

**LA REGULACIÓN ITALIANA EN MATERIA DE PREVENCIÓN  
Y COMPOSICIÓN DE LAS CONTROVERSIAS  
Y CONFLICTOS COLECTIVOS INTERSINDICALES  
EN LA PERSPECTIVA EUROPEA\***

**ENRICO MARIA MASTINU**

*Profesor de Derecho del Trabajo*

*Universidad de Cagliari (Italia)*

**EXTRACTO**

El artículo trata el tema de la prevención y solución de conflictos y controversias colectivas en materia laboral en el ordenamiento jurídico italiano.

El estudio da cuenta de la evolución de la disciplina legislativa y de aquella de la negociación colectiva de los sistemas de prevención y solución de los conflictos de carácter colectivo, de la medida de la capacidad reguladora y de la eficacia sobre la base de las indicaciones que provienen de la dimensión supranacional, especialmente a nivel europeo.

---

\* Traducido por Sonia Fernández Sánchez

## ÍNDICE

1. Introducción
2. La composición de las controversias colectivas de trabajo en el ámbito del conflicto colectivo tradicional
3. La composición de los conflictos colectivos en la ley sobre la huelga en los servicios públicos esenciales; 3.1. Los procedimientos de conciliación preventiva a la proclamación de la huelga; 3.1.1. Los procedimientos de carácter negocial; 3.1.1.1. Los acuerdos en el sector del empleo público; 3.1.1.2. Los acuerdos relativos a las empresas del sector privado que realizan servicios públicos esenciales. El sector transportes; 3.1.1.3. ...Y su aplicación a nivel sectorial; 3.1.2. Los procedimientos con regulación legal; 3.2. Los procedimientos de conciliación durante la fase sucesiva a la proclamación de la huelga; 3.2.1. Los procedimientos de conciliación de la Orden de *precezione*.
4. El área en la que prevalece el interés a la libertad de circulación de las mercancías a escala europea
5. Consideraciones conclusivas

## 1. INTRODUCCIÓN

En los sistemas modernos de relaciones laborales en el establecimiento de sistemas eficientes de prevención y composición<sup>1</sup> de las controversias y conflictos<sup>2</sup> colectivos intersindicales<sup>3</sup> se ven involucrados tres grandes intereses.

El primero de los intereses persigue que los conflictos y controversias colectivos no se prolonguen excesivamente, con el fin de evitar la pérdida de tiempo, de dinero así como otros

<sup>1</sup> Si se observan las tres grandes áreas de conflicto sindical –aquella de la renovación o de la modificación *ante tempus* de los convenios, del reconocimiento de los interlocutores sindicales, de la interpretación y de la aplicación de los convenios– el binomio *prevención* y *composición* designa un acercamiento global al problema de la gestión de los conflictos: la *prevención* adaptada mejor a los llamados conflictos de intereses, cuya inobservancia puede útilmente evitarse; la *composición* dirigida a la solución de los conflictos (sobre todo, aquellos judiciales) ya surgidos. A su vez, el plazo de composición designa un concepto de género, que comprende varias especies: la *transacción*, que es la actividad de solución de las controversias puesta a disposición directa y exclusivamente por las partes en conflicto; la *conciliación*, que es la actividad de solución de las controversias en la que participa también un tercer sujeto, quien asume un deber de facilitar el alcance de un acuerdo; la *mediación*, que es la actividad de conciliación, donde el tercer sujeto tiene también la iniciativa de acercar a las partes en conflicto.

<sup>2</sup> Si bien es cierto que con frecuencia vienen utilizados como sinónimos, los términos *conflicto* y *controversia* tienen un alcance semántico no exactamente superpuesto. Se trata de una distinción con un relieve meramente terminológico, así el *conflicto* tendría siempre por objeto intereses, mientras que la *controversia* versaría sobre derechos. Sobre la materia se pueden ver también las anotaciones de LECCESE, V.: “Autonomia collettiva e composizione dei conflitti”, DRI, 194, pp. 151 y ss.

<sup>3</sup> El área de los conflictos y de las controversias intersindicales es aquella que ve implicado al sindicato, el cual es el promotor de una cierta pretensión en el confronto con la contraparte empresarial, también en las hipótesis en las que el sindicato actúa sobre una pretensión individual contrastada, concerniente al tratamiento económico y normativo del trabajador (sobre este punto, *vid.*, LECCESE, V.: “Autonomia collettiva...”, *op. cit.*, pp. 153 y ss). Tal ensambladura entre origen individual y gestión colectiva de las controversias tiene en la actualidad un explícito reconocimiento legislativo en los artículos 49 a 64 del Decreto Legislativo n.º 165/2001, de 30 de marzo, que en materia de empleo público prevén un concreto procedimiento de prevención y resolución de las controversias surgidas como consecuencia de la interpretación del convenio colectivo, también ante una cuestión judicial individual, en el seno de la cual se prevé la intervención compositiva de los sindicatos que han firmado la cláusula origen de la controversia.

beneficios. Se trata, ante todo, de un interés privado, así como colectivo, atendiendo al hecho de, en la libre disponibilidad de las partes sociales, decidir el *si* y el *como* satisfacerlos.

Un segundo interés es regular el funcionamiento de los servicios públicos esenciales. Se trata de un interés, sobre todo, público estatal, cuya satisfacción óptima justifica la intervención legislativa y/o procedimientos autoritarios de los poderes públicos.

A estos dos intereses debemos añadir hoy un tercero, que persigue que no se obstaculice la libre circulación de mercancías y de personas a escala supranacional. En el marco actual, este es un interés que asume la Comunidad Europea y que se materializa a través de la adopción de adecuados actos normativos comunitarios.

## **2. LA COMPOSICIÓN DE LAS CONTROVERSIAS COLECTIVAS DE TRABAJO EN EL ÁMBITO DEL CONFLICTO COLECTIVO TRADICIONAL**

El área en la que prevalece el interés privado sobre el hecho de que las controversias colectivas no se prolonguen excesivamente en el tiempo es, en la actualidad, un área externa al sector de las empresas que suministran servicios para la colectividad: el sector primario, la industrial tradicional y una parte del terciario. En Italia, su satisfacción se ha producido conforme a modalidades y técnicas diferentes a lo largo de las diversas épocas históricas.

En los primeros años de la década de los sesenta, los instrumentos de control del conflicto, que normalmente se trata de un conflicto colectivo<sup>4</sup>, se refieren esencialmente a la garantía proporcionada por las “cláusulas de tregua sindical”, que contienen el empeño del sindicato de no recurrir a la huelga para apoyar la posible solicitud de modificación de los convenios colectivos antes de su vencimiento o, en términos diversos, por aquellos previstos por el sistema de remisión a la negociación descentralizada. Asimismo, dichos instrumentos se refieren, indirectamente, a la previsión de un sistema de negociación articulado en dos niveles (nacional y empresarial), coordinados entre ellos sobre la base de una serie de remisiones, que delimitan, pero sólo como cláusula obligacional, la competencia del convenio descentralizado sobre determinadas materias<sup>5</sup>.

Con el aumento de los conflictos, a caballo entre los años sesenta y setenta, la capacidad de continuidad de dicho sistema está en la cuerda floja<sup>6</sup>, sin que nada puedan hacer los

---

<sup>4</sup> La periodicidad descuida deliberadamente considerar las épocas históricas precedentes (en particular, la década de los cincuenta) porque la conflictividad está ligada a modelos productivos y a composición de la fuerza de trabajo (que aún observa la preponderancia –en Italia mucho más que en otros países europeos– de la mano de obra agrícola) y, por consiguiente, a determinantes que no están en línea de continuidad con el desarrollo ocurrido en los años sucesivos.

<sup>5</sup> Es el modelo de negociación inaugurado por el conocido Protocolo, firmado el 5 de julio de 1962, entre *Intersind* y *Asap*, por un lado, y la Federación de los trabajadores de la metalurgia, por otro. El modelo ha encontrado una inmediata aplicación en la renovación del convenio colectivo nacional de categoría de las empresas metalúrgicas con participación estatal del 20 de noviembre de 1962 y, posteriormente, en aquel de los trabajadores de metalurgia privados de 17 de febrero de 1963, conforme a un esquema que ha sobrevivido sustancialmente sin modificaciones hasta los primeros años de la década de los noventa. Sobre la materia, al menos para posteriores referencias bibliográficas, *vid.* MASTINU, E.M.: “I contenuti obbligatori intersindacali nella teoria giuridica del contratto collettivo”, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 26 y ss.; 137 y ss.; 170 y ss.; 196 y ss.

<sup>6</sup> La crisis del sistema y su escasa capacidad de retención está contenida en el siguiente dato: entre 1969 y 1971, los cerca 5.000 convenios colectivos de ámbito empresarial estipulados en las empresas del sector metalúrgico, sólo en el 15 por ciento de los casos las plataformas reivindicativas versaban sobre la materia objeto de reenvío por parte de la negociación estatal (sobre la materia, *vid.* MORTILLARO: “La contrattazione collettiva in Italia”, en *La contrattazione collettiva: crisi e prospettive*, Angeli, Milano, 1976, pp. 104-105; AA.VV.: “Gli anni della conflittualità permanente. Rapporto sulle relazioni industriali in Italia nel 1970-71”, Angeli, Milano, 1976).

esfuerzos de la doctrina, también empeñada en reconocer a las cláusulas de tregua sindical el máximo grado de vinculatoriedad, y sin que corra mejor suerte la presentación de las controversias sindicales en sedejudicial<sup>7</sup>.

En cuanto al débil dique de contención de la conflictividad que han sabido oponer las cláusulas de tregua sindical se trata de un dato históricamente no discutido. Su debilidad de fondo consistía en que, operando conforme a los principios del Derecho de los contratos, confiaban la garantía de su efectividad a la posible intervención del juez, por consiguiente, a los remedios contractuales ordinarios contra el incumplimiento; con el resultado de impulsar todas las controversias, incluso aquellas de intereses, sobre el terreno propio de los conflictos jurídicos (o sobre derechos); resultado contrario al carácter del conflicto colectivo, en cuyo seno, al contrario, incluso las controversias sobre derechos tienden a componerse con los instrumentos del conflicto de intereses, es decir, por principio, con la conclusión de un nuevo convenio con diversas condiciones<sup>8</sup>.

La doctrina científica sobre los deberes de tregua sindical da testimonio de una fase en la cual el conocimiento del problema de la prevención, del control y de la composición de los conflictos y de las controversias intersindicales tiene un grado aún muy bajo.

Con posterioridad al año 1973, y más marcadamente a partir de 1975, los indicadores estadísticos comienzan a mostrar un descenso de la conflictividad<sup>9</sup>. Ahora bien, tal descenso no ocurre como consecuencia de la actuación de factores endógenos al sistema<sup>10</sup>, aún menos del débil remedio constituido por las cláusulas de tregua sindical<sup>11</sup>, bien al contrario producido por la crisis económica inducida a causa del *shock* petrolífero, que determina un cambio de signo radical tanto de la estrategia política como de la política reivindicativa del sindicato, el cual, en un ambiente de recursos económicos que van en línea decreciente, da prefe-

<sup>7</sup> *Cfr.*, Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 357/1971, de 10 de febrero, en MGL, 1971, pp. 24 y ss. Sentencia del Tribunal de Padova, de 4 de julio de 1973, en MGL, 1973, pp. 303 y ss. Sentencia del Tribunal Supremo de Venecia, de 29 de abril de 1976, en FI, Tomo I, c. 1701, 1976. En cuanto a la jurisprudencia de la década precedente: Sentencia del Pretore de Roma, de 26 de mayo de 1962, en MGL, 1964, p. 382 y STS de Roma, de 20 de abril de 1964, *ibidem*, con nota de ZANGARI, G.: “Violazione dell’obbligo di pace sindacale e responsabilità contrattuale dei lavoratori scioperanti”. Sentencia del Pretore de Milán, de 15 de abril de 1966, en MGL, 1967, p. 33, con nota de BRUNETTI: “Ancora incertezze sulla validità dei patti di tregua sindacale”. En sentido contrario, STS de Milán, de 18 de marzo de 1966, en MGL, 1966, p. 405, con nota de MAZZONI, G.: “L’autonomia sindacale e la validità delle clausole di tregua”. Sobre la materia, *Cfr.* también GHERA, E.: “Considerazioni sulla giurisprudenza in tema di sciopero, in Indagine sul sindacato”, coordinado por ISLE, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 430 y ss.

<sup>8</sup> GREZZI, G. y ROMAGNOLI, U.: “Il diritto sindacale”, Zanichelli, Bologna, 1997, p. 265.

<sup>9</sup> *Cfr. infra*, nota 23.

<sup>10</sup> Es opinión compartida que, hasta los años ochenta, han quebrado sustancialmente los tentativos de institucionalizar formas de composición del conflicto sindical, siendo cada iniciativa confinada a la improvisada experimentación y vena creativa (comisiones arbitrales, comisiones bilaterales encargadas de la solución de los conflictos, etc.) de algunos sectores de la negociación colectiva. Sobre la materia y también por las referencias bibliográficas, *vid.*, LECCESE, V.: “Autonomia collettiva ...”, *op. cit.*, pp. 149 y ss.

<sup>11</sup> En la época de mayor encendido conflictivo, entre los años 1969 y 1971, las cláusulas de tregua sindical gozan del grado más bajo de efectividad, tanto que hacen dudar de su eficacia vinculante incluso en el plano formal. Asimismo, se piensa que su incorporación en los convenios colectivos (en particular se trataba del CCNL de 8 de enero de 1970, para la industria metalúrgica) no fuese el fruto de la real voluntad de las partes contratantes, sino que correspondiese a una simple cláusula de estilo (sobre la materia, *vid.* GIUGNI, G.: “Intervento” en *La contrattazione collettiva: crisi e prospettive*, Angeli, Milano, 1976., p. 151; Del mismo autor, “Commento alla premessa” en *Il contratto dei metalmeccanici*, Franco Carinci (Coord), Zanichelli, Bologna, 1978, pp. 1-5; CORSO, *Le clausole obbligatorie intersindacali*, en *Lecture di diritto sindacale*, Massimo D’Antona (Coord.), Jovene, Napoli, 1990, pp. 364 y ss.).

rencia a las solicitudes de mayor implicación con los objetivos de la política económica del Gobierno (de un modo más acentuado hacia el final de la década, con los Gobiernos de unidad nacional) y con las elecciones y con los objetivos empresariales en perjuicio de las reivindicaciones de carácter salarial. En la presente fase, la moderación del conflicto sindical se apoya, sobre todo, en la mayor cohesión de las partes sociales, quienes optan por una nueva centralización de la negociación colectiva y que sirve de fondo al nuevo cambio –que es también un cambio jurídico– entre tregua y moderación sindical y derechos de información<sup>12</sup>.

En esta tendencia de conflictividad descendente<sup>13</sup>, el desarrollo de la práctica y de la teoría de la prevención, control y composición del conflicto colectivo recibe un doble estímulo en el curso de la década de los ochenta: por un lado, con el Protocolo global sobre el costo del trabajo, de 22 de enero de 1983, y por otro lado, con la estipulación de algunos convenios colectivos relativos a las relaciones laborales de algunos grandes grupos industriales (*IRI*, *EFIM* y, al final de la década, *CISPEL*).

El Protocolo de 22 de enero de 1983 (conocido como *Protocollo Scotti*, debido al nombre del Ministro de Trabajo de la época), en el seno de una maniobra más amplia, que tiene al Gobierno y partes sociales empeñados en contener los impulsos inflacionistas y en la lucha contra la desocupación, contiene una serie de medidas dirigidas a gobernar los impulsos al descentralización de la negociación colectiva<sup>14</sup>, que, en esta fase, viene sostenida por

---

<sup>12</sup> Con las renovaciones de convenios colectivos entre los años 1976/77 los derechos de información han entrado a formar parte en las llamadas *parti prime* de los más importantes convenios de ámbito nacional de categoría (1 de junio de 1976, Metalurgia; 3 de julio de 1976, Textil-vestido; 17 de abril de 1976, Industria química; 15 de julio de 1977, Alimentaria). Sobre la materia, *vid.* ROCCELLA, A.: “Parte obbligatoria del contratto collettivo e diritti sindacali di controllo”, RGL, Tomo I, 1977, pp. 413 y ss.; GHEZZI, G.: “La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese ed il sistema contrattuale delle informazioni e della consultazione del sindacato”, RGL, Tomo I, 1978, pp. 3 y ss.

<sup>13</sup> En esta década, uno de los factores que más contribuye a comprimir el nivel de la conflictividad es el crecimiento de la tasa de desocupación, provocado por el proceso de reestructuración industrial (sobre la materia, BORDOGNA, L. y PROVASI, G.: “La conflittualità”, en *Le nuove relazioni industriali*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 339).

<sup>14</sup> Aquí se encuentra el reconocimiento de un doble nivel coordinado de negociación colectiva: nacional y empresarial. Con la previsión general que la negociación colectiva empresarial no pueda tener por objeto «materias ya definidas en otros niveles de negociación» (punto 13 del Acuerdo). En aplicación de dicha directiva general, la negociación colectiva de categoría estará dirigida a precisar las materias de competencia de la negociación de ámbito empresarial, algunas veces a través de puntillosos elencos (destajo, premio de producción, cualificas, ambientes de trabajo), como en el caso del CCNL de 20 de julio de 1983 de la industria metalúrgica (pequeña industria) y con la previsión de su desactivación por un tiempo de dieciocho meses en materia salarial [punto 8 del Acuerdo, esto expresamente recogido también en las renovaciones sucesivas de la negociación de categoría (*Cfr.*, artículo 37 de la Disciplina General del CCNL de 1 de septiembre de 1983 para la industria metalúrgica privada)]. Respecto a la primera experiencia de negociación articulada, inaugurada por el Protocolo de 5 de julio de 1962, la conexión negocial entre los diversos niveles de negociación se mueve ahora dentro de un modelo que se ha hecho explícitamente de “sustracción” (CORSO, F.: “Effetti obbligatori e funzione organizzativa del contratto collettivo”, *ESI*, Napoli, 1990, p. 118; del mismo autor, “Le clausole ...”, *op. cit.*, p. 371). Ninguna mención se hace de los sujetos habilitados a la negociación de nivel empresarial, laguna colmada por los sucesivos reenvíos de categoría, los cuales prevén una competencia conjunta de las R.S.A. (representación de los trabajadores en la empresa) y de los sindicatos territoriales, por el lado de los trabajadores, y de las singulares empresas y/o de las organizaciones territoriales, por el lado de los empresarios (*Cfr.*, el CCNL de 14 de marzo de 1983 par ala industria química, el CCNL de 31 de julio de 1983 para el sector textil; el CCNL de 1 de septiembre de 1983 para el sector de la metalurgia).

el crecimiento económico y por la innovación tecnológica<sup>15</sup>. A dicha medida estructural, que hace referencia al sistema contractual en su conjunto, se añade una invitación a establecer «procedimientos empresariales que definan las cuestiones sobre la aplicación de los convenios colectivos y, eventualmente, los arbitrajes unidos a pausas de tregua sindical»<sup>16</sup>.

La invitación va dirigida a los niveles inferiores, es decir, con referencia a la regulación de los sistemas de relaciones laborales que corresponden a algunos grupos industriales –públicos, en su mayor parte–, donde la conflictividad comienza a afrontarse desde una óptica más o menos estrecha de la simple imposición de obligaciones de tregua sindical<sup>17</sup>. En un el marco general de las relaciones sindicales, en la que se observa una amplia implicación del sindicato, el Protocolo IRI<sup>18</sup> experimenta, por primera vez de modo perfecto, formas de gestión procedimental del conflicto sindical, compuestas por fases coordinadas de consulta preventiva y periódica, de mediación, de conciliación y de procedimientos arbitrales ante organismos estables, todo ello acompañado por pausas de tregua sindical<sup>19</sup>. Este modelo, que desde el punto de vista dinámico viene designado como fórmulas de la “administración sindical del convenio colectivo”<sup>20</sup>, supone un avance importante en la reflexión sobre los métodos de gestión del conflicto sindical. Y, también, de la práctica negocial colectiva, porque en el curso de la misma década, y después, en los primeros años de la década sucesiva, tendrá lugar numerosas reproducciones, ya sea a nivel central, es decir, de negociación colectiva interconfederal<sup>21</sup>, ya sea a nivel de categoría, donde también los resultados serán más inciertos<sup>22</sup>.

<sup>15</sup> Asimismo, si no se trata de una intervención de carácter sistemático sobre la estructura de la negociación. Sobre la materia, *Cfr.* las puntuales observaciones de BELLARDI, L.: “Concertazione e contrattazione”, Cacucci, Bari, 1999, pp. 32-33.

<sup>16</sup> Punto 13 del Protocolo. El Protocolo no contiene la previsión de una obligación explícita de tregua sindical, en cambio dicha obligación está recogida por la negociación colectiva de categoría, repitiendo la fórmula traslaticia adoptada, por vez primera, en la introducción del convenio colectivo de categoría para el sector metalúrgico de 17 de febrero de 1963.

<sup>17</sup> CORSO, F.: “Effetti ...”, *op. cit.*, pp. 73 y ss.; VENEZIANI, B.: “Tecniche di prevenzione e composizione dei conflitti collettivi”, en *Il conflitto industriale in Italia*, G.P. Cella y M. Regini (Coords.), Il Mulino, Bologna, 1985, p. 258.

<sup>18</sup> El Protocolo IRI ha sido firmado con fecha de 18 de diciembre de 1984 al final de un proceso negociador que ha durado un año. A continuación se verifica por parte de los agentes sociales, siendo estipulado un nuevo texto, con fecha de 16 de julio de 1986. Sobre las alteraciones que han conducido a la estipulación y acompañado la vida del Protocolo IRI, *vid.* GRANDI, C. y TERZOLI, P. (Coords.): “Il Protocollo IRI. Analisi e prospettive di un modello di relazioni industriali”, QIS, Roma, 1989.

<sup>19</sup> El Protocolo contiene un capítulo con la rúbrica *procedimiento y sedes negociadoras para prevenir y resolver los conflictos* empresariales, es decir, aquellos relativos a las empresas del Grupo con relación a la aplicación e interpretación de los convenios colectivos de ámbito nacional y empresarial (sobre la materia, *cf.* CORSO, F.: “Effetti ...”, *op. cit.*, pp. 73 y ss.).

De particular interés, aunque con un limitado ámbito de aplicación, es el procedimiento de resolución de las controversias relativas a la *aplicación e interpretación* del Protocolo, contenido en su último párrafo (titulado: Comisiones paritarias y Comité garante). El mencionado procedimiento viene articulado en dos instancias: una de carácter conciliador, que debe desarrollarse de frente a una Comisión paritaria compuesta por seis miembros, indicados nominativamente, y otra de carácter arbitral (de tipo irritual), ha desarrollarse de frente a un Comité garante, llamado *Comitato dei garanti*, y compuesto por tres miembros.

<sup>20</sup> Sobre la materia, *cf.* LUNARDON, F.: “Amministrazione del contratto collettivo e gestione del contratto”, RI, 1990, p. 341.

<sup>21</sup> *Vid.*, de entre los más significativos, el Protocolo EFIM de 29 de septiembre de 1986 y el Protocolo CISPEL de 20 de julio de 1989, el Acuerdo *Confindustria* de 25 de enero de 1990, el Acuerdo relativo a las Centrales cooperativas de 5 de abril de 1990, el Acuerdo *Confapi* de 27 de abril de 1990, el Acuerdo para el sector agrícola de 27 de junio de 1990. Sobre la materia, para todos, *vid.* ROCCELLA, M.: “Una nuova fase delle relazioni industriali: la stagione dei Protocolli”, LD, 1990, p. 486; NEGRELLI, S. y TREU, T. (Coords.): “Le scelte dell’impresa fra autorità e consenso”, Angeli, Milano, pp. 15 y ss.

<sup>22</sup> *Cfr. infra*, notas 33 y 34.

En la fase actual, los procedimientos de conciliación de los conflictos intersindicales no se sitúan entre las prioridades de la agenda sindical, ni siquiera de la doctrina jurídica. Múltiples son las razones.

El primer factor viene constituido por la persistente baja conflictividad sindical: como ya se ha dicho, aunque con fluctuaciones, se registra, en Italia –al igual que en el resto de países con sistemas avanzados de relaciones laborales–, una constante reducción cuantitativa del conflicto sindical colectivo<sup>23</sup>. Al mismo tiempo, las manifestaciones de presión sindical se concentran en el nivel interconfederal y asumen, no de forma diseminada, carácter preferentemente político: se proclama la huelga para invocar (o para oponerse) a reformas económicas y sociales, o bien para protestar contra grandes delitos de mafia o de terrorismo, más que por razones reivindicativas en sentido estricto<sup>24</sup>. Y cuando las manifestaciones de conflictividad sindical no apoyan solicitudes avanzadas en relación con las empresas, los procesos de conciliación resultan inútiles, incluso inutilizables.

Además, en los años noventa, la exigencia de poner remedio a la crisis financiera del Tesoro Público<sup>25</sup>, de reducir incluso la inflación (también con el fin de respetar los parámetros de convergencia entre la economía, fijados por Maastricht en diciembre de 1991), así como de mejorar las condiciones de concurrencia y de competitividad de las empresas italianas sobre el mercado único europeo y global<sup>26</sup>, promueven un fuerte desarrollo de las prácticas de concertación social, en el plano nacional y territorial<sup>27</sup>, que posteriormente se

---

<sup>23</sup> En cambio, en el transcurso de los años noventa, adquiere dimensiones preocupantes el conflicto en el sector de los servicios públicos (sobre la materia, *cf. infra*, nota 36).

Los datos muestran alguna oscilación, pero en su conjunto el *trend* es unívoco. Si se considera el número de horas de trabajo perdidas a causa de conflictos sindicales [que es el indicador dotado de mayor rigor (los otros dos son el número de conflictos y el número de trabajadores participantes)] se observa que en el sector agrícola se pasa de las 24.729 horas laborales perdidas en 1975 a las 20 horas perdidas en el año 2000, en el sector industrial de las 78.678 horas de 1975 a las 4.169 horas en el 2000 (con puntas de hasta 2.206 en 1998), en el sector terciario desde 181.381 de 1975 a 6.189 registradas en el año 2000 (datos recogidos por DAU, M.: “Oltre la concertazione”, Le Monnier, Firenze, 2001, p. 123; sobre la materia, *vid.* también BORDOGNA, L. y PROVASI, G.: “La conflittualità...”, *op. cit.*, pp. 332 y ss.).

<sup>24</sup> TREU, T.: “Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio”, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 230 y 233. En este período –se ha dicho de modo incisivo– los convenios colectivos «se renuevan sin tan siquiera una hora de huelga».

<sup>25</sup> En la primera mitad de los años noventa, el ganado consenso de las partes sociales consintió al Gobierno y al Parlamento de *meter mano* sobre la reforma de los tres sectores, los cuales absorbían cerca del 90 por ciento del recurso económico del balance estatal: la sanidad (Decreto Legislativo n.º 502/1992, de 30 de diciembre); el sistema de pensiones (Ley n.º 335/1995, de 8 de agosto); el empleo público (Decreto Legislativo n.º 29/1993, de 20 de febrero).

<sup>26</sup> La tensión de las partes sociales, para no perder la oportunidad de la llamada globalización de los mercados, está constantemente presente en los preámbulos de todos los acuerdos de concertación celebrados en los años noventa.

<sup>27</sup> El desarrollo de la llamada concertación territorial se parte por la experiencia llevada a cabo en Lombardía con el Acuerdo de 2 de febrero de 2000, denominado *Patto Milano lavoro*, alcanzado entre el Ayuntamiento de Milán, la Provincia de Milán, la Región Lombarda y las asociaciones sindicales de los trabajadores conjuntamente a otras asociaciones empresariales y entes representantes de los intereses del mundo de la cooperación (*vid.*, DPL, 2000, p. 759, con el comentario de TIRABOSCHI, M.: “Le politiche per l’occupazione tra crisi della contrattazione collettiva e spinte federaliste”; sobre el mismo Acuerdo, *cf.* también las notas de los comentarios de TREU, T.: “Il patto sul lavoro di Milano: un modello di concertazione in stile europeo”, DRI, 2000, pp. 123 y ss.; de BIAGI, M.: “Il Patto Milano Lavoro: un’intesa pilota”, DRI, 2000, pp. 127 y ss.; de SCARPELI, F.: “Il patto Milano Lavoro: le ragioni del dissenso”, DRI, 2000, pp. 135 y ss.). Con referencia a los instrumentos de la llamada programación negociada, también por indicaciones cuantitativas sobre el fenómeno, *cf.*, DAU, M.: “Oltre...”, *op. cit.*, pp. 72 y ss.

consolidan teniendo en cuenta los buenos resultados alcanzados<sup>28</sup>. Gracias al Protocolo de 23 de julio de 1993, que de esta fase representa el momento más significativo, el sistema contractual asume una estructura básicamente ordenada y compacta. La previsión de coordinación establecida entre los diversos niveles de negociación, la reforma de los organismos de representación de los trabajadores en el lugar de trabajo y su relación con los agentes sindicales externos, la fijación de procedimientos y términos precisos para la adecuación de las retribuciones –cada dos años–, la renovación periódica de los convenios –cada cuatro años–, ligadas a periodos de tregua sindical, representan otras tantas condiciones estructurales que contribuyen a reducir y tener bajo control el conflicto<sup>29</sup>.

En fin, queda por considerar la baja tasa de inflación, a partir de los años noventa<sup>30</sup>, lo que favorece la renovación de los convenios colectivos.

Si bien es cierto que permanece la estructural e histórica debilidad del sistema sancionador, porque la garantía de estabilidad del sistema queda confiada, en última instancia, a la débil fuerza obligatoria de los acuerdos<sup>31</sup>, por consiguiente, al perenne consenso de los actores sindicales; pero, en su conjunto, se debe constatar una buena capacidad de control y prevención del conflicto sindical<sup>32</sup>. Y cuando la prevención del conflicto es eficaz, el problema de los procedimientos de conciliación naturalmente pierde importancia. Así, se explica que, en el contexto de la negociación colectiva nacional de sector, los procedimientos de composición de los conflictos judiciales referidos a la interpretación y aplicación de los mismos convenios colectivos, también previstos<sup>33</sup>, repiten esquemas y textos tal vez estereotipados y

<sup>28</sup> Arañada sólo un poco por la política del actual Gobierno de centro derecha. En los años noventa, la práctica de los acuerdos triangulares entre Gobierno y partes sociales viene inaugurada por el Protocolo sobre el costo del trabajo firmado con fecha de 6 de julio de 1990, que asumen el efecto de desbloquear los conflictos por la renovación de algunos grandes convenios colectivos de ámbito nacional; prosigue con el Protocolo sobre la política de rentas, la lucha contra la inflación y el costo del trabajo, firmado con fecha de 31 de julio de 1992; se añade el Protocolo sobre la política de rentas y de la ocupación sobre las disposiciones contractuales, sobre las políticas del trabajo y sobre la defensa del sistema productivo, firmado el 23 de julio de 1993; se consolida con el Acuerdo para el trabajo, firmado con fecha de 24 de septiembre de 1996 y con el Pacto social para el desarrollo y la ocupación, firmado el 22 de diciembre de 1998. Sobre la materia, *vid.* BELLARDI, L.: “Concertazione ...”, *op. cit.*; DAU, M.: “Oltre ...”, *op. cit.*

<sup>29</sup> Si bien queda el problema de la distribución no uniforme sobre el territorio y las empresas, la difusión del modelo de las representaciones sindicales unitarias (RSU) ha significado una recuperación del control de las tres grandes confederaciones de los trabajadores. De todo esto dan fe las mayorías aplastantes reportadas en las elecciones, también en aquellas áreas, como el empleo público, donde la estabilidad de las relaciones sindicales ha estado tradicionalmente minada por la presencia de un adiestrado sindicalismo autónomo (en el sector privado, las tres confederaciones han registrado porcentajes de consenso igual al 95,5 por ciento, sobre una base media de votantes del 80 por ciento de los que poseían el derecho; en el sector público, el porcentaje ha sido más bajo –el 76’4 por ciento– pero la cuota sobrante ha ido a parar a asociaciones de larga y reconocida representatividad –la CISAL, la CONFISAL, la UGL, la Rdb-Cub– que, desde hace tiempo, siguen líneas no polémicas respecto de los sindicatos confederados mayores). Sobre la materia, también para ulteriores datos, *vid.* DAU, M.: “Oltre...”, *op. cit.*, pp. 68 e ss.

<sup>30</sup> En 1981, la tasa de inflación es igual al 18,7 por ciento; en 1991, desciende al 6,4 por ciento; en 1996, desciende aún más al 3,9 por ciento; en 1999, el porcentaje es de 1,6.

<sup>31</sup> MASTINU, E.: “I contenuti ...”, *op. cit.*, pp. 248 y ss.

<sup>32</sup> TREU, T.: “Politiche ...”, *op. cit.*, p. 233.

<sup>33</sup> BELLARDI, L. y BORDOGNA, L.: “Relazioni industriali e contrattazione aziendale. Continuità e riforma nell’esperienza italiana”, Angeli, Milano, 1997, pp. 35 y ss.; TREU, T.: “Politiche ...”, *op. cit.*, p. 253.

«provistos de débil vinculación, en la misma intención de los agentes colectivos»<sup>34</sup> y, otras veces, ambiguos en orden a su carácter dispositivo, en comparación con cada uno, más que meramente interpretativo y con eficacia limitada a los agentes sindicales negociales en orden a una futura actividad contractual<sup>35</sup>.

### 3. LA COMPOSICIÓN DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS EN LA LEY SOBRE LA HUELGA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES

El área en la que prevalece el interés público estatal sobre la composición de los conflictos y de las controversias colectivas corresponde, en Italia, al sector de los servicios públicos esenciales. En este caso, la incapacidad del sistema pactado de relaciones laborales para gobernar la explosión de la conflictividad, verificada a partir del final de los años ochenta del siglo pasado<sup>36</sup>, ha inspirado la intervención del legislador a través de la Ley de 12 de junio de 1990 y, posteriormente, con la Ley n.º 83/2000, de 11 de abril, la cual intenta corregir de la primera ley mencionada los aspectos críticos surgidos durante la primera década de su aplicación<sup>37</sup>.

La regulación legal contiene una pluralidad de medidas dirigidas a evitar que el conflicto colectivo desemboque en la proclamación de la huelga; y, para cuando no se alcance dicho resultado, establece modalidades y plazos para la convocatoria de la misma y para la actuación de las ausencias del trabajo, con la finalidad de garantizar posibilidades mínimas/suficientes de prestación de los servicios públicos esenciales<sup>38</sup>.

Prevención (aunque no sea del conflicto, sino de la huelga, que del primero es la manifestación principal), es la palabra de orden utilizada por la ley. Una prevención que maneja,

---

<sup>34</sup> TREU, T.: “Politiche ...”, *op. cit.*, p. 233. Existe, en cambio, una amplia difusión de los procedimientos de prevención de los conflictos en la fase de reenvío de los convenios, estructurada conforme al esquema del Protocolo de 23 de julio de 1993, estableciendo: los tiempos de apertura de las tratativas; la temporalidad, coexistente interdicción del recurso a la acción directa a partir de los tres meses precedentes hasta el mes sucesivo al vencimiento del convenio colectivo; la previsión de una peculiar sanción, en caso de inobservancia del período de tregua sindical, consistente en el aplazamiento o en la anticipación (en función de que los responsables de la violación de la tregua sindical hayan sido los sindicatos de los trabajadores o los empresarios) de tres meses de plazo a partir del cual, a los trabajadores, se les otorga la especial indemnización de vacaciones contractuales (parcialmente) compensatoria de la disminución del valor real de las retribuciones, a causa de la inflación. Sobre el tema, reenvío a BELLARDI, L.: “Protocollo del '93 e assetti contrattuali di categoria: un modello e molti “sistemi””, en *Scritti in onore di Gino Giugni*, Cacucci, Bari, 1999, pp. 126, 136 y 162 y ss., así como Id., *Concertazione e contrattazione*, Cacucci, Bari, 1999, pp. 181 y ss., spec. 259.

<sup>35</sup> Sobre la materia, reenvío a LECCESE, V.: “Autonomia collettiva ...”, *op. cit.*, pp. 160 y ss.

<sup>36</sup> En la segunda mitad de los años ochenta, el conflicto del sector terciario (del cual los servicios públicos constituyen la parte más importante) es causa de más de la mitad de las jornadas de huelga efectuadas, con puntas del 60 por ciento en 1986 y del 68 por ciento en 1989 (datos recogidos por BORDOGNA, L. y PROVASI, G.: “La conflittualità...”, *op. cit.*, p. 344). Sobre la materia, *cfr.* también TREU, T.: “Politiche ...”, *op. cit.*, pp. 239 y ss.

<sup>37</sup> Los dos procedimientos legislativos han estado históricamente condicionados también por la preocupación contingente de garantizar el regular desarrollo de dos grandes eventos de carácter internacional: los Campeonatos de fútbol de 1990 y el Jubileo de 2000. Sobre el contexto político en el cual se ha madurado la emanación de la Ley n.º 146/1990 y de la ley n.º 83/2000, se vean las anotaciones de RUSCIANO: “L'iter formativo della legge 83 del 2000”, *Giornale del Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 2002, pp. 167 y ss.

<sup>38</sup> La ley establece los criterios generales; en cambio, la predisposición de la disciplina de detalle está delegada a la autonomía colectiva, según el modelo de regulación pluralista (TREU, T.: “Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali: un caso estremo di regolazione pluralistica”, en *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Giuffrè, Milano, 1995).

como instrumento de elección, una variada tipología de procedimientos de conciliación y/o mediación: algunos a experimentar desde la fase preventiva hasta la proclamación de la huelga; otros, en fase sucesiva a la convocatoria de la misma.

### 3.1. Los procedimientos de conciliación preventiva a la proclamación de la huelga

Los procedimientos preventivos a la convocatoria de la huelga son de dos tipos: el negociado y el legal.

#### 3.1.1. Los procedimientos de carácter negociado

En el sistema legal sobre la huelga en los servicios públicos esenciales, el establecimiento y la ejecución de procedimientos de conciliación preventiva a la proclamación de la huelga constituye el objeto de un deber legal dirigido a los agentes sindicales: que están obligados a preverlos y regularlos en los convenios colectivos; asimismo, están obligados a acudir a tales procedimientos antes de convocar una huelga.

Con referencia al contenido, a la estructura, a la tipología de los conflictos donde aplicarlos, la ley no da indicaciones específicas a la autonomía colectiva. Sólo impone dos requisitos: uno de contenido, consistente en que los citados procedimientos deben adoptar un carácter obligatorio para las partes en conflicto (sindicatos y empresas o administraciones)<sup>39</sup>; el otro de carácter finalista, consistente en que los mismos deben ser idóneos para garantizar posibilidades efectivas de composición y de tregua sindical de los conflictos. Esta evaluación de efectividad y de idoneidad es encargada a una autoridad administrativa independiente –la Comisión de garantía–, a la cual se le confiere el deber institucional de vigilar el correcto cumplimiento de la ley<sup>40</sup>, con poderes sustitutivos de la autonomía colectiva en caso de inercia de los agentes sindicales o de evaluación de la falta de adecuación<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Artículo 2.c) y 2 de la Ley n.º 146/1990, en el texto modificado por la Ley n.º 83/2000.

<sup>40</sup> Artículo 12 de la Ley n.º 146/1990.

<sup>41</sup> Artículo 13.1.a) de la Ley n.º 146/1990. Con referencia a los procedimientos de conciliación y tregua sindical de los conflictos, la Comisión de garantía, además de controlar la idoneidad: 1) recoge las informaciones o convoca a las partes en conflicto a una audición, con la finalidad de verificar si han sido agotados todos los tentativos de conciliación obligatorios (artículo 13.1.c) de la Ley n.º 146/1990); 2) indica a los sujetos interesados, en tiempo útil, eventuales violaciones de los procedimientos de conciliación (artículo 13.1.d) de la Ley n.º 146/1990); 3) establece las sanciones contra los sindicatos, las empresas o las administraciones públicas que no hayan respetado la ley. Para garantizar la importancia de estos procedimientos de tregua sindical y de conciliación, la ley asegura su respeto con sanciones muy severas. Contra el sindicato que proclama la huelga sin haber agotado antes los procedimientos de conciliación obligatorios se establece la detención de los contributos sindicales y la suspensión de los permisos retributivos debidos a sus dirigentes, por un importe comprendido entre la suma de 2.582,28 euros y 25.822,84 euros. Además, los mismos sindicatos pueden ser excluidos de las tratativas contractuales en las que participan –se entiende: sin que esto sea considerado conducta antisindical– por un plazo de dos meses a contar desde el momento final del comportamiento contrario a la ley (artículo 4.2º y 4º *quater* y artículo 13.1.i)). Ahora bien, si la violación es cometida por las asociaciones empresariales, estas son castigadas con la aplicación de sanciones administrativas de un importe variable desde 2.582,28 euros hasta 25.822,84 euros (artículo 4.4º y 4º *quater* de la Ley n.º 146/1990). Por último, existe una sanción que podremos definir *positiva*. La ley prevé que la revocación de la huelga, actuada cuando faltan menos de cinco días para la fecha establecida para su inicio, es considerada una forma desleal de conducta sindical, y como tal sancionable a iniciativa de la Comisión de garantía, pero esto no será así cuando la revocación se produzca como consecuencia de la sobrevenida conciliación.

La introducción de este procedimiento obligatorio y preventivo ha respondido a la exigencia de colmar una de las más vistosas lagunas de la Ley n.º 146/1990. Asimismo, ha mostrado una buena eficacia en sus primeras aplicaciones, confirmándose como una de las más importantes innovaciones introducidas por la Ley n.º 83/00<sup>42</sup>.

Esta última ley fijó un plazo de seis meses para que los convenios colectivos de trabajo se adecuaran a la obligación legal de establecer «procedimientos de tregua sindical y de conciliación obligatorios», anteriores a la proclamación de la huelga<sup>43</sup>. Pero el plazo ha vencido sin que las partes sociales hayan suscrito nada más que unos pocos convenios; y, en la actualidad, no ha sido aún completado el proceso de adecuación de los convenios colectivos a las indicaciones del legislador del 2000.

La tendencia que se ha mostrado en los primeros años de aplicación de la ley ha sido en el sentido de centrar la regulación a nivel interconfederal en convenios que han fijado los principios generales, que deben ser puestos en práctica y desarrollados por los convenios colectivos de ámbito nacional<sup>44</sup>.

### 3.1.1.1. Los acuerdos en el sector del empleo público

En el sector del empleo público, el trabajo para la adaptación de los convenios colectivos a las prescripciones establecidas por la ley se ha iniciado a partir del Acuerdo marco de 31 de mayo de 2001, donde se han pactado reglas comunes para todas las partes contratantes<sup>45</sup>.

Se ha previsto, en principio, la sede donde debe realizarse el intento previo de conciliación; esto es: *a)* el Ministro de Trabajo, si el conflicto es de relevancia nacional; *b)* el Ayuntamiento, o alternativamente (cuando los servicios interesados pertenecen al Ayuntamiento), la Prefectura, si el conflicto se centra en el ámbito local; *c)* cualquier otro sujeto, que, según las previsiones de cada convenio colectivo, genere la suficiente garantía de imparcialidad con relación a las partes en litigio.

Los sindicatos que tengan intención de convocar una huelga deberán comunicar por escrito las motivaciones del conflicto a los sujetos mencionados en el párrafo anterior, los cuales tienen la obligación de convocar a las partes en conflicto con el fin de intentar la conciliación.

---

<sup>42</sup> *Infra* § 5.

<sup>43</sup> Artículo 9 de la Ley n.º 146/1990. Sin embargo, tanto la Comisión de garantía (con la deliberación del 18 de mayo de 2000), como la doctrina (TREU, T.: “Politiche ...”, *op. cit.*, pp. 248by 250; GRAGNOLI, E.: “Le questioni temporali relative agli accordi sulle prestazioni indispensabili”, en *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Pascucci (Coord.), IPSOA, Milano, 2001, pp. 34 y 269; PASCUCCI, P.: “Gli orientamenti della Commissione di garanzia su due punti critici della legge n. 83 del 2000: le sanzioni disciplinari e le procedure preventive”, ADL, 2002, pp. 353 y ss.) han sostenido que la obligación de llevar a cabo el tentativo de conciliación, preventivamente a la proclamación de la huelga, tenga eficacia inmediata.

<sup>44</sup> *Vid.*, por ejemplo, el artículo 2.1 del Acuerdo marco de 31 de mayo de 2001, relativo al empleo público. Tal y como hemos apuntado, la Comisión de garantía ha establecido que, también en ausencia de detalladas previsiones de los convenios colectivos, la obligación de acudir al tentativo de conciliación preventivamente a la proclamación de la huelga tenga eficacia inmediata, estableciendo un plazo cinco días (deliberación de 1 de junio de 2000).

<sup>45</sup> El Acuerdo lleva por título: *Accordo sulle linee guida per le procedure di conciliazione e raffreddamento che debbono essere introdotte nei contratti collettivi sulle prestazioni indispensabili in caso di conflitto*.

<sup>46</sup> El convenio colectivo de comparto hace referencia a los convenios firmados para los diferentes sectores de la Administración Pública, esto es, por ejemplo, el convenio colectivo para el *comparto* de médicos.

La convocatoria ha de llevarse a cabo dentro del término fijado en los convenios colectivos sectoriales, que, además, deberán establecer los plazos para concluir el intento de conciliación. Ahora bien, si la convocatoria no tiene lugar dentro del plazo establecido, el procedimiento de conciliación se entiende realizado.

Cuando, ante el mismo conflicto, se produzcan más proclamaciones de huelga, no será necesario repetir el intento de conciliación, siempre y cuando las proclamaciones sucesivas a la primera se lleven a cabo dentro del plazo establecido por los convenios de *comparto*<sup>46</sup>.

Tras el intento de conciliación se elabora un informe, que debe ser enviado a la Comisión de garantía<sup>47</sup>. Si en la conciliación se alcanza la avenencia entre las partes, el informe habrá de contener la declaración de revocación de la huelga; en caso contrario, será necesario explicar las causas que han motivado la falta de acuerdo.

Durante el procedimiento de conciliación, ni los sindicatos, ni la patronal pueden acudir ante el juez o iniciar cualquier otra forma de presión sindical, (naturalmente, distintas a la huelga: pausa de tregua sindical), esto es, existe un deber de paz laboral.

En el ámbito de actuación de las reglas generales mencionadas, los convenios colectivos de *comparto* no han mostrado mucho espíritu de innovación. Así, los procedimientos de conciliación previstos por la negociación colectiva, en general, se han dedicado a transcribir los contenidos del Acuerdo marco de 31 de mayo de 2001, limitándose sólo a especificar:

a) los plazos de expiración del intento de conciliación, establecidos, generalmente, en seis u ocho días, según que el conflicto sea de ámbito local o nacional (tres días para convocar a las partes y otros tres o cinco días para intentar de alcanzar un acuerdo)<sup>48</sup>;

b) los plazos dentro de los cuales, en el transcurso del mismo conflicto, no es necesario repetir el intento de conciliación<sup>49</sup>.

Por otro lado, los diferentes procedimientos previstos en los convenios colectivos de *comparto*, cuya validez ha sido confirmada<sup>50</sup>, no contienen previsiones innovadoras; se limitan, más bien, a establecer el principio de actuación conforme a la buena fe para prevenir los conflictos y la obligación de no recurrir a la acción directa durante la negociación para la renovación de los convenios de empresa así como durante el intento de los procedimientos de concertación sindical.

---

<sup>47</sup> Vid. *Retro*, nota 41.

<sup>48</sup> Artículo 5.4º y 5º del Convenio Colectivo nacional para el sector de los entes públicos no económicos, estipulado el 13 de marzo de 2002; artículo 5.4º y 5º del Convenio Colectivo nacional para el personal dependiente del Servicio Sanitario Nacional, estipulado el 20 de septiembre de 2001 y también el Convenio de 25 de septiembre de 2001, relativo al personal directivo del mismo Servicio Sanitario Nacional. Estos plazos son un poco más largos respecto de los indicados por la Comisión de garantía en la deliberación general de 1 de enero de 2000 (que ha fijado el plazo de cinco días) para los casos en los que no exista convenio aplicable. Lo cual es positivo porque garantiza mejor la exigencia de dejar espacios adecuados para la conciliación sin sacrificar demasiado el ejercicio del derecho de huelga.

<sup>49</sup> Generalmente, estos plazos han sido concordados en 120 días (artículo 5.11 del Convenio Colectivo nacional para el sector de los entes públicos no económicos, estipulado por el Servicio Sanitario Nacional; artículo 5.11 del Convenio Colectivo nacional para el personal dependiente del Servicio Sanitario Nacional, estipulado el 20 de septiembre de 2001, así como el Convenio de 25 de septiembre de 2001, relativo al personal directivo del mismo Servicio Sanitario Nacional).

<sup>50</sup> Artículo 2.1 del Acuerdo marco.

### 3.1.1.2. Los acuerdos relativos a las empresas del sector privado que realizan servicios públicos esenciales. El sector transportes

En el ámbito del empleo privado, el sector transportes es donde existe la regulación más completa e innovadora<sup>51</sup>.

Las líneas directrices de esta disciplina están contenidas en un Acuerdo marco, firmado el 23 de diciembre de 1998 (después ampliado a todos los sectores con el Acuerdo para el *Giubileo* de 28 de enero de 2000) por las confederaciones sindicales más representativas de ámbito nacional, con la participación del Gobierno<sup>52</sup>.

El Acuerdo es la manifestación de una aproximación global al problema del conflicto. Esto coordina medidas preventivas, procedimientos de conciliación y pausas de enfriamiento con tres modalidades de conflicto: *a)* el relativo al reconocimientos de los interlocutores sindicales, partes contrapuestas en la negociación; *b)* el relativo a la fase de renovación de los convenios colectivos después de su vencimiento; *c)* el relativo a la interpretación y la aplicación de los convenios colectivos. A continuación pasamos a analizar cada una de las modalidades mencionada.

En primer lugar, las reglas sobre el reconocimiento de los interlocutores sindicales buscan resolver desde la raíz una de las causas más frecuentes que dan lugar a los conflictos en el sector transportes, esto es, el reconocimiento de la legitimación de los sindicatos para negociar<sup>53</sup>. Estos conflictos son, por lo general, de naturaleza económica (o de intereses), pero también pueden ser de derechos (y, por consiguiente, tener naturaleza jurídica), como los casos en los que se deben interpretar los acuerdos que prevén las condiciones y los plazos para la admisión en la mesa de negociación.

Estas reglas representan limitaciones voluntarias a la libertad de negociación reconocida por la Constitución a los empresarios y a sus asociaciones. Una limitación que consiste en el compromiso de negociar con ciertos sindicatos, aquellos que muestran respeto a las siguientes condiciones:

- a)* la firma del Acuerdo interconfederal de 23 de diciembre de 1998 y el respeto de los convenios colectivos sobre las prestaciones indispensables, previsto por la Ley n.º 146/1990;

---

<sup>51</sup> Actualmente, en Italia, tras los años en los cuales la actividad de transportes era efectuada directamente por el Estado, este servicio viene prestado por empresas gestionadas a través de sociedades por acciones de tipo privado, y, en ocasiones, con participación pública.

<sup>52</sup> La fijación en un Acuerdo interconfederal responde a una necesidad; pero también ha sido un límite de esta disciplina. Una necesidad, porque en el sector de los transportes existe una estructura contractual muy fragmentada, que cuenta con 63 convenios colectivos distribuidos en los diferentes niveles y firmados, en su mayor parte, por sindicatos autónomos. Una limitación, porque estos sindicatos autónomos no están vinculados al Acuerdo interconfederal, a cuya estipulación no han participado. Sobre el tema, *cfr.* TREU, T.: "Politiche...", *op. cit.*, p. 260. En general, sobre el Acuerdo interconfederal de 23 de diciembre de 1998, *vid.* DE MARINIIS, N.: "Sciopero e concertazione nei trasporti: dalla legge n. 146 del 1990 al patto sociale del 23 dicembre 1998", MGL, 1999, pp. 352 y ss.

<sup>53</sup> BAVARO, V.: "Procedure di «raffreddamento» e di «conciliazione» dei conflitti collettivi nei servizi essenziali", GDRI, 2000, pp. 434-435. En Italia, al igual que sucede en Francia, no es extraño que la proclamación de la huelga se efectúe con la finalidad principal de abrir la negociación y de sentarse alrededor de una mesa (sobre el tema, *vid.* RAY, J. E.: "La composizione...", *op. cit.*, pp. 454).

- b) la posesión de una representatividad significativa en el ámbito de aplicación del convenio colectivo de sector; se considera significativa la representatividad que alcanza el umbral del 5 %, calculado como media entre el número de inscritos al sindicato y el número de votos recibidos en las elecciones para la representación sindical unitaria (R.S.U.);
- c) con los sindicatos que no alcancen nivel de representatividad indicado, se mantendrán relaciones sindicales, conforme a las previsiones de los convenios colectivos de trabajo, y se asume el compromiso de efectuar el pago de la cuota sindical mediante la retención sobre la retribución de los trabajadores inscritos en dichos sindicatos.

En segundo lugar, el procedimiento de tregua sindical en la fase de renovación del convenio colectivo repite aquel previsto, en general, por el Acuerdo interconfederal de 23 de julio de 1993<sup>54</sup>: durante los tres meses precedentes al vencimiento del convenio colectivo, y durante el mes sucesivo, los sindicatos no pueden convocar la huelga o recurrir a otras formas de presión sindical, así como tampoco pueden adoptar otras iniciativas unilaterales; en caso de incumplimiento de dichas obligaciones, se produce una interrupción de los plazos, durante los cuales la empresa y administraciones deben pagar la indemnización especial retributiva, denominada *vacanza contrattuale*<sup>55</sup>, que comenzará a devengarse desde el momento que cesen las mencionadas situaciones.

Según una práctica sindical, seguida en todos los sectores, se ha previsto que estos procedimientos (que en el Acuerdo interconfederal de 23 de julio de 1993 conciernen exclusivamente a los contratos nacionales de sector) sean extendidos también a la fase de renovación de los convenios colectivos empresariales.

Y, en tercer lugar, el procedimiento establecido para los conflictos jurídicos relativos a la aplicación e interpretación de los convenios colectivos es el más complejo y articulado. Por ello, ha sido uno de los procedimientos que ha requerido más intervenciones por parte de los convenios de sector.

En una primera fase, se solicita exclusivamente la participación de las partes en conflicto, según determinadas modalidades, que deben venir fijadas también por los convenios colectivos, incluso de ámbito empresarial.

Si este intento no da resultado, las mismas partes en litigio son invitadas a presentar el informe a «terceras personas», elegidas de común acuerdo, que tienen la obligación de facilitar la solución amistosa del conflicto. Asimismo, en esta segunda fase, las modalidades y los plazos del procedimiento de conciliación deben venir fijados por los convenios colectivos, incluso de empresa.

En todas las fases del procedimiento, las motivaciones del conflicto deben ser explícitas, con el fin de permitir una plena evaluación de las razones que hacen necesario el recurso a la huelga.

Por último, se establece que durante la tramitación del procedimiento de conciliación, no se puede recurrir a ninguna medida de presión sindical, es decir, existe una obligación de paz laboral.

---

<sup>54</sup> Cfr. *supra*, § 2.

<sup>55</sup> Se trata de un aumento en la retribución debido a los trabajadores pasados tres meses desde el vencimiento del convenio colectivo, en caso de no llevarse a cabo su renovación. Dicho aumento supone, en principio, el 30 por ciento de la tasa de inflación; después de seis meses aumenta al 50 por ciento.

### 3.1.1.3. ...y su aplicación a nivel sectorial

A nivel sectorial, las partes sociales no estaban preparadas para recibir las mencionadas reglas, a pesar de la presión ejercida por parte de la opinión pública, junto con el *Giubileo* del 2000.

Una de las aplicaciones más puntuales de los principios fijados en el Acuerdo interconfederal de 1998 ha consistido en el Convenio Colectivos relativo al Ente Nacional de Asistentes de Vuelo (*ENAV*), firmado el 16 de abril de 1999<sup>56</sup>.

En caso de conflicto, las organizaciones sindicales y los representantes de los trabajadores en la empresa pueden solicitar un encuentro con la dirección de la empresa, a celebrarse en los tres o cinco días siguientes a la solicitud, según que el conflicto sea de ámbito local o nacional.

A lo largo del encuentro, se examinan los motivos del conflicto y el representante de la empresa debe dar a conocer su posición por escrito.

En caso de falta de acuerdo, cada parte en conflicto debe formalizar su posición en documentos separados. Posteriormente, si el conflicto es de carácter nacional, las partes pueden acudir ante un organismo independiente, denominado "Comite de expertos", compuesto por cinco miembros, dos de los cuales son elegidos por los sindicatos, otros dos por la parte empresarial y el presidente es elegido de común acuerdo.

El procedimiento es bastante formal, debiendo documentarse todo por escrito.

El Comité expresa un parecer, que tiene fuerza obligatoria entre las partes, cuyo cumplimiento viene garantizado por la aplicación de sanciones de carácter civil.

En cada caso, durante el desarrollo del procedimiento de conciliación, no está permitido el recurso a la acción directa y el empresario debe suspender la medida o el procedimiento que ha originado el conflicto. Elemento, éste, que funciona por el incentivo a la rápida activación del procedimiento de conciliación y que garantiza la consecución de un buen resultado.

### 3.1.2. Los procedimientos con regulación legal

Todos los procedimientos de solución de conflictos establecidos directamente por la ley tienen la característica común de ser poco o nada formales: el legislador se limita sustancialmente a indicar una autoridad, o más autoridades alternativamente, ante las cuales tramitar el intento de solución amistosa del conflicto. En ciertos casos, la iniciativa es remitida a las mismas partes en conflicto, encontrándonos entonces frente a una actividad de conciliación en sentido propio; en otros casos, la iniciativa corresponde a terceras personas (en general, a una autoridad administrativa) y entonces nos encontramos ante una actividad que más apropiadamente podría definirse de mediación<sup>57</sup>.

El procedimiento de conciliación preventivo a la convocatoria de la huelga es una alternativa a los procedimientos previstos en los convenios colectivos: cuando las partes en conflicto no tengan intención de utilizar estos últimos, pueden solicitar que el intento obligatorio de conciliación se celebre ante la Prefectura, el Ayuntamiento o el Ministro de Trabajo, dependiendo de la importancia y del alcance del conflicto.

---

<sup>56</sup> Al mismo tiempo, se han concluido otros convenios relativos, respectivamente, a los trabajadores del sector de los transportes públicos (23 marzo 1999) y a los trabajadores de las *Ferrovie dello Stato S.p.A.* (23 noviembre 1999). Para un análisis comparado de los tres convenios, *vid.* RAFFI, A.: "Sciopero nei servizi pubblici essenziali. Orientamenti della Commissione di garanzia", Giuffrè, Milano, 2001, pp. 265 y ss.

<sup>57</sup> *Cfr. supra*, nota 1.

### 3.2. Los procedimientos de conciliación durante la fase sucesiva a la proclamación de la huelga

Cuando el intento preventivo obligatorio de conciliación no logra la avenencia entre las partes, la ley insiste aún en la solución amistosa del conflicto: el artículo 2.5 de la Ley n.º 146/1990 prevé que la huelga debe ser convocada con un preaviso de al menos diez días; y, en el espíritu y en la letra de la ley, el cumplimiento de dicho mandato sirve también para favorecer la tramitación de otros intentos de solución amistosa de conflictos.

En esta fase, que es sucesiva a la convocatoria de la huelga, el intento de conciliación no es obligatorio. Pero, cuando se den las condiciones necesarias para una solución amistosa, o en caso de conflictos particularmente importantes de ámbito nacional, la Comisión de garantía puede invitar a los sindicatos a posponer la huelga por el tiempo necesario para la tramitación de un ulterior intento de mediación<sup>58</sup>. En cada caso, posteriormente, el comportamiento de las partes durante el plazo de preaviso es objeto de valoración por parte de la Comisión, incluso con el fin de adoptar eventuales sanciones<sup>59</sup>.

#### 3.2.1. Los procedimientos de conciliación de la Orden de *precettazione*

Existe, por último, otro momento en el que las partes en conflicto están en condiciones de buscar el alcance de un acuerdo: el artículo 8 de la Ley n.º 146/1990 dispone que, cuando subsista un «fundado peligro de perjuicio grave e inminente» de los derechos fundamentales de la persona, el Prefecto o el Presidente del Consejo de Ministros –según el conflicto sea local o nacional– puede dictar una orden por la que disponga las medidas idóneas para limitar los efectos negativos de la convocatoria de la huelga. Pero, antes de dictar dicha orden de *precettazione*, la ley prevé que tales autoridades tramiten un ulterior intento de conciliación entre las partes en conflicto<sup>60</sup>. También en este caso, así como en el precedente, los poderes públicos involucrados desarrollan una actividad, preferentemente, mediadora del conflicto.

## 4. EL ÁREA EN LA QUE PREVALECE EL INTERÉS SOBRE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LAS MERCANCÍAS A ESCALA EUROPEA

El área en la cual prevalece el interés de los organismos comunitarios a la eficiente solución de las controversias colectivas en materia laboral emergen cada vez con más fuerza las tendencias en orden a la internacionalización del conflicto, particularmente evidente en algunos sectores de los servicios, como consecuencia de su elevado grado de integración internacional. Es en el sector de los transportes marítimos, terrestres y aéreos donde este fenómeno se manifiesta con una mayor transcendencia: donde se constatan los primeros intentos de organización colectiva del conflicto a escala supranacional y las primeras proclamaciones de huelgas internacionales<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> Artículo 13.1.c). Como se ha dicho, el concepto de mediación, utilizado por la ley, reclama la intervención de un tercer sujeto, el mediador, que generalmente, es una Administración Pública (el Alcalde, el Prefecto, el Ministro competente, etc.). Sobre el tema, *cfr. supra*, nota 1.

<sup>59</sup> Artículo 13.1.h) e i).

<sup>60</sup> Naturalmente, si existe la posibilidad sobre todo, en relación con los tiempos.

<sup>61</sup> Se refiere a la experiencia de la *International Transport Federation* y a la huelga internacional de los autotransportistas ocurrida el 8 de septiembre de 1998. Sobre el tema, reenvío a las anotaciones contenidas en CARUSO, B.: “Il conflitto collettivo post-moderno: come si adegua il diritto del lavoro”, DLRI, 2002, pp. 133 Y ss.

La tendencia al desplazamiento de los lugares y de los actores del conflicto al ámbito supranacional no ha encontrado aún un paralelo desplazamiento de los lugares de regulación del conflicto colectivo en materia laboral, que permanece residenciado dentro de las competencias de cada uno de los Estados miembros de la Comunidad europea. A nivel comunitario, es verdad que se ha tomado una serie de iniciativas en materia de solución extrajudicial de conflictos, referidas, sin embargo, a ámbitos diversos del conflicto colectivo en materia de trabajo, como el consumo<sup>62</sup> y el comercio electrónico<sup>63</sup>. Asimismo, el Libro Verde<sup>64</sup> elaborado por mandato del Consejo y a iniciativa de la Comisión europea con el fin de evaluar las posibilidades de intervención normativa comunitaria, refleja un horizonte aún más nebuloso con relación a la materia de conflictos colectivos laborales. En el fondo ello se debe a una serie de interrogantes aún sin resolver: en primer lugar, porque no queda claro si las iniciativas comunitarias deben limitarse a la solución de conflictos individuales o extenderse también a los colectivos y, en el ámbito de estos últimos, sólo a los conflictos jurídicos o también a los económicos; en segundo lugar, produce una amplia perplejidad tanto por la exclusión del arbitraje entre las medidas de solución de conflictos, como por la exclusión de las controversias relativas a derechos indisponibles. Y, en el método, a causa de las dificultades en la elección del instrumento normativo a utilizar (en el Libro Verde, considerando el carácter flexible de los procedimientos extrajudiciales, la vía indicada es la Recomendación)<sup>65</sup>.

El motivo de esta falta de correspondencia entre realidad y derecho es evidente: reside en que la materia sobre solución de las controversias y de los conflictos colectivos laborales está próxima a la libertad de organización sindical y del conflicto colectivo, que no se incluye entre las materias de intervención comunitaria<sup>66</sup>.

En el momento actual, existen fuertes presiones para la superación de este límite con las posibilidades de intervención de la normativa europea, incluso antes de la incorporación de la Carta europea de los derechos fundamentales en el Tratado<sup>67</sup>. Pero todavía sin apreciables materializaciones, como demuestra el hecho de que ni siquiera al dictar la regulación dirigida a eliminar los obstáculos de aquello que ha sido definido como el “súper derecho” a la libre circulación de las mercancías<sup>68</sup>, el legislador comunitario ha adoptado medidas limitativas a la huelga.

Con referencia particular a la libre circulación de las mercancías, son fuertes, sin embargo, las presiones sobre los Estados nacionales, cuyos ordenamientos internos deben dar respuesta a la apuesta impuesta por la globalización de los mercados y por la consecuente tendencia a la globalización de los conflictos. Una demostración de lo anterior ha ocurrido con ocasión de las manifestaciones de protesta de los agricultores franceses que, en 1993, bloquearon los camiones cargados de fruta y verdura procedentes de España y Bélgica. Cuatro

---

<sup>62</sup> Rec. 2001/310/CE de 4 de abril de 2001; artículo 10 de la Directiva 97/5/CE; artículo 11 de la Directiva 97/7/CE.

<sup>63</sup> Artículo 17 de la Directiva 2000/31/CE de 8 de junio.

<sup>64</sup> COM (2002) 196 def.

<sup>65</sup> Sobre los problemas de actuación del Libro Verde, *vid.* el artículo de P. LOI, contenido en el presente número.

<sup>66</sup> Artículo 137.6 del Tratado de Ámsterdam. Sobre el tema, *cfr.* CARUSO, B.: “Il conflitto...”, *op. cit.*, p. 126 y TREU, T.: “Politiche...”, *op. cit.*, p. 263.

<sup>67</sup> La eliminación del artículo 137.6 del Tratado ha sido expresamente solicitada por el Parlamento europeo en la Resolución de 2 de julio de 1998. En doctrina, *vid.* las anotaciones de CARUSO, B.: “Il conflitto...”, *op. cit.*, pp. 126 y ss.

<sup>68</sup> CARUSO, B.: “Il conflitto...”, *op. cit.*, p. 135.

años más tarde, juzgando aquellos episodios, el Tribunal europeo ha identificado una específica de responsabilidad a cargo de aquellos Estados que no estén en grado de impedir que el conflicto social obstaculice la libre circulación de las mercancías entre los países de la Comunidad<sup>69</sup>. Y un poco antes, el Comité de las Regiones de la Unión Europea, refiriéndose a las repercusiones, sobre todo económicas, de los conflictos sociales sobre la libre circulación de las mercancías en el mercado interior, ha invitado a la Comisión a reforzar la vigilancia sobre el respeto del Derecho comunitario; y a los Estados miembros a garantizar un efectivo respeto de los principios del Tratado, a elaborar estrategias alternativas de transporte y a prever medidas de compensación por las pérdidas económicas y financieras debidas a los obstáculos a la libre circulación de las mercancías en el mercado interior<sup>70</sup>.

En este marco, Italia está suficientemente preparada, incluso si permanecen las señaladas dificultades de ofrecer respuestas en el plano del ordenamiento nacional a fenómenos de dimensión supranacional. La Comisión de garantía en virtud de la ley sobre la huelga en los servicios públicos esenciales incluye bajo su jurisdicción y, por consiguiente, a la aplicación de la ley italiana, tanto las huelgas que afectan a transportistas extranjeros operantes en Italia (estos es, aquellas que acarrear un perjuicio preferentemente a cargo de los usuarios italianos), como las huelgas de los trabajadores italianos que tengan como efecto impedir el derecho de sobrevuelo y el derecho de atravesar el espacio aéreo italiano a los transportistas extranjeros (esto es, aquellas que acarrear un perjuicio preferentemente a los usuarios extranjeros)<sup>71</sup>.

## 5. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

Como consideración de conjunto, en el momento actual, el sistema italiano de relaciones laborales, a pesar de las carencias estructurales, ligadas a su (todavía) prevalente anomia y a la ausencia de eficacia *erga omnes* de los convenios colectivos, muestra una buena dotación de instrumentos y —si se excluye el sector de los transportes— una buena capacidad de control de los conflictos intersindicales, sea por lo que se refiere a su prevención como a su composición.

En un plano general, (por tanto, sin distinción entre el sector público y el sector privado) diferentes son los factores que concurren para producir este resultado:

- a) la estable estructuración del sistema de relaciones sindicales, después del Acuerdo interconfederal de 23 de julio de 1993<sup>72</sup>, incluso aunque permanezca el aspecto crítico ligado a la no uniforme difusión y aplicación del modelo en todas las áreas<sup>73</sup>;
- b) la práctica, la asimilación y la consolidación del método de la concertación social, durante los años noventa<sup>74</sup>;
- c) el contexto económico de baja inflación;

---

<sup>69</sup> STJCE, 9 diciembre 1997, *Comisiones de las Comunidades europeas vs. República francesa*, Rec. 1997, I-6059.

<sup>70</sup> *Comitato delle regioni*, 12 junio 1997.

<sup>71</sup> Artículo 2 de la deliberación provisional sobre el transporte aéreo n.º 01/92 de 19 de julio de 2001.

<sup>72</sup> *Vid. retro*, § 2

<sup>73</sup> Se ha visto que en el sector de los transportes se cuentan sesenta y tres convenios colectivos, distribuidos entre los diferentes niveles.

<sup>74</sup> *Vid. retro*, nota 28.

- d) la aumentada madurez de las partes sociales, que aparecen encaminadas hacia la superación de la cultura puramente conflictiva, largo tiempo predominante en nuestro movimiento sindical al igual que en otros países europeos, Francia y España en particular. En el sector del empleo público, a los elementos anteriores se añaden:
- e) la previsión de sólidos vínculos entre el nivel nacional y el nivel descentralizado de negociación colectiva<sup>75</sup>;
- f) los desarrollados procedimientos de información, de consulta y de concertación sindical, difundidos en todos los sectores;
- g) diversamente a lo que sucede en el sector privado, una regulación legal de la representatividad sindical<sup>76</sup>, que contribuye notablemente a reducir los incómodos conflictos sobre el reconocimiento de los interlocutores sindicales<sup>77</sup>;
- h) por último, la previsión legal de un procedimiento (facultativo) dirigido a la solución de los conflictos sobre interpretación y aplicación de los convenios colectivos<sup>78</sup>.

En este contexto, quedan algunas áreas de los servicios públicos esenciales que presentan aún aspectos a los que se les debe formular una fuerte crítica.

La explosión de los conflictos que se ha registrado en los años noventa<sup>79</sup> ha sido controlada con dificultad por la Ley n.º 146/1990. Aunque, verdaderamente, los indicadores de la conflictividad muestran sensibles mejoras por efecto de las medidas introducidas por la Ley n.º 83/2000<sup>80</sup>. Esto representa la indicación más confortante, porque testimonia la eficacia de los procedimientos preventivos de conciliación a la convocatoria de la huelga, y su capacidad de reducir, si no sustancialmente de eliminar, el “efecto anuncio” en el sector de los servicios públicos esenciales<sup>81</sup>.

Pero en este área, el control del conflicto sindical no puede ciertamente contar sólo con la ley sobre la huelga en los servicios públicos esenciales. Se ha acusado a la Ley n.º 146/1990 (incluso después de las modificaciones aportadas por la Ley n.º 83/2000) de haber previsto un intenso aparato de reglas restrictivas de la huelga y de su convocatoria, pero de

<sup>75</sup> Con referencia al sector del empleo público, el artículo 40 del D.Leg. 165/2001 establece que las cláusulas de los convenios colectivos descentrados de administración que no respeten los límites impuestos por los convenios colectivos de ámbito nacional, en cuanto a los contenidos, a los sujetos y a los procedimientos, son nulas y no pueden ser aplicadas.

<sup>76</sup> En el sector público, las organizaciones sindicales que tienen una representatividad de al menos el 5 por ciento y las confederaciones a las cuales estén afiliadas tienen un derecho subjetivo para participar en la negociación para la renovación de los convenios colectivos del sector (artículo 40.1º y 2º del D.Leg. 165/2001).

<sup>77</sup> *Vid. retro*, § 2.

<sup>78</sup> Artículo 49 del D.Leg. 165/2001. Sobre el tema, *vid.* las anotaciones de BOLLANI, A.: “L’interpretazione del contratto collettivo alla luce della disciplina introdotta dal d.lgs. n. 80/98”, RIDL, 1999; y de BARBIERI, M.: “La contrattazione collettiva”, en *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario*, AA.VV., F. Carinci y M. D’Antona (Dir.), vol. II, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 1193 y ss. En jurisprudencia, *vid.* el Parecer n.º 955, dado por el Consejo de Estado el 31 de octubre de 2001, FI, III, 2002, pp. 250 y ss.

<sup>79</sup> TREU, T.: “Politiche...”, *op. cit.*, p. 233 y ss.

<sup>80</sup> En el año 2000 se ha registrado una reducción del 5 por ciento de las horas de huelga proclamadas, del 17 por ciento de aquellas efectuadas, y, sobre todo, un incremento de las proclamaciones de huelga revocadas antes de los cinco días previstos por la ley. Datos relativos al sector de los transportes. TREU, T.: “Politiche...”, *op. cit.*, p. 247.

<sup>81</sup> TREU, T.: “Politiche...”, *op. cit.*, p. 247. Las previsiones de procedimientos de conciliación a realizarse antes de la convocatoria de la huelga han tenido un gran éxito en Francia. Los procedimientos de “alarma social”, previstos en los convenios colectivos relativos a determinados servicios públicos, han obtenido el resultado de reducir drásticamente el número de preavisos depositados y de facilitar la solución de los conflictos. RAY, J. E.: “La composizione...”, *op. cit.*, pp. 455 y ss.

no haberse ocupado de reducir las ocasiones de conflicto, considerando los orígenes y los protagonistas. Esta laguna ha sido exactamente imputada a un defecto de percepción de los caracteres determinantes del conflicto en los servicios públicos (y del sector terciario en general)<sup>82</sup>, que son bastante diversos de aquellos del sector industrial tradicional<sup>83</sup>. La observación tienen parte de cierta: es verdad que la ley sobre la huelga en los servicios públicos esenciales no se ocupa de prevenir el conflicto, sino sólo de evitar que desemboque en la proclamación de la huelga. Pero la crítica al legislador es, quizás, poco generosa. La verdad es que la ley no podía estimular más allá, porque la relación funcional entre procedimiento de conciliación y la regulación limitativa de la huelga representa su condición –por otro parte precaria– de legitimidad constitucional: solamente la huelga puede ser objeto de regulación legal, porque el artículo 40 de la Constitución lo permite; no tiene igual libertad, en cambio, el legislador con referencia a la regulación negocial de la conciliación sindical, que goza de una absoluta garantía de libertad en el artículo 39 de la Constitución<sup>84</sup>.

Si se observan los tres grandes factores determinantes de los conflictos sindicales –el reconocimiento de los interlocutores sindicales; la estipulación, renovación y modificación de los convenios colectivos, incluso de ámbito empresarial; la interpretación y aplicación de los convenios colectivos– la mejora de las capacidades de control no depende sólo del intrínseco desarrollo o del grado de elaboración de los procedimientos de conciliación sindical, que debido a la cultura jurídica y a la experiencia sindical italiana han alcanzado un buen nivel. Depende, más bien, –como afirma la mayoría de la doctrina<sup>85</sup>–, del mejoramiento (ulterior) de las condiciones estructurales del sistema en su conjunto: por una eficaz disciplina sobre representatividad sindical; por una previsión de coordinamientos inderogables entre los diversos niveles de negociación, sobre el modelo de cuanto se ha hecho en el sector público<sup>86</sup>; por una generalización de procedimientos de conciliación y de arbitraje obligatorios<sup>87</sup>; por la existencia de organismos estables de elevada competencia y fuerte autoridad en la actividad de conciliación y de mediación de los conflictos<sup>88</sup>.

<sup>82</sup> La literatura sociológica y jurídica tiene bien presente los efectos del conflicto llamados terciario (elevada visibilidad social, la implicación de terceras personas respecto de aquellos en litigio, fácil disponibilidad también a grupos de reducidas dimensiones de elevada capacidad vulnerable, la desproporción entre costes de la acción de lucha y los daños ocasionados), pero no he llegado aún plenamente al meollo del problema con relación a los determinantes. Sobre el tema, *cf.* BORDOGNA, L. y PROVASI, G.: “La conflittualità”, *op. cit.*, p. 357

<sup>83</sup> TREU, T.: “Politiche...”, *op. cit.*, p. 253 y ss. Sobre el tema, *vid.* también las profundas anotaciones de CARUSO, B.: “Il conflitto...”, *op. cit.*, pp. 93 y ss.

<sup>84</sup> Sobre el tema, reenvío a las convalidadas anotaciones de BAVARO, V.: “Procedure...”, *op. cit.*, pp. 428 y ss. ; PASCUCCI, P.: “Gli orientamenti...”, *op. cit.*, pp. 362 y ss.

<sup>85</sup> TREU, T.: “Politiche...”, *op. cit.*, pp. 254 y ss.

<sup>86</sup> MASTINU, E.M.: “I contenuti...”, *op. cit.*, pp. 254 y ss.

<sup>87</sup> Obligatorias por convenio, pero no impuestas por la ley, porque, como muestra la experiencia de otros países, los procedimientos de conciliación y arbitraje obligatorios por ley son, generalmente, refutados por los actores sociales, En materia es iluminante el caso francés: en 1980, sobre 542 manifestaciones de lucha oficialmente censadas, sólo 22 han sido llevadas a la atención de las Comisiones de conciliación previstas por la ley y, de estas, sólo 2 han conducido a una conciliación. De este sustancial fallo ha debido tomar acto incluso el legislador que, con la ley de 13 de noviembre de 1982 ha eliminado el carácter obligatorio de los mencionados procedimientos. Sobre el tema, *cf.* BLAN-JOUVAN, X.: “Pour un meilleur reglement des conflits du travail en droit français”, en *Scritti in onore di Gino Giugni*, Cacucci, Bari, 1999, pp. 1420 y 1425. Análogas consideraciones inspiran la casuística española del SIMA, sobre el tema, *vid.* GARRIDO PÉREZ, E.: “Il sistema spagnolo di soluzione delle controversie di lavoro”, DLRI, 2000, pp. 533 y ss.

<sup>88</sup> En Francia, el recurso al Inspector de trabajo en funciones de mediación de los conflictos colectivos ha dado apreciables resultados. Sobre el tema, *cf.* BLAN-JOUVAN, X.: “Pour un meilleur...”, *op. cit.*, pp. 1423 y ss.

Pero, sobre todo, es necesario mejorar y reforzar las «condiciones sociales de funcionamiento (...) del sistema», con la plena toma de conciencia de la capacidad de los sistemas procedimentales en la gestión de los conflictos<sup>89</sup>; y la asunción de que el conflicto en el sector terciario, particularmente aquel relativo a la interpretación y aplicación de los convenios colectivos, tiene necesidad de resolverse con el modelo «civil y paciente» de la solución amistosa, más que con la oposición y la presión sindical<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> TREU, T.: “Politiche...”, *op. cit.*, p. 253.

<sup>90</sup> ROMAGNOLI, U.: “La Commissione di garanzia: un primo bilancio – Atti del convegno AISRI”, Industria e Sindacato, 1992, p. 12; BLANC-JOUVAN, X.: “Pour un meilleur...”, *op. cit.*, p. 1425.

**BIBLIOGRAFÍA**

- AA.VV.: “Gli anni della conflittualità permanente. Rapporto sulle relazioni industriali in Italia nel 1970-71”, Angeli, Milano, 1976.
- BARBIERI, M.: “La contrattazione collettiva”, en *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario*, AA.VV., F. Carinci y M. D’Antona (Dir.), vol. II, Giuffré, Milano, 2000.
- BAVARO, V.: “Procedure di «raffreddamento» e di «conciliazione» dei conflitti collettivi nei servizi essenziali”, *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali (DLRI)*, 2000.
- BELLARDI, L.: “Concertazione e contrattazione”, Cacucci, Bari, 1999. “Protocollo del ’93 e assetti contrattuali di categoria: un modello e molti “sistemi””, en *Scritti in onore di Gino Giugni*, Cacucci, Bari, 1999.
- BELLARDI, L. y BORDOGNA, L.: “Relazioni industriali e contrattazione aziendale. Continuità e riforma nell’esperienza italiana”, Angeli, Milano, 1997.
- BIAGI, M.: “Il Patto Milano Lavoro: un’intesa pilota”, *Diritto delle Relazioni Industriali (DRI)*, 2000.
- BLAN-JOUVAN, X.: “Pour un meilleur règlement des conflits du travail en droit français”, en *Scritti in onore di Gino Giugni*, Cacucci, Bari, 1999.
- BOLLANI, A.: “L’interpretazione del contratto collettivo alla luce della disciplina introdotta dal d.lgs. n. 80/98”, *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro (RIDL)*, 1999.
- BORDOGNA, L. y PROVASI, G.: “La conflittualità”, en *Le nuove relazioni industriali*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- CARUSO, B.: “Il conflitto collettivo post-moderno: come si adegua il diritto del lavoro”, *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali (DLRI)*, 2002.
- DAU, M.: “Oltre la concertazione”, Le Monnier, Firenze, 2001.
- DE MARINIIS, N.: “Sciopero e concertazione nei trasporti: dalla legge n.º 146 del 1990 al patto sociale del 23 dicembre 1998”, *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro (MGL)*, 1999.
- GHERA, E.: “Considerazioni sulla giurisprudenza in tema di sciopero, in Indagine sul sindacato”, coordinado por ISLE, Giuffrè, Milano, 1970.
- CORSO, F.: “Le clausole obbligatorie intersindacali”, en *Lecture di diritto sindacale*, Massimo D’Antona (Coord.), Jovene, Napoli, 1990. “Effetti obbligatori e funzione organizzativa del contratto collettivo”, ESI, Napoli, 1990.
- GARRIDO PÉREZ, E.: “Il sistema spagnolo di soluzione delle controversie di lavoro”, *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali (DLRI)*, 2000.
- GIUGNI, G.: “Intervento” en *La contrattazione collettiva: crisi e prospettive*, Angeli, Milano, 1976. “Commento alla premessa” en *Il contratto dei metalmeccanici*, Franco Carinci (Coord), Zanichelli, Bologna, 1978.
- GHEZZI, G.: “La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese ed il sistema contrattuale delle informazioni e della consultazione del sindacato”, *Rivista di Giurisprudenza del Lavoro*, Tomo I, 1978.
- GHEZZI, G. y ROMAGNOLI, U.: “Il diritto sindacale”, Zanichelli, Bologna, 1997.

- GRAGNOLI, E.: “Le questioni temporali relative agli accordi sulle prestazioni indispensabili”, en *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Pascucci (Coord.), IPSOA, Milano, 2001. GRANDI, C. y TERZOLI, P. (Coords.): “Il Protocollo IRI. Analisi e prospettive di un modello di relazioni industriali”, Quaderni di Industria e Sindacato (QIS), Roma, 1989.
- LECCESE, V.: “Autonomia collettiva e composizione dei conflitti”, *Diritto delle Relazioni Industriali (DRI)*, 1994.
- LUNARDON, F.: “Amministrazione del contratto collettivo e gestione del contratto”, *Diritto delle Relazioni Industriali (DRI)*, 1990.
- MASTINU, E.M.: “I contenuti obbligatori intersindacali nella teoria giuridica del contratto collettivo”, Giappichelli, Torino, 2002.
- MORTILLARO: “La contrattazione collettiva in Italia”, en *La contrattazione collettiva: crisi e prospettive*, Angeli, Milano, 1976.
- NEGRELLI, S. y TREU, T. (Coords.): “Le scelte dell’impresa fra autorità e consenso”, Angeli, Milano.
- PASCUCCI, P.: “Gli orientamenti della Commissione di garanzia su due punti critici della legge n. 83 del 2000: le sanzioni disciplinari e le procedure preventive”, *Argomenti di Diritto del Lavoro (ADL)*, 2002.
- RAFFI, A.: “Sciopero nei servizi pubblici essenziali. Orientamenti della Commissione di garanzia”, Giuffrè, Milano, 2001.
- ROCCELLA, A.: “Parte obbligatoria del contratto collettivo e diritti sindacali di controllo”, *Rivista di Giurisprudenza del Lavoro*, Tomo I, 1977. “Una nuova fase delle relazioni industriali: la stagione dei Protocolli”, *Lavoro e Diritto (LD)*, 1990.
- ROMAGNOLI, U.: “La Commissione di garanzia: un primo bilancio – Atti del convegno AISRI”, *Industria e Sindacato*, 1992.
- RUSCIANO: “L’iter formativo della legge 83 del 2000”, *Rivista di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 2002.
- SCARPELI, F.: “Il patto Milano Lavoro: le ragioni del dissenso”, *Diritto delle Relazioni Industriali (DRI)*, 2000.
- TIRABOSCHI, M.: “Le politiche per l’occupazione tra crisi della contrattazione collettiva e spinte federaliste”, *Diritto e Pratica del Lavoro (DPL)*, 2000.
- TREU, T.: “Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali: un caso estremo di regolazione pluralistica”, en *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Giuffrè, Milano, 1995. “Il patto sul lavoro di Milano: un modello di concertazione in stile europeo”, *Diritto delle Relazioni Industriali (DRI)*, 2000. “Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio”, Il Mulino, Bologna, 2001.
- VENEZIANI, B.: “Tecniche di prevenzione e composizione dei conflitti collettivi”, en *Il conflitto industriale in Italia*, G.P. Cella y M. Regini (Coords.), Il Mulino, Bologna, 1985.