi situazioni in cui l'intensità del conflitto o la rilevanza della posta in gioco induca gli scioperanti a travalicare quei limiti. In realtà è la stessa scelta complessiva compiuta dal legislatore italiano nel 1990, quella cioè di imbrigliare *ex lege* lo sciopero nei servizi pubblici, che comincia a mostrare tutti i suoi limiti. Depotenziare lo sciopero, consentire solo scioperi poco efficaci, nell'ambito di un sistema di relazioni intersindacali tutt'ora rimesso esclusivamente al confronto-scontro dei rapporti di forza esistenti fra le parti, significa inevitabilmente rendere ancor più problematica la risoluzione dei conflitti, allungare le trattative, quindi aumentare anziché diminuire i danni arrecati agli utenti.

Occorrono, invece, interventi volti a diminuire non l'efficacia dello sciopero in sé ma solo i suoi effetti dannosi sugli utenti. L'efficacia dello sciopero nei confronti della controparte datoriale va anzi, se possibile, a determinate condizioni ed entro certi limiti, potenziata poiché essa serve, se correttamente utilizzata e indirizzata, a risolvere più rapidamente i conflitti.

In questo senso, particolarmente interessante mi sembra la proposta di sciopero virtuale che Pietro Ichino ha lanciato proprio su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)<sup>4</sup>. Essa, mira a introdurre una forma di sciopero particolarmente efficace e del tutto svincolata dai limiti della legge n. 146/1990 proprio perché non comporta danni agli utenti. In questo modo lo sciopero potrebbe essere liberamente utilizzato dal sindacato per esercitare le usuali pressioni sulla controparte e, ove incontri l'adesione dei lavoratori, potrebbe servire a chiudere più rapidamente le vertenze. Ma quella proposta appare particolarmente apprezzabile anche e soprattutto perché coglie (e volge ai propri fini) un aspetto fondamentale del moderno conflitto industriale, particolarmente evidente proprio nei servizi pubblici: *la crescente e sempre più decisiva influenza che sulle sue dinamiche esercitano gli orientamenti della pubblica opinione*<sup>5</sup>.

Nelle moderne relazioni intersindacali, infatti, la forza contrattuale di ciascuna delle parti è fortemente influenzata dalla corrispondenza delle contrapposte posizioni al comune sentire della maggior parte degli uomini e delle donne che agli esiti di quel conflitto sono direttamente o indirettamente interessati. Gli strumenti di autotutela oggi concretamente utilizzabili appaiono più spuntati che in passato in quanto, come è noto, sia quelli delle organizzazioni sindacali che quelli di parte aziendale devono fare i conti con

4. P. ICHINO, *Sciopero virtuale, una scelta di civiltà*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 11-12-2003.

5. In un mondo dominato dai mass media, del resto, l'influenza degli orientamenti della pubblica opinione appare decisiva in ogni tipo di relazioni sociali.

## Articoli e Dottrina

una serie di limitazioni legislative e contrattuali e con quelle derivanti da un diverso clima interno ed esterno al sistema: non è più possibile o appare comunque sempre difficile utilizzare taluni mezzi estremi di lotta quali ad es. le occupazioni d'azienda, i picchettaggi o, dal canto opposto, le serrate.

Per questo, le trattative spesso si prolungano oltremisura e sui loro esiti influisce più l'abilità dei negoziatori che non l'uso dei mezzi di autotutela; e talvolta l'equilibrio dei rapporti di forza al tavolo è tale che finiscono per risultare decisive anche minime oscillazioni o errori di tecnica negoziale. Sempre più, pertanto, l'orientamento della pubblica opinione diventa determinante sugli esiti del conflitto perché crea attorno alle posizioni di ciascuna delle parti un clima (favorevole o ostile) che finisce per influenzarne inevitabilmente la capacità di resistenza.

È soprattutto per questo che le vertenze oggi non si combattono solo nelle aziende o davanti ai loro cancelli; si combattono sempre più anche sui muri della città, sui giornali, in TV, ossia mediante l'utilizzazione dei mezzi di comunicazione di massa. Perché mai i rappresentanti sindacali e aziendali rilascerebbero, durante le trattative, tante interviste, emetterebbero tanti comunicati stampa, affiggerebbero tanti manifesti se non sentissero, appunto, il bisogno di raccogliere, attorno alle loro posizioni, un consenso più vasto di quello della ristretta cerchia dei lavoratori direttamente coinvolti?

Questa influenza è, ovviamente, tanto più rilevante quanto più la gente comune risulti interessata agli esiti del conflitto o alla sua rapida conclusione. Se una fabbrica è essenziale per l'economia di un distretto, gran parte dei cittadini residenti in quell'area saranno interessati all'aumento dei redditi dei lavoratori e al miglioramento delle loro condizioni di lavoro e di vita ma solo finché ciò non penalizzi oltremisura la concorrenzialità e redditività di quell'azienda o ne metta addirittura in pericolo la sopravvivenza sul mercato o i livelli occupazionali. C'è da aspettarsi, quindi, che la pubblica opinione, proprio perché così interessata, si schiererà a favore dell'una o dell'altra parte in conflitto, secondo le circostanze e a tutela di quegli interessi collettivi.

È essenziale però considerare che tutto ciò dipenderà, ovviamente, non solo dal contenuto effettivo delle rivendicazioni ma anche dalla maggiore o minore efficacia dei metodi di comunicazione utilizzati da ciascuno dei contendenti per illustrarlo e pubblicizzarlo. In altre parole, l'efficienza e l'efficacia dei metodi di comunicazione utilizzati è in grado di influenzare la pubblica opinione le cui reazioni, a loro volta, sono destinate a influire sugli esiti del conflitto.

Se questo è vero per tutti i settori, lo è ancor più quando le vertenze riguardano servizi pubblici la cui funzionalità ed efficienza interessano direttamente la generalità dei cittadini. In questi casi, anzi, gli orientamenti della pubblica opinione possono influire moltissimo sull'andamento del conflitto anche per altre ragioni. Alcune le ha argutamente illustrate Ichino e attoniscono alla ridotta efficacia degli scioperi nei confronti di aziende i cui bi-

lanci sono influenzati solo in parte dai proventi derivanti dall'incasso quotidiano del prezzo dei biglietti (attesa la rilevanza dei contributi pubblici e l'ininfluenza degli scioperi sull'incasso degli abbonamenti). Si può ulteriormente aggiungere che, di norma, la carriera del management aziendale è influenzata piuttosto poco dai risultati di gestione e molto di più dalle valutazioni della stampa. Queste stesse ragioni stanno alla base anche del prolungamento eccessivo di talune vertenze nel settore, pur in presenza di controverse collettive di scarsa rilevanza: se lo sciopero è spuntato per ragioni sia intrinseche (quelle illustrate da Ichino) che estrinseche (le limitazioni della legge n. 146/1990), se il management non è certo angosciato dalla coerenza dei bilanci, se la pubblica opinione non ha modo di comprendere con chiarezza chi sta assumendo posizioni eccessivamente e ingiustamente rigide e incompatibili con gli interessi generali, non c'è da meravigliarsi che i tempi delle trattative si dilatino.

Ecco allora l'importanza dell'idea di Ichino che mira, attraverso il cd. sciopero virtuale<sup>6</sup>, non solo a evitare che l'autotutela collettiva dei lavoratori danneggi gli utenti dei servizi pubblici ma anche a creare un *fondo* (alimentato da versamenti delle aziende pari al doppio o al triplo delle retribuzioni maturate nelle giornate di sciopero virtuale) a disposizione di entrambe le parti per accedere, in condizione di sostanziale parità, ai costosi mezzi di comunicazione per informare la pubblica opinione sul contenuto delle rivendicazioni, sulle ripercussioni che il loro accoglimento avrebbe sulla controparte, in generale sull'andamento della vertenza e sui suoi esiti.

Quest'ultimo mi pare un aspetto particolarmente originale e interessante

6. La proposta di sciopero virtuale formulata da Ichino richiama alla mente alcuni aspetti del cd. *sciopero di cittadinanza*, proposto dalla UIL in un convegno del 26 settembre 2001. Essa tuttavia se ne discosta anche sotto vari profili. Entrambe le proposte partendo dall'esigenza di evitare che gli effetti dello sciopero si trasferiscano sugli utenti prevedono che nelle giornate di sciopero i lavoratori svolgano normalmente la propria prestazione lavorativa senza percepire alcuna retribuzione che viene versata in un fondo speciale; mentre però nella proposta di Ichino oltre a questa quota (derivante dal lavoratore) il fondo viene alimentato anche da un ulteriore versamento a carico dell'azienda di importo pari (o doppio), in quella UIL il versamento a carico dell'azienda è pari all'intero ammontare dei ricavi e/o della quota fatturato realizzati nelle ore di sciopero; nel settore dei trasporti la proposta UIL prevede la variante del far viaggiare gratis gli utenti. Ciò che soprattutto differenzia le due proposte è però la destinazione e la gestione del fondo che, nella versione UIL, vengono rimesse alle determinazioni della Commissione di Garanzia della legge n. 146/1990 mentre Ichino le affida alla gestione diretta delle parti. La UIL sottolinea come questo tipo di sciopero virtuale possa essere effettuata senza le limitazioni della legge n. 146/1990 e consente di riattribuire l'esercizio di tale strumento di autotutela anche a categorie (pubblica sicurezza, vigili del fuoco ecc.) che attualmente ne sono sostanzialmente escluse. La proposta UIL, al momento della pubblicazione del presente lavoro, si può consultare nel sito confederale [www.uil.it](http://www.uil.it)

## Articoli e Dottrina

della proposta di Ichino. Il fondo comune è specificamente destinato, infatti, al finanziamento delle attività che entrambe le parti potrebbero porre in essere per rappresentare alla pubblica opinione le proprie posizioni nel tentativo di guadagnarne il favore e influenzare così l'andamento della trattativa. La possibilità di accedere a un fondo di questo genere - che, col passare del tempo, dovrebbe assumere una consistenza economica sempre più significativa - consentirebbe alle parti di comunicare direttamente e paritariamente con la pubblica opinione che sarebbe così messa nelle condizioni di valutare appieno le posizioni contrapposte e prendere parte per quella più ragionevole o più adeguata alle condizioni del mercato e dell'azienda.

L'influenza della pubblica opinione poi rafforzerebbe la posizione contrattuale delle parti portatrici di posizioni più ragionevoli e che le sostengono con un uso congruo e proporzionato dei mezzi di autotutela.

Ma è possibile ipotizzare, sempre a livello tendenziale, anche un altro risultato. Un conflitto intersindacale, posto chiaramente sotto i riflettori dei mass media e, quindi, sotto il controllo dell'utenza e della pubblica opinione, in modo tale che a queste ultime sia fornita la concreta possibilità di valutare in modo approfondito e dialettico le posizioni delle parti, è senz'altro la strada migliore per favorire, nel medio periodo, *soluzioni negoziali idonee a soddisfare non solo gli interessi collettivi delle parti ma anche gli interessi generali coinvolti nelle vertenze*. Il che, nel settore dei servizi pubblici, per i rilevanti interessi generali che essi coinvolgono, non appare certo un risultato da sottovalutare.

### 3. Un arbitrato o arbitraggio leggero

A questo punto, però, se si ritiene veramente che il controllo e le pressioni della pubblica opinione possano influenzare positivamente l'andamento del conflitto e persino i suoi esiti, ma anche la scelta degli strumenti di autotutela, si può tentare di portare l'analisi del problema e le ipotesi di intervento a un livello ancor più avanzato.

La semplice utilizzazione dei mass media da entrambe le parti, in condizione paritaria, potrebbe infatti non essere sufficiente a conseguire gli effetti sperati. Ove ben rappresentate e illustrate tutte le posizioni possono talvolta apparire congrue e convincenti dinanzi a una pubblica opinione che non possiede certo la competenza tecnica necessaria a valutarle nel merito.

Ben più efficace potrebbe, invece, risultare il ruolo della pubblica opinione qualora le si offrisse una valutazione in ordine al merito del conflitto, operata da un ente imparziale e tecnicamente qualificato. Ciò le consentirebbe di comprendere molto meglio la valenza e gli effetti delle posizioni assunte dalle parti e le conseguenze che potrebbero derivare sugli interessi generali da ciascuno dei possibili esiti del conflitto in atto; e questa maggior chiarezza e consapevolezza renderebbe ancor più incisiva la sua influenza.

Il sistema intersindacale italiano ha sempre tradizionalmente manifestato una sorta di diffidenza istintiva, in tutti i suoi attori, verso qualsiasi for-

ma di giustizia privata sui diritti e soprattutto sugli interessi che vi sono coinvolti<sup>7</sup>. Se però nell'ambito delle controversie individuali questa diffidenza può trovare una (apparente) giustificazione nella conclamata disparità di forza contrattuale delle parti, nell'ambito delle controversie collettive essa appare molto meno giustificata e risponde probabilmente a motivazioni ben diverse connesse alla storica radicalità del conflitto, alla sua natura classista e quindi alla diffidenza di ciascuna delle parti verso ogni forma di cessione a terzi imparziali della propria autonomia negoziale.

Questo però è un atteggiamento tipico di contesti sociali arcaici in cui i singoli non si sentono parte di un più ampio consesso e non sono consapevoli dell'esistenza di interessi superiori rispetto a quelli egoistici di ciascuno; e proprio per questo non sono disponibili a risolvere i propri conflitti in modo diverso dalla pura contrapposizione dei rapporti di forza. Un simile atteggiamento, come è facile immaginare, appare ormai inadeguato ai moderni sistemi di relazioni intersindacali nell'ambito dei quali invece il conflitto, per quanto aspro, presuppone ormai interessi comuni, accettati come tali dalle parti (competitività dell'azienda, mantenimento della sua posizione di mercato, ecc.) e - proprio per questo - si svolge nell'ambito di regole autonome condivise e, con specifico riferimento al settore dei servizi pubblici, persino nell'ambito di regole pubblicistiche eteronome, accettate dalle parti.

È sulla base di considerazioni di questo tipo che arbitrato e arbitraggio sono forme di composizione dei conflitti collettivi da tempo accolte e utilizzate, pur con alterne fortune, in contesti sociali e giuridici non molto lontani o difforni dal nostro<sup>8</sup>.

7. L'arbitrato su diritti verte, come è noto, sull'interpretazione e sulla corretta applicazione delle norme (legislative o contrattuali) esistenti. L'arbitrato su interessi mira, invece, alla creazione di nuovi equilibri negoziali, quindi del nuovo contratto, partendo dalle piattaforme rivendicative presentate dalle parti. In quest'ultimo caso, si preferisce parlare di *arbitraggio*. Sul tema sia consentito rinviare ai cenni che ne faccio in *Conciliazione e arbitrato*, nell'ambito del Commentario diretto da Carinci, vol III (a cura di M. MISCIONE), Utet, 1998, 719-720.

8. L'arbitrato quale metodo di estensione e processualizzazione del sistema di contrattazione collettiva si è affermato soprattutto in Gran Bretagna dove lo Stato non interviene direttamente nei conflitti collettivi (neanche in funzione di mediazione, conciliazione o decisione) ma si limita a creare un'agenzia pubblica (ACAS, CAC) dotandola di strutture, servizi e personalità indipendenti e ponendola a disposizione delle parti sociali. Gli arbitri o i collegi arbitrali così costituiti intervengono sia nelle controversie di diritti sia in quelle di interessi (sul tema cfr. J. Goodman, *La conciliazione collettiva e l'arbitrato in Gran Bretagna. L'esperienza dell'ACAS*, in *Giornale Giur. dir. lav. rel. ind.*, 87, 2000, 491 segg.; con specifico riferimento, invece, al funzionamento del CAC, cfr. G.S. Morris, *La legge sulle relazioni industriali del 1999 e il sistema sindacale nel regno Unito*, in *Dir. rel. ind.*, 1, 2001, 105 segg.). Negli USA e in Canada gli arbitrati sono previsti principalmente nei contratti collettivi e il metodo prevalentemente utilizzato è quello del *pendulum arbitration*, laddove la discreziona-



## Articoli e Dottrina

In quasi tutti questi Paesi, tuttavia, sia l'arbitrato che l'arbitraggio collettivo sono stati visti come strumenti *alternativi* allo sciopero, utilizzati per evitarne l'utilizzo e i conseguenti effetti dannosi, specie quelli a carico degli utenti di pubblici servizi. Per queste ragioni, ai relativi lodi è stata attribuita efficacia vincolante quale forma di risoluzione definitiva del conflitto.

Non so se nel nostro Paese tali strumenti possano essere utilizzati nello stesso modo<sup>9</sup>; forse non ve ne sono le condizioni, tant'è che nessuno li ha ri-

lità dell'arbitro è convenzionalmente limitata alla scelta fra le due ultime posizioni assunte dalle parti nel corso della trattativa. In Francia la composizione arbitrale dei conflitti collettivi, sebbene prevista minuziosamente dal Codice del lavoro del 1950, è pressochè sconosciuta e si è affermata nella prassi solo una sorta di mediazione giudiziale che ha trovato legale riconoscimento nel 1995. Sul sistema francese vedasi J.E. Ray, *La composizione dei conflitti collettivi di lavoro in Francia*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 87, 2000, 449 segg. In Germania il ricorso all'arbitrato è previsto anche dalla legge ma nella prassi prevalgono gli arbitrati fissati dalla contrattazione collettiva che si accompagnano all'obbligo di pace sindacale. Degli arbitri sono stati convocati in concomitanza con tutte le più importanti vertenze sindacali tedesche degli ultimi decenni: sia lo sciopero sulla settimana di 35 ore nel settore metalmeccanico (1984) sia il grande sciopero nel settore pubblico del 1992 sono stati conclusi con lodi arbitrali e taluni di questi lodi continuano a influenzare la prassi contrattuale collettiva ancor oggi. Sul sistema tedesco vedasi E. KOCHER, *Arbitrato e conciliazione nel diritto del lavoro tedesco*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 87, 2000, 463 segg. Nel settore dei servizi pubblici essenziali l'arbitrato è ancor più diffuso assumendo spesso, specie negli USA e Canada, la forma legalmente obbligatoria, e quindi le caratteristiche di strumento di eteroregolazione dinamica del conflitto. Anche quando la fonte della regolamentazione sia negoziale, vengono introdotte clausole di rinuncia temporanea all'esercizio dello sciopero (sistema particolarmente diffuso nelle amministrazioni pubbliche in Gran Bretagna). Anche nei casi di arbitrato o arbitraggio volontario, comunque, la vincolatività dei lodi è un dato costante. Sul tema cfr. ampiamente Caruso, *Arbitrato e conflitto collettivo*, in *Dir. rel. ind.*, 2, 1992, 47 segg.

9. In realtà non è neanche del tutto vero che forme di composizione giustiziale delle controversie collettive siano estranee al nostro sistema di relazioni industriali e persino al nostro ordinamento giussindacalistico. Al riguardo è possibile rammentare l'articolo 20 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626 che, introducendo gli organismi paritetici territoriali attribuisce loro, fra gli altri, le funzioni di «prima istanza di riferimento in merito a controversie sorte sull'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione previsti dalle norme vigenti». Il primo e più importante accordo interconfederale intervenuto ad applicare questa norma (a.i. Confindustria del 22 giugno 1995, al par. 2.2, parte II) ha attribuito alla cognizione dell'organismo paritetico anche le controversie aventi per oggetto l'applicazione delle norme in tema di diritti di rappresentanza, informazione e formazione, intervenute fra datore di lavoro e rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (un soggetto cui viene generalmente riconosciuta natura sindacale e che è normalmente inserito nella Rsu aziendale). Sulla natura arbitrale e collettiva di tale funzione svolta dall'organismo paritetico cfr. R. STOLFA, *ult. op. cit.* Si tratta di una forma di ar-

chiamati, neanche di fronte a situazioni particolarmente eclatanti come quelle citate in premessa.

Forse però tutto ciò non è neanche necessario. Proprio tenendo conto, infatti, della notevole influenza che gli orientamenti della pubblica opinione assumono ormai sugli esiti del conflitto industriale, sarebbe probabilmente sufficiente utilizzare l'arbitrato e, soprattutto, l'arbitraggio non come strumenti alternativi all'esercizio dell'autotutela collettiva, imposto da fonti eteronome, ma come supporti a essa, introdotti in via negoziale.

Il mio riferimento è, insomma, a una forma di arbitrato (quando si controverta di diritti) o di arbitraggio (quando si controverta di interessi) che potremmo definire *all'italiana*, non destinato a produrre effetti vincolanti, previsto dalla contrattazione collettiva, che imponga alle parti di sottoporre la questione alla cognizione di un collegio imparziale quando gli strumenti di autotutela legalmente esercitati si siano rivelati infruttuosi (ad es. dopo un certo numero di giornate di sciopero virtuale): che serva, quindi, a favorire la conclusione del conflitto semplicemente rafforzando la posizione contrattuale di uno dei confliggenti. Se un'autorità sicuramente indipendente, dopo approfondita istruttoria economica, gestionale e contabile nonché sulla base di motivate valutazioni equitative, individua il giusto punto di equilibrio fra le contrapposte posizioni delle parti in conflitto, tale decisione - *proprio perché (e solo se) autorevole, imparziale ed equilibrata* - potrà costituire un formidabile argomento da utilizzare nel corso del conflitto per rafforzare la posizione contrattuale della parte che la accetterà per prima, portando dalla sua la pubblica opinione interessata agli esiti del conflitto medesimo<sup>10</sup>.

Un arbitraggio, quindi, che operi non contro il conflitto nè contro lo scio-

bitrato su controversie collettive di diritti. È invece un arbitraggio su controversie collettive di interessi quello attribuito dall'articolo 13, lettera a) della legge n. 146/1990 alla Commissione di Garanzia al fine di definire il contenuto dell'accordo sulle prestazioni, procedure e misure indispensabili. Nella formulazione originaria della norma tale funzione era molto meno imbrigliata in vincoli procedurali e formali ma la decisione arbitrale poteva intervenire solo «su richiesta congiunta delle parti interessate». Nella formulazione attuale, invece, derivata dalle modifiche di cui alla legge 11 aprile 2000 n. 83, alla Commissione è attribuito il potere di determinare con effetti vincolanti le prestazioni in tutti i casi in cui le parti non siano riuscite raggiungere l'accordo e senza necessità di alcuna richiesta congiunta. Sul tema cfr. M. D'ANTONA, *La Commissione di garanzia come arbitro (sciopero e contrattazione collettiva nei servizi pubblici essenziali)*, in *Quaderni Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 13, 1993, 61 segg.; vedasi anche CECHELLA, *Conciliazione a arbitrato: tendenze evolutive*, *Dir. rel. ind.*, 2, 1992, 45.

10. Un lodo arbitrale che, sulla base di procedure concordemente accettate, ritenga, in ipotesi, incongrue le rivendicazioni sostenute dalle organizzazioni sindacali, qualora queste dovessero poi adottare forme di sciopero illegittime, renderebbe più agevole anche l'intervento coercitivo della pubblica autorità ad es. con i provvedimenti di cui all'articolo 8 della legge n. 146/1990.

## Articoli e Dottrina

pero bensì come uno degli strumenti (unitamente ai sistemi di raffreddamento e allo sciopero virtuale) utilizzabili per proceduralizzate il conflitto al fine di recare il minor danno possibile agli interessi generali coinvolti ma anche per orientarne gli esiti<sup>11</sup>. L'arbitrato (o arbitraggio) può diventare allora addirittura uno strumento di sostegno dello sciopero quando questo sia proclamato dalla parte che abbia accolto la soluzione scelta dal terzo imparziale.

A questo proposito l'accordo istitutivo potrebbe anche fissare taluni principi cui la decisione arbitrale dovrebbe ispirarsi nella valutazione delle posizioni delle parti e nella definizione dell'ipotesi di accordo (ad es.: miglioramento delle condizioni di lavoro e del trattamento economico dei lavoratori, miglioramento della competitività e dell'efficienza aziendale, economicità della sua gestione, ecc.)<sup>12</sup>.

Per quanto concerne i costi dell'arbitrato, un aspetto certo non trascurabile, si potrebbe attingere al medesimo fondo comune proposto da Ichino anche se sarebbe comunque auspicabile un intervento dello Stato sia nella predisposizione di Camere arbitrali stabili, sul modello inglese, sia nel promuovere l'inserimento di clausole arbitrali nella contrattazione collettiva<sup>13</sup>.

Anche l'introduzione di questa forma di arbitrato, come del resto si è ipotizzato per lo sciopero virtuale, presuppone una fonte di tipo negoziale e quindi la sensibilizzazione e il coinvolgimento innanzitutto delle organizzazioni sindacali. Nell'impostazione proposta essi appaiono pienamente compatibili con le tradizioni e le prassi del sistema intersindacale italiano poiché non limitano minimamente lo sciopero né implicano alcuna *deminutio* dei poteri negoziali delle parti. Essi anzi mirano a rendere addirittura più effi-

11. «Infine l'arbitrato. È possibile immaginarne un impiego che non sia espropriativo dell'autonomia collettiva, ma che al contrario ne elevi la funzionalità, limitando il ricorso allo sciopero? Non vi è che una possibilità: fare dell'arbitrato un passaggio - eventuale ed eccezionale quanto si vuole, ma volontariamente accettato e regolato, di una contrattazione collettiva proceduralizzata». Così M. D'ANTONA, *La Commissione di garanzia come arbitro ecc.*, cit., 71.

12. Se si volesse limitare al minimo le interferenze sull'autonomia negoziale delle parti si potrebbe utilizzare la formula del *pendulum arbitration*, come si è visto particolarmente diffusa nei sistemi anglosassoni. Personalmente, tenendo conto in particolare della non vincolatività del lodo, preferirei evitare di porre paletti così rigidi agli arbitri.

13. «Così come è stato fatto per la produzione dei codici di autoregolamentazione sindacale, le parti sindacali dovrebbero essere guidate alla volontaria stipulazione di accordi procedurali sui conflitti che includano, stabilendone formalmente limiti e condizioni di intervento, la istituzione di una istanza arbitrale». Così M. D'ANTONA, *La Commissione di garanzia come arbitro ecc.*, cit., 71. L'Autore ritiene tuttavia utilizzabile in Italia l'arbitrato per le sole controversie di diritti e non per quelle di interessi, senza peraltro fornire alcuna motivazione in ordine a tale esclusione.

caci i tradizionali strumenti di autotutela, svincolandoli dai limiti intrinseci ed estrinseci che negli ultimi anni ne hanno appesantito l'operatività, e potrebbero quindi agevolmente inserirsi nel nostro sistema di relazioni industriali come una sua normale evoluzione, come una più moderna forma di procedimentalizzazione del conflitto<sup>14</sup>.

Qualcuno ha detto e dirà (e molti hanno pensato e penseranno) che tutto questo è utopico. Sarebbe agevole replicare che l'esperienza dimostra come l'utopia spesso serva ad accelerare l'evoluzione storica. Una cosa è però agevolmente prevedibile: senza strumenti di questo genere e col ripetersi di vicende come quella milanese, sarà difficile evitare un ulteriore giro di vite ai danni dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

---

**14.** Attesa la natura assolutamente non invasiva di tale arbitrato o arbitraggio non si ravvisano, per la verità, particolari controindicazioni alla sua utilizzazione generalizzata, anche al di fuori del ristretto ambito dei servizi pubblici.