La promozione della conciliazione e della mediazione nei conflitti collettivi di lavoro in Europa

Stato dell'arte, buone pratiche e procedure

Rapporto finale della ricerca NEIRE III

New European Industrial Relations

Fondazione Bruno Visentini

Commissione Europea

Table of Contents

La promozione della conciliazione e della mediazione nei conflitti collettivi di lavoro in Europa 2

1. Introduzione 2

2. La CE promuove la conciliazione e la mediazione 4

3. I conflitti collettivi nelle organizzazioni 6

4. Conciliazione e Mediazione: cosa significano questi termini? 8

5. Regolamenti, Ruoli e Relazioni: il modello delle 3-R di mediazione dei conflitti collettivi. 10

1. Regolamenti 12

2. Ruoli 12

3. Relazioni 13

6. I Conflitti collettivi: sviluppo attraverso cinque fasi 14

7. Stato dell'arte in Europa: 12 pratiche in 12 Stati membri 17

8. Procedure per promuovere il sostegno delle terze parti nel conflitto di lavoro collettivo in Europa 19

Bibliografia 21

Mediazione ed interventi di terze parti nella risoluzione dei conflitti collettivi nelle organizzazioni in Italia 23

1. Il caso 23

2. Note metodologiche 24

Sample – Study 1 24

Sample – Study 2 24

Sample – Study 3 24

3. Introduzione 25

3. Caratteristiche del sistema di mediazione 27

4. Caratteristiche dei mediatori/facilitatori e delle procedure di mediazione 30

5. Descrizione del processo di mediazione 33

6. Opinioni e valutazioni degli attori coinvolti 37

7. Efficacia del sistema di mediazione 39

8. Conclusioni 40

Ringraziamenti 41

Bibliografia 42

1. La promozione della conciliazione e della mediazione nei conflitti collettivi di lavoro in Europa

Stato dell'arte, buone pratiche e procedure

Autori: Ana Belen Garcia[1,2], Erica Pender[1,2], Francisco J. Medina[1] e Martin Euwema[2]

[1]Università di Siviglia, Spagna; [2]Università Cattolica di Lovanio, Belgio

1.1 Introduzione

I conflitti collettivi di lavoro sono una realtà diffusa in tutto il mondo. Ogni giorno si verificano scioperi e azioni collettive da parte dei lavoratori. Questi conflitti possono essere di una certa importanza e spesso i negoziati vanno incontro a veri e propri "blocchi", con rilevanti conseguenze sul piano economico e sociale. Le cause di queste *escalation* di conflitti sono spesso legate ai cambiamenti nelle condizioni lavorative, alle ristrutturazioni aziendali poste in essere dalle organizzazioni o ad offerte ed azioni considerate ingiuste dalle parti coinvolte. L'*escalation* è tipicamente caratterizzata da una rottura della fiducia nelle relazioni tra management e dipendenti, così come fra i loro rappresentanti (Elgoibar, Euwema e Munduate, 2016).

I conflitti di maggiore entità hanno generalmente costi elevati, sia per le organizzazioni che per i dipendenti. Tali conflitti comportano, quindi, non indifferenti costi per l'intera società. In molti casi, settori quali quello della sanità, dei trasporti o dell'istruzione subiscono ripercussioni negative per via dei conflitti. Interi settori possono andare incontro a veri e propri blocchi in termini di funzionalità ed operatività, con una serie di conseguenze negative che si ripercuotono sulle comunità. Per tali motivi, i governi nazionali e la stessa Unione Europea (UE) cercano di regolare i conflitti collettivi di lavoro. La maggior parte dei paesi ha promosso leggi in materia di lavoro, leggi sullo sciopero e norme specifiche sulla contrattazione collettiva. All'interno dell'UE il dialogo sociale ha una tradizione ricca e variegata, ed è parte integrante della legislazione, sia a livello UE sia a livello di Stati membri (Euwema, Munduate, Elgoibar, Garcia e Pender, 2015).

In ambito comunitario esiste una vasta legislazione sul lavoro. Le condizioni lavorative, i contratti, la salute, la sicurezza e i diritti collettivi dei dipendenti sono ampiamente regolamentati rispetto a molte altre realtà al di fuori del contesto europeo. Le leggi sul lavoro all'interno della UE differiscono tuttavia su molti elementi importanti tra gli Stati membri. Le differenze in questione riguardano anche i modi attraverso i quali vengono gestiti i conflitti collettivi e le azioni collettive, sia da parte dei dipendenti sia da parte dei datori di lavoro. Le suddette differenze emergono soprattutto con riferimento a due aspetti. In primo luogo, i comitati aziendali come organi eletti dai rappresentanti dei lavoratori hanno in alcuni Stati membri una posizione legale ampiamente riconosciuta ed un'incisività molto forte (ad esempio in Germania), mentre in altri paesi (Romania, Italia) hanno un'influenza limitata sul processo decisionale organizzativo (Garcia, Munduate, Elgoibar, Wendt e Euwema, 2017). In secondo luogo, il diritto allo sciopero è regolato in modo diverso fra gli Stati membri. Questo diritto è limitato o addirittura assente in alcuni paesi con riferimento a specifici settori lavorativi (ad esempio in Francia) con un forte impatto sociale (ad esempio nel settore dell'ordine pubblico o della difesa).

Poiché scioperi ed azioni collettive in generale hanno costi elevati che si ripercuotono sulla società, in molti paesi queste azioni sono legali solo se promosse ed organizzate da associazioni ufficialmente riconosciute, come i sindacati, e solo con l'approvazione delle istituzioni competenti. Allo stesso modo, in molti paesi, gli scioperi o altre iniziative collettive sono legittime solo quando falliscono i tentativi di negoziare e risolvere i conflitti preliminarmente (Warneck, 2007). Gli sforzi per risolvere preliminarmente il conflitto includono negoziazioni e incontri guidati da facilitatori terzi. Le condizioni per attuare uno sciopero spesso dipendono da una mediazione obbligatoria del conflitto, come ad esempio in Spagna. Nella maggior parte dei paesi, le parti coinvolte nel conflitto possono rivolgersi ad un tribunale: in questi casi, tuttavia, vi è pur sempre la consapevolezza che la decisione del giudice potrebbe non risolvere i problemi sottostanti al conflitto. Pertanto, la mediazione o la conciliazione potrebbero essere più utili ai fini dell'individuazione di una soluzione accettabile e sostenibile per le parti coinvolte. Al contempo, i governi stanno cercando di migliorare i maccanismi extragiudiziali per ridurre le paralisi tipiche dei sistemi giudiziari, favorendo il dialogo sociale.

Le terze parti nei conflitti collettivi possono assumere diversi ruoli. In tutto il mondo vi è una grande varietà di attori: si tratta di arbitri, conciliatori, mediatori e facilitatori, i quali possono

intervenire in qualità di terze parti all'interno di un conflitto collettivo. Quando la posta in gioco è alta e il conflitto si intensifica, anche soggetti pubblici, politici, difensori civici, leader religiosi o sindaci intervengono in qualità di terzi. Tuttavia, spesso è possibile riscontrare anche l'intervento di terze parti istituzionali, mediatori e facilitatori professionali (Brown, 2014).

1.2. L'Unione Europea promuove la conciliazione e la mediazione

Data l'elevata posta in gioco, vale la pena riflettere sulla progettazione del sistema di gestione dei conflitti con particolare riferimento ai conflitti collettivi, cercando di capire come agiscono le terze parti e qual è la loro efficacia. La UE riconosce l'importanza del dialogo sociale e la prevenzione dell'*escalation* dei conflitti nei rapporti di lavoro: in tale ottica, si dovrebbe prendere in considerazione l'assistenza di terzi nelle diverse fasi dei conflitti collettivi e stimolare l'apprendimento delle buone pratiche di mediazione fra i diversi Stati membri. Questa linea di azione della Commissione Europea si sviluppa lungo due direzioni.

La prima è la promozione del dialogo sociale da parte della UE (Euwema et al., 2015; Martinez-Lucio, 2013; Weltz, 2008; European Commission, 2016). Creare strutture che offrano un dialogo sociale sistemico, continuo e costruttivo ai vari livelli tra datori di lavoro e dipendenti è una missione fondamentale della UE. In tale ambito, uno degli obiettivi principali è la prevenzione e la regolamentazione dei conflitti collettivi.

La seconda linea di azione è la promozione della mediazione, in relazione alla quale l'Unione europea ha emanato la direttiva 2008/52/CE. La direttiva sulla mediazione ha come obiettivo la facilitazione dell'accesso alla risoluzione alternativa delle controversie e la promozione della constatazione amichevole in caso di conflitti, la promozione dell'uso della mediazione e di una relazione equilibrata tra mediazione e procedimenti giudiziari (Commissione europea, 2016). Questo obiettivo europeo intendeva incoraggiare gli Stati membri ad adottare misure specifiche per promuovere la risoluzione dei conflitti tra le parti, evitando il ricorso alla via giudiziaria tradizionale e quindi alle sentenze dei tribunali. È importante sottolinerare come questa direttiva sia rilevante per le controversie in diversi settori, inclusi conflitti familiari e individuali sul posto di lavoro (Bollen, Euwema e Munduate, 2016). La direttiva è stata implementata in vari modi dai diversi Stati membri. Sul fronte dei conflitti collettivi di lavoro, l'attuazione e l'implementazione di questa direttiva differisce tra gli Stati membri: si registrano risultati positivi in alcuni paesi e risultati meno positivi in altri. Le sfide per pervenire ad una

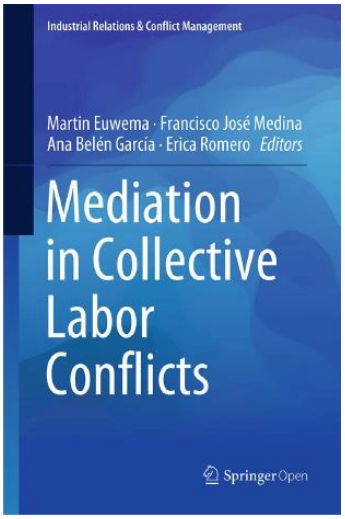
efficace implementazione di questi istituti giuridici riguardano molti paesi, soprattutto quelli caratterizzati da una breve tradizione in materia di conciliazione e mediazione.

Secondo Brown (2014), c'è una tendenza generale che conduce verso risoluzioni delle controversie in maniera alternativa (ADR) nei conflitti collettivi di lavoro, in cui le parti sono assistite da un terzo per il raggiungimento di un accordo rispetto alle tradizionali sentenze giudiziarie dove una parte risulta vincente e l'altra perdente.

Brown sostiene che i governi, sia all'interno che all'esterno dell'Unione Europea, hanno promosso la creazione di processi "quasi giudiziari" mediante istituzioni di terze parti che facilitano la risoluzione dei conflitti collettivi. Nonostante i diversi *background* economici e politici di ogni paese, ci sono alcuni importanti tratti comuni che si sono sviluppati soprattutto negli ultimi anni (Valdés Dal-Ré, 2003). Ad esempio, alcuni paesi che un tempo erano molto fiscali dal punto di vista del sistema giudiziario, come ad esempio la Spagna, oggi lo sono sempre meno. Allo stesso modo, alcuni sistemi giudiziari tradizionalmente basati su approcci volontari e meno formalizzati, come quello britannico, stanno aumentando il grado di regolamentazione delle controversie collettive (Dix e Barber, 2015). Una tendenza rilevante che si riscontra nei paesi europei è la preferenza di approcci su base volontaria, come incoraggiato anche dalla Commissione europea nel 2000. Si assiste ad una diffusione di procedure volontarie di conciliazione, mediazione ed arbitrato per la risoluzione delle controversie. Ciò è dovuto in parte ai minori costi e tempi di risoluzione delle controversie che queste procedure alternative comportano rispetto ai canali tradizionali, ma anche ad una maggiore propensione verso la costruzione e il mantenimento delle relazioni fra le parti coinvolte in una prospettiva di lungo termine.

"L'esperienza di molti paesi mostra che il centro di gravità di un sistema di risoluzione delle controversie statali dovrebbe basarsi sulle procedure di conciliazione/mediazione volte ad aiutare le parti a raggiungere un accordo negoziato in condizioni il più possibile vicine a quelle del normale processo negoziale" (ILO – Organizzazione Internazionale del Lavoro).

NEIRE-III project.



Con il sostegno della UE (DG Occupazione, affari sociali e inclusione) è stato condotto un progetto per esaminare e promuovere l'intervento di terzi nei conflitti collettivi di lavoro in 12 paesi europei. Sono stati condotti tre studi.

Lo studio 1 è principalmente uno studio documentale che offre un'analisi sociopolitica, istituzionale e legale di ciascun sistema di mediazione, includendo interviste con esperti.

Lo studio 2 è un'analisi comparativa dell'efficacia dei sistemi di mediazione dal punto di vista degli utenti. Interviste e focus group sono stati condotti al fine di valutare le motivazioni dei datori di lavoro e dei dipendenti nella scelta di utilizzare o non utilizzare i servizi di terzi per la conciliazione o la mediazione, e la soddisfazione e le aspettative nei confronti di questi servizi.

Lo studio 3 rappresenta anch'esso un'analisi comparativa, questa volta dal punto di vista dei fornitori del servizio (mediatori/conciliatori), esplorando la propria percezione del sistema nel loro paese d'origine, le esperienze, le idee per migliorare l'utilizzo e la qualità del processo di mediazione.

Gli studi sono stati discussi in seminari in ogni paese ed in una conferenza internazionale a Bruxelles.

I risultati sono presentati, insieme agli studi di Australia, Cina, India, Sud Africa e Stati Uniti, nella pubblicazione open access: *Mediation in Collective labor conflicts (https://www.springer.com/us/book/9783319925301).*

1.3. I conflitti collettivi nelle organizzazioni

Il conflitto è una realtà presente su diversi livelli nei luoghi di lavoro: tra gli individui, tra i gruppi di lavoro e tra le organizzazioni. Si è in presenza di un conflitto tra due o più parti (individui o gruppi) quando, nell'ambito di una determinata situazione, almeno una delle parti è offesa o è ostacolata dall'altra (Elgoibar, Euwema e Munduate, 2017). I conflitti collettivi di lavoro si concentrano tradizionalmente sulla relazione tra management e gruppi di dipendenti. L'argomento è spesso incentrato sui diritti o gli interessi del gruppo di lavoratori; argomento che si contrappone a quello dei conflitti di lavoro individuali, che sono quelli che sorgono

all'interno della relazione tra un singolo dipendente e il suo datore di lavoro. I conflitti di lavoro possono comunque coinvolgere diversi livelli di organizzazioni, anche a livello di settore o addirittura nazionale.

Molti autori distinguono due tipi di conflitti collettivi di lavoro: i *conflitti per interessi* e i *conflitti per diritti*. Le controversie per interessi sono quelle in cui le parti tentano di modificare o sostituire i termini dell'accordo già esistenti, come ad esempio avviene nel caso di una negoziazione di un contratto collettivo. Le controversie per i diritti sono quelle che riguardano l'interpretazione e l'applicazione di norme esistenti, come leggi o accordi collettivi[1]. Gli interventi di terzi differiscono in efficacia e strategie in entrambi i tipi di conflitto (Martinez-Pecino, Munduate, Medina ed Euwema, 2008). Sorprendentemente, i pochi studi che indagano questi conflitti si concentrano principalmente sui conflitti di interesse. Ciò è comprensibile in un'ottica di negoziazione dato che i negoziati sono principalmente legati agli scioperi (Macneil e Bray, 2013).

Le parti coinvolte nei conflitti collettivi, ed i problemi che ne derivano, possono essere molto diversi e variegati. Si possono riscontrare situazioni in cui vi è un supervisore di prima linea in conflitto con il proprio team durante l'orario di lavoro; un direttore di una scuola in conflitto con gli insegnanti di educazione fisica; un direttore di una banca in conflitto con il comitato aziendale in merito al pagamento di premi; un top management di una società mineraria in conflitto con i sindacati relativamente alle condizioni di lavoro. Le parti in conflitto possono interagire nell'ambito di circostanze e contesti che possono avere rilievo settoriale oppure nazionale. In questi ambiti possono intervenire altri tipi di attori, in particolare agenti professionisti il cui compito è rappresentare gli interessi delle parti principali coinvolte nel conflitto. Se ci si sofferma sui rappresentanti, in Europa esistono due attori istituzionali di base atti a rappresentare gli interessi dei dipendenti: comitati aziendali e comitati per la salute e la sicurezza, all'interno delle organizzazioni; sindacati che rappresentano gli interessi dei lavoratori, all'esterno delle organizzazioni. La letteratura e le regolamentazioni si concentrano

[1] Secondo l'ILO, "un conflitto per i diritti è una disputa riguardo la violazione dell'interpretazione di un diritto (o un obbligo) esistente previsto dalla legge, da un accordo collettivo o dal contratto individuale di impiego. Ciò prevede una dichiarazione secondo la quale non sono stati rispettati i diritti e i doveri di un lavoratore o di un gruppo di lavoratori. Un conflitto sugli interessi è invece un conflitto che deriva dalle divergenze rispetto alla determinazione dei diritti e degli obblighi futuri, ed è solitamente il risultato di un fallimento della contrattazione collettiva". http://www.ilo.org/legacy/english/dialogue/ifpdial/llg/noframes/ch4.htm#3

soprattutto su questi due istituti, e comprendono anche gli ambiti di intervento di terze parti come quello della conciliazione e della mediazione.

Sindacati, scioperi e mediazione. All'interno dell'UE, solitamente sono i sindacati ad avere il diritto di promuovere uno sciopero. Tuttavia, ancor prima di intraprendere un'azione di sciopero, in molti paesi vi è l'obbligo di tentare di risolvere il conflitto preliminarmente attraverso la conciliazione o la mediazione. Questo è ad esempio il caso della Spagna, del Portogallo e del Belgio.

Comitati aziendali, stallo nel processo decisionale e mediazione. I comitati aziendali sono organi formali di dialogo tra la direzione delle aziende e delle organizzazioni e i rappresentanti eletti dai lavoratori. Le organizzazioni, nella maggior parte degli Stati membri, devono informare, consultare e persino richiedere approvazioni sulle proprie iniziative da parte del comitato aziendale quando si tratta di decisioni che hanno un impatto sui dipendenti, come nel caso di una ristrutturazione aziendale. Ad esempio, un'organizzazione sanitaria olandese che subisce perdite propone la ristrutturazione: se il comitato aziendale non approva, il processo di risoluzione del problema diviene di difficile risoluzione se non impossibile. L'assistenza e l'intervento di terze parti per sbloccare questo genere di conflitti, è offerta ad esempio nei Paesi Bassi e in Danimarca.

1.4. Conciliazione e Mediazione: cosa significano questi termini?

La mediazione può essere definita in generale come "qualsiasi assistenza di terzi al fine di aiutare le parti a prevenire l'escalation di conflitti, contribuendo a porre fine al conflitto e trovare soluzioni negoziate per esso" (Elgoibar et al., 2017). Per i conflitti collettivi di lavoro, la terminologia internazionale differisce da quella presente in altri campi. A livello internazionale, conciliazione e mediazione sono spesso utilizzati come sinonimi nella letteratura scientifica (si veda ad esempio Wall e Dunne, 2012); tuttavia nei sistemi e nei regolamenti del conflitto collettivo esistono differenze significative tra i due concetti.

La *conciliazione* è definita come “la pratica mediante la quale i servizi di una terza parte neutrale sono utilizzati in una controversia come mezzo per aiutare le parti della controversia a ridurre la portata delle loro differenze ed arrivare a una soluzione amichevole o ad una soluzione concordata” (Foley e Cronin, 2015). Il modo in cui è organizzato questo processo di conciliazione è molto diverso tra i paesi, ma è per lo più un processo relativamente informale, in cui le principali parti in conflitto si impegnano in un dialogo facilitato. Se la conciliazione non riesce a porre fine al conflitto, il secondo passo potrebbe essere la mediazione.

La *mediazione* è in molti paesi un processo più formale, in cui i mediatori assumono un ruolo di tipo valutativo e forniscono raccomandazioni alle parti su come procedere. Quando le parti accettano queste raccomandazioni, il conflitto può essere concluso con un accordo. In alcuni sistemi, ad esempio, le parti possono scegliere tra la mediazione con e senza raccomandazioni. Nel primo caso, esiste un protocollo specifico su come fornire queste raccomandazioni da parte dei mediatori.

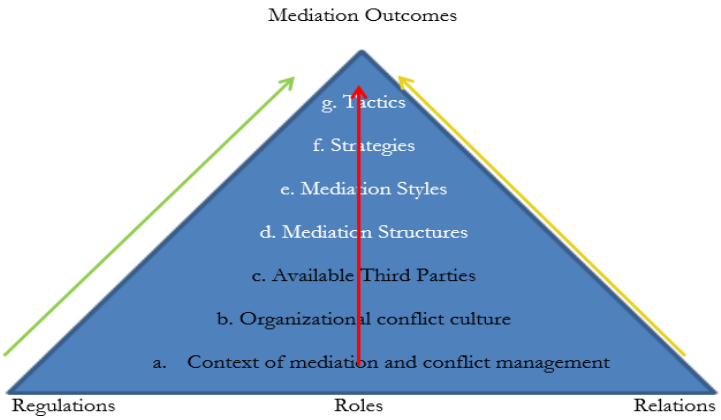
Le terze parti possono avere ruoli e posizioni diverse. Queste dipendono da vari fattori, fra i quali le caratteristiche della società, della cultura, del livello di *escalation* e dalle parti specifiche coinvolte (ad esempio sindacati o comitati anziendali). Inoltre, è possibile notare l’esistenza di una vasta gamma di terminologie che spesso contribuiscono a generare confusione. In diversi paesi si osserva che ciò che è ufficialmente chiamato "mediazione" ha per lo più caratteristiche di arbitrato e spesso si tratta di un processo molto formale in cui i rappresentanti delle parti in conflitto negoziano soluzioni e la terza parte spesso agisce in modo consultivo.

Mentre in molti paesi esistono accordi (legali e strutturali) per l'intervento di terzi in specifiche fasi di *escalation* (in particolare in caso di minaccia di sciopero o di altre azioni collettive), risulta inceve una minore organizzazione con riferimento alle relazioni tra il management e i comitati aziendali. In diversi paesi vi sono iniziative di intervento nella fase iniziale del conflitto (ad esempio, quella fase in cui i facilitatori cercano di facilitare il processo di contrattazione collettiva, la definizione dell'agenda, e di coordinare le riunioni per facilitare i negoziati e interrompere l'*impasse*).

1.5. Regolamenti, Ruoli e Relazioni: il modello delle 3-R di mediazione dei conflitti collettivi

Ispirato alla "geometria delle procedure di risoluzione delle controversie" di Budd e Colvin (2008), Bollen, Euwema e Munduate (2016), hanno sviluppato il modello 3-R di mediazione. Questo modello rappresenta la base per orientare la strutturazione della mediazione nei conflitti collettivi. Il modello 3-R prende in considerazione tre diverse dimensioni: Regolamenti, Ruoli e Relazioni (Figura 1). Le tre dimensioni creano una piramide costruita su diversi livelli, che vanno dal contesto più ampio (in basso) alle specifiche tattiche adottate dalle terze parti (in alto). Di seguito, si argomentano i sei strati e successivamente le 3-R. Nel modello 3-R, il termine "mediazione" è utilizzato in senso lato, includendo quindi sia la conciliazione che la mediazione.

Figura 1.1 - Il modello 3-R della mediazione sul posto di lavoro



Nella parte inferiore della piramide vengono individuate le caratteristiche del contesto da cui scaturiscono la disponibilità al ricorso alla mediazione e la propensione alla conciliazione in ambito di conflitti collettivi sul posto di lavoro: (a) *Contesto della mediazione e ambito di gestione dei conflitti*. Cosituiscono tale contesto, ad esempio, le condizioni per il diritto di sciopero, le posizioni dei sindacati, il ruolo dei comitati aziendali a livello organizzativo e locale, le differenze tra legislazione e prassi tra settore pubblico e privato e le disposizioni istituzionali ufficiali per gli interventi di terzi (nel Regno Unito, ad esempio, l'ACAS è l'istituto nazionale pubblico che fornisce il servizio di mediazione). (b) *Cultura del conflitto organizzativo*. Questo ambito si riferisce alle caratteristiche culturali dei rapporti di lavoro all'interno dell'organizzazione, che possono essere più cooperativi oppure più competitivi e antagonisti. Ad esempio, Air France è nota per le sue relazioni industriali competitive. Ciò può determinare

la possibilità che vi siano terze parti che intervengono nelle diverse fasi del conflitto. (c) *Disponibilità di diverse parti terze*. In alcuni paesi europei esistono agenzie pubbliche che forniscono assistenza a terzi, le quali erogano servizi di facilitazione, conciliazione e mediazione. Come ACAS nel Regno Unito, SERCLA in Andalusia (Spagna) o l'Agenzia federale di mediazione in Belgio. In questi casi, le parti in conflitto di solito sono consapevoli dell'istituzione o agenzia alla quale rivolgersi per ottenere assistenza ai fini della risoluzione del conflitto. Tuttavia, in altri paesi, tutto ciò è meno organizzato e meno chiaro per le parti, come ad esempio in Germania o in Italia. Le organizzazioni potrebbero quindi decidere di assumere consulenti privati, di consultare avvocati o di chiedere l'intervento di personalità pubbliche.

La parte superiore della piramide è rappresenta anzitutto dalla (d) *strutturazione della mediazione*. Questo elemento fa riferimento all'organizzazione del processo di conciliazione e mediazione. C'è un ufficio amministrativo di supporto? Le parti hanno la libertà di scegliere il mediatore? Chi fa da mediatore? Il mediatore lavora individualmente o si avvale di un team? Nella maggior parte dei paesi, la strutturazione differisce se si tratta di conflitto in ambito pubblico o privato. La strutturazione dipende anche dalle parti coinvolte e dal livello di *escalation* del conflitto. (e) Gli *stili di mediazione* si riferiscono ai diversi approcci che possono essere adottati nella mediazione e al modo in cui un mediatore vede il proprio ruolo. Esistono "scuole" o ideologie piuttosto diverse, che vanno da stili basati su approcci valutativi a stili più direttivi (Della Noce, 2009), mediazioni trasformative, approcci di *problem-solving* e stili che mirano a pervenire ad una riconciliazione delle relazioni (Folger, 1996). (f) La *strategia di mediazione* fa riferimento ai piani di azione e al modo generale di lavorare nella mediazione. Ad esempio, la scelta di affidarsi esclusivamente al *caucus* (incontro con le parti separatamente), lavorare con alcuni rappresentanti delle parti nelle sessioni congiunte, coinvolgere esperti, effettuare ricerche, etc. (g) Le *tattiche di mediazione* si riferiscono ad un livello più dettagliato del processo comportamentale connesso alla mediazione, e in particolare ai reali (micro) comportamenti del mediatore, quali le tecniche e gli strumenti specifici di comunicazione utilizzati dal mediatore nel perseguimento di determinati obiettivi. Rientrano in questo ambito le domande poste, le parafrasi, lo sfogo di emozioni, il confronto delle parti con le possibili conseguenze o alternative, il modo con cui scrivere le conclusioni. Ad esempio: il mediatore fornirà le proprie opinioni e, in caso affermativo, quando e come? Queste tattiche riflettono fortemente lo stile e la strategia, ma ancor di più le competenze del mediatore.

1. Regolamenti

La dimensione normativa fa riferimento a diversi quadri normativi, i quali sono connessi ai conflitti collettivi a livello sociale, settoriale e organizzativo. A livello sociale e settoriale, nella suddetta dimensione vengono incluse le leggi sul lavoro nonché gli accordi negoziati sulla gestione dei conflitti tra le parti sociali. A livello organizzativo, sono prese in considerazione le specifiche politiche delle risorse umane atte a definire la gestione dei conflitti, compresi i regolamenti per la conciliazione e la mediazione. Si fa riferimento ad esempio alle condizioni entro le quali possono essere coinvolti mediatori esterni o interni. La dimensione normativa riguarda anche i diritti dei datori di lavoro, dei sindacati e dei comitati aziendali. Ad esempio, per chiedere unilateralmente il supporto di terze parti.

2. Ruoli

La dimensione dei ruoli si riferisce alle aspettative di ruolo delle parti in conflitto e ai ruoli di tutte le persone potenzialmente coinvolte come terze parti nel conflitto. Le parti in conflitto hanno percezioni e aspettative proprie dei rispettivi ruoli, e l'assistenza di un facilitatore, un conciliatore o un mediatore potrebbe non corrispondere a tali aspettative: "Dovremmo essere in grado di gestirlo da soli" è spesso l'affermazione ricorrente, ed è anche parte della cultura della negoziazione, perché si pensa che "i professionisti sono in grado di risolvere da soli i propri conflitti". In particolare, l'alta dirigenza di un'organizzazione potrebbe percepire la delega a terzi come l'incapacità di gestire i propri rapporti di lavoro.

Un secondo elemento della dimensione del ruolo riguarda tutti i possibili soggetti che potrebbero intervenire come terze parti nel conflitto. Vi sono diverse categorie di soggetti che svolgono funzioni che prevedono un coinvolgimento nella gestione dei conflitti collettivi e nella conciliazione e mediazione: si tratta di facilitatori e mediatori formati e specializzati (indipendenti o assunti dal governo), arbitri, nonché consulenti legali, specialisti sindacali, giudici, funzionari amministrativi, così come trainer e formatori specializzati (per il miglioramento del dialogo sociale), i quali potrebbero essere regolarmente coinvolti nei casi di conflitti ad alta intensità. Anche i leader potrebbero essere coinvolti nella gestione dei conflitti, come leader politici (membri di partiti politici), leader di comunità (ad esempio sindaci o personalità neutrali ampiamente stimate) o leader religiosi. I leader, in generale, agiscono in maniera naturale e regolare come mediatori, pertanto il loro intervento potrebbe essere

particolarmente utile nei casi in cui i conflitti collettivi di lavoro si trasformano in veri e propri conflitti sociali.

3. Relazioni

L'ultima dimensione si riferisce alle relazioni e descrive le caratteristiche dei rapporti tra le parti in conflitto e la loro relazione con il mediatore. Quali sono le strutture di potere formali e informali che influenzano l'interazione delle parti e quindi la mediazione? Quali sono le esigenze specifiche delle parti in relazione al conflitto e quali sono le loro aspettative nei confronti dell'assistenza da parte di terzi? Tutto ciò determina la tipologia di mediazione adatta, o anche altri tipi di interventi di terze parti, come il *conflict coaching*, nel caso in cui questi siano più appropriati. Nei conflitti collettivi, le parti sono spesso rappresentate da agenti. Questo comporta dinamiche particolari anche in termini di qualità della relazione fra le parti, in quanto gli agenti potrebbero essere sostituiti oppure potrebbero avere interessi propri nella dinamica del conflitto nonché proprie priorità e ordini del giorno.

È importante analizzare le qualità strutturali della relazione come la struttura di potere formale tra le parti e i diritti legali che ne derivano. In che misura le parti sono interdipendenti e quali sono gli equilibri di potere? Allo stesso tempo, è importante mettere in evidenza le caratteristiche psico-sociali della relazione, dato che la maggior parte delle relazioni lavorative hanno caratteri emotivi e quindi non meramente strumentali. Come si percepiscono le parti? In che misura desiderano riconciliarsi? Hanno un atteggiamento cooperativo o competitivo? In che misura percepiscono la relazione come giusta? Entrambe le caratteristiche strutturali e interpersonali determineranno quale tipo di mediatore, strategia e tattica saranno impiegate per giungere ad una soluzione reciprocamente accettabile e soddisfacente.

Il modello 3-R aiuta ad analizzare la conciliazione e la mediazione nel suo contesto. In primo luogo, aiuta a comprendere fino a che punto viene utilizzata la mediazione, per quali conflitti e come il processo di mediazione è organizzato e funzionante. In secondo luogo, il modello offre un quadro per comprendere la scelta di determinati stili, strategie e tattiche di mediazione basate sull'interazione di regolamenti, ruoli e relazioni. Infine, il modello 3-R offre uno strumento per comprendere e spiegare i risultati specifici della mediazione, date le caratteristiche del regolamento, i ruoli e le relazioni e la loro interazione.

1.6. I conflitti collettivi: sviluppo attraverso cinque fasi

Il modo con cui i conflitti collettivi di lavoro si manifestano e si sviluppano è comparabile alla dinamica di manifestazione di una tempesta.

Le relazioni industriali hanno un forte potenziale di conflitto, dati i diversi interessi in gioco che coinvolgono datori di lavoro e dipendenti, anche in combinazione con la loro interdipendenza reciproca. Datori di lavoro e dipendenti hanno bisogno l'uno dell'altro per realizzare i propri obiettivi, ed hanno inoltre la necessità che il rapporto lavorativo continui dopo la risoluzione del conflitto. Tuttavia, essi possono avere interessi diversi se non addirittura opposti e conflittuali. Queste fasi latenti rappresentano la condizione perfetta per costruire relazioni industriali solide, in modo da resistere alle difficoltà portate dai venti del cambiamento che inevitabilmente arriveranno. La Figura 2 e la Figura 3 illustrano le cinque fasi di manifestazione e sviluppo del conflitto e i tipi di intervento più adatti per ciascuna di queste fasi.

Il processo ciclico raffigurato nella Figura 2 mette in evidenza le diverse possibili fasi di *escalation* dei conflitti e di *de-escalation*. Ad evidenza, non tutti i conflitti devono necessariamente attraversare tutte le fasi. I venti di cambiamento, infatti, potrebbero essere lievi. E quando il conflitto è gestito correttamente, esso potrebbe tradursi in rapporti di lavoro rinnovati e produttivi e in un dialogo sociale continuo e costruttivo. Tuttavia, i venti possono anche evolversi in tempeste o uragani, con la possibilità che i rapporti fra le parti vengano distrutti a seguito della degenerazione del conflitto. Questo aspetto distruttivo delle relazioni nei conflitti si manifesta frequentemente, sebbene Brown (2014) sostenga in modo convincente come in tutto il mondo vi siano conflitti sindacali meno intensi, e ciò può avvenire anche nel caso degli scioperi. La minore intensità dei conflitti potrebbe essere dovuta a segnali di allarme precoce e quindi interventi precoci ai fini della risoluzione del conflitto (Brown, 2014). Questi interventi vengono identificati all'interno del processo ciclico rappresentato nella Figura 3, i quali sono correlati alle diverse fasi del primo processo ciclico. Le competenze formative per il dialogo sociale a livello individuale, di squadra e organizzativo sono considerate

tra le misure preventive più importanti (Munduate, Euwema e Elgoibar, 2012), le quali vengono sviluppate meglio soprattutto nelle prime fasi del conflitto. Quando le tensioni aumentano e i conflitti si fanno più intensi, gli interventi di terze parti diventano anche più autorevoli. Vale a dire che la mediazione diventa più valutativa quando la conciliazione non funziona bene. Un conflitto potrebbe essere risolto anche attraverso il coinvolgimento di un tribunale, tuttavia, dopo la tempesta, di solito è necessario "riparare" i danni causati dal conflitto. Sorprendentemente, questo genere di tematica è stato affrontato raramente nei 12 paesi oggetto di osservazione. Questi aspetti, infatti, vengono spesso trascurati per essere lasciati alle organizzazioni stesse: in questi contesti, seppur di solito le parti si muovono con l'obiettivo di trovare una soluzione al conflitto, si riscontra una scarsa fiducia delle parti e un maggior rischio di nuove *escalation*. Se non adeguatamente affrontate e gestite con i dovuti mezzi e tecniche, le conseguenze di un conflitto alimenteranno la fase successiva del processo ciclico, rafforzando la cultura del conflitto all'interno dell'organizzazione. Pertanto, investire in interventi preventivi e misure per il consolidamento della fiducia sono passi importanti da intraprendere, i quali non devono pertanto essere lasciati al caso delle dinamiche organizzative.

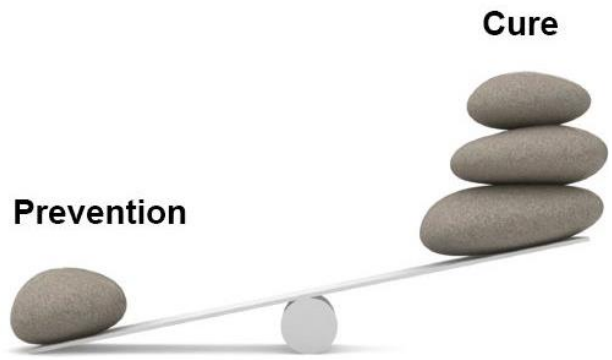
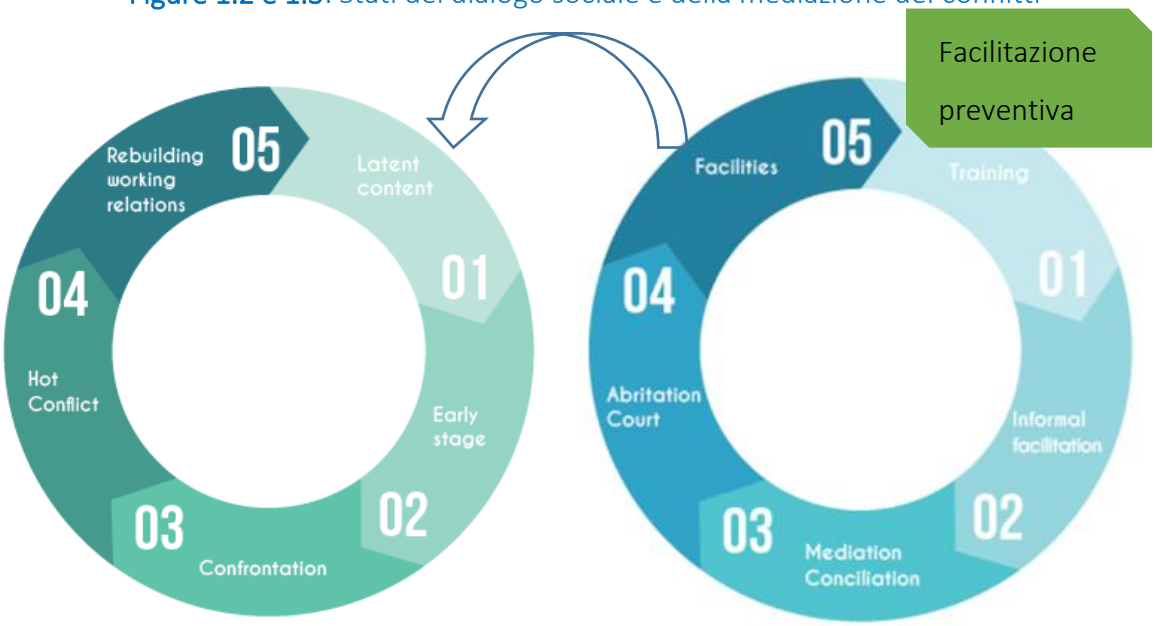


Figure 1.2 e 1.3: Stati del dialogo sociale e della mediazione dei conflitti



Le cinque fasi dello sviluppo del conflitto

Interventi specifici delle terze parti

Le cinque fasi dello sviluppo del conflitto di lavoro collettivo

Win-win

1. Conflitto latente: non c'è alcun conflitto visibile o palese, tuttavia i conflitti di interesse sono latenti, pertanto in questa fase potrebbero manifestarsi problemi di interpretazione errata, comportamenti ambigui o piccole discrepanze nelle posizioni delle parti.

2. Fase iniziale: aumento delle tensioni tra le parti, il dibattito sostituisce il dialogo, questioni affrontate al tavolo, discrepanze aperte, piccole pressioni delle parti alimentano un conflitto aperto.

Win-Loose

3. Confronto: i negoziati sono bloccati, si formulano tattiche nei confronti delle controparti, si formano alleanze, si fanno minacce, vi sono pressioni che alimentano un approccio competitivo delle parti.

Loose-loose

4. Hot conflict: le parti mirano a ferirsi l'un l'altro attraverso scioperi, azioni unilaterali, licenziamenti, ecc. Le comunicazioni sono bloccate. Azioni competitive e aggressive sono il tratto comune del comportamento delle parti.

Restauro

5. Ricostituzione e ripristino dei rapporti di lavoro: ricerca di nuove basi per lavorare insieme, se l'organizzazione continua ad esistere. Necessità di riparare al danno verificatosi, ripristinare le relazioni, sostituire gli attori chiave (licenziamenti o cambiamenti per motivi politici)

1.7. Stato dell'arte in Europa: 12 pratiche in 12 stati membri

Confrontando i regolamenti e le prassi in 12 diversi Stati membri, emergono grandi differenze a tutti i livelli relativamente agli interventi delle terze parti in ambito di conflitti. È difficile confrontare questi sistemi e queste prassi, date le evidenti differenze che si riscontrano nelle tradizioni istituzionali e nei sistemi dei rapporti di lavoro. Si riassumono i risultati di questa indagine in 13 conclusioni.

1. Le *terminologie* differiscono tra i diversi paesi e si differenziano a seconda delle aree di mediazione, come conflitti familiari, commerciali o individuali. La maggior parte dei paesi distingue il concetto della conciliazione (processo informale, finalizzato alla risoluzione dei problemi guidato da una terza parte) da quello della mediazione. La mediazione in molti paesi è un processo più formale, in cui il mediatore è un *fact finder* e di solito fornisce raccomandazioni. Questa è una forma di mediazione valutativa, particolarmente adatta nei casi di conflitti ad alta intensità.
2. La *conciliazione* è l'istituto più utilizzato nei vari paesi rispetto alla mediazione.
3. Si fa ricorso alla *mediazione* principalmente nei conflitti ad alta intensità, spesso con minacce di sciopero o già durante lo sciopero stesso.
4. Il *ruolo dei governi* può variare. La maggior parte degli Stati membri della CE provvede ad un servizio pubblico organizzato di gestione dei conflitti collettivi. Il servizio viene erogato attraverso l'ausilio di dipendenti pubblici impiegati presso il Ministero del Lavoro (Belgio, Portogallo, Estonia). In altri casi il servizio viene erogato da un soggetto esterno indipendente e autonomo finanziato con mezzi

pubblici (ad esempio SERCLA, in Andalusia, oppure ACAS, nel Regno Unito). In altri casi ancora, il servizio viene erogato tramite l'ausilio di un'organizzazione fondata dai soci partner (ad esempio la SER, nei Paesi Bassi, oppure Cooperation Consultants, in Danimarca). Diversi paesi tuttavia non hanno un ufficio pubblico dedicato che eroghi questo tipo di servizio (Germania, Italia, Francia).

5. Le terze parti assumono caratterizzazioni diverse relativamente alla loro disponibilità. Vi sono differenze anche nel grado di libertà che hanno le parti in conflitto nello scegliere il mediatore. Anche il livello di professionalità differisce sostanzialmente da paese a paese.
6. Non esiste uno standard europeo per conciliatori e mediatori nei conflitti collettivi. Ogni organizzazione utilizza i propri criteri. Gli elementi fondamentali sono per lo più basati sull'istruzione generale e sull'esperienza dei mediatori, e meno frequentemente sulla formazione specifica nelle tecniche di facilitazione e mediazione.
7. I mediatori che agiscono nell'ambito dei conflitti collettivi di lavoro non sono generalmente iscritti in albi o registri nazionali, e non seguono pertanto le linee guida di organismi professionali ufficialmente riconosciuti.
8. Gli stili di mediazione si stanno spostando verso una mediazione più agile, tuttavia l'approccio in molti paesi è ancora piuttosto formalizzato, con il quale si interviene tramite un team di mediazione (composto tipicamente da terze parti che rappresentano datori di lavoro e dipendenti). Ciò mostra similitudini con le forme e le dinamche tipiche dei tribunali "tradizionali", in cui un gruppo di soggetti esterni al conflitto indaga sui fatti e fornisce raccomandazioni.
9. C'è una tendenza crescente, in particolare nella conciliazione, in base alla quale una terza parte agisce lavorando direttamente con le parti in conflitto in modo esplorativo e risolvendo i problemi.
10. Le politiche delle risorse umane sono necessarie in tutti gli aspetti dei sistemi di mediazione: selezione dei mediatori, formazione, competenze, valutazione.
11. I mediatori vedono nel proprio contributo un grande potenziale, il quale è ancora ampiamente inutilizzato. Le ragioni principali sono la mancanza di conoscenza tra gli attori principali e la resistenza ad accettare soggetti terzi nella gestione del conflitto.

12. Il maggior potenziale di contributo da parte delle terze parti lo si individua nella prevenzione dell'*escalation* e nella fase post-conflitto. Ci sono relativamente poche iniziative che offrono in maniera sistematica servizi di terze parti (Acas nel Regno Unito e Cooperation Consultants in Danimarca). Si tratta di un mercato libero in cui sono attivi diversi fornitori del servizio di gestione dei conflitti.
13. La valutazione sistematica e il controllo di qualità sono carenti ma necessari al fine di esprimere un giudizio sui sistemi di mediazione dei diversi paesi per confrontarne l'efficacia e mettere in risalto le migliori prassi di mediazione.

Tabella 1.1. Caratteristiche del sistema per paese

	BL	DK	ES	FR	GR	IT	NL	PL	PT	RO	SP	UK
Incarico di mediazione prima di uno sciopero	+	+	-	-/+	-	+	+	+	-	-/+	+	-
Mediazione/conciliazione a costo zero	+	+/-		+/-	-	+/-	+/-	-	+	-/+	+	+
Ministro o istituzione pubblica che gestisca il processo	+	-	-/+	+/-	-	+/-	+/-	+	+	+	+	+
Ministro o istituzione pubblica che scelga il mediatore	+	-	-/+	+/-	-	+/-	-	+	+	+	+	+
Mediatori funzionari pubblici	+	-	?	+/-	-	+	-	-	+	+	-	+
Agenti in rappresentanza delle parti in conflitto	+	+	+	+/-	+/-	+	+/-	+	+/-	+	+/-	+/-

1.8. Procedure per promuovere l'intervento delle terze parti nel conflitto di lavoro collettivo in Europa

1. Promuovere l'istituzione di una figura che si occupi del servizio di mediazione/conciliazione a livello regionale e/o nazionale, almeno per fornire informazioni ai potenziali utenti circa l'accesso alle facilitazioni e alle mediazioni.

2. Promuovere i programmi di prima segnalazione e facilitazione, sviluppare le competenze tra le parti principali coinvolte nel conflitto e promuovere un clima cooperativo per il dialogo sociale nelle organizzazioni.
3. Promuovere lo scambio di buone pratiche sia all'interno dei paesi che tra paesi in ambito di mediazione dei conflitti.
4. Diffondere un linguaggio europeo condiviso sulla tematica della gestione dei conflitti, superando i problemi linguistici “di Babilonia”.
5. Sviluppare un centro di conoscenza europeo in ambito di mediazione, che sia al servizio degli uffici degli Stati membri della UE e degli altri fornitori di servizi di mediazione.
6. Sviluppare una forte politica delle risorse umane che riconosca la necessità di mediatori ben addestrati e dotati di professionalità nei conflitti collettivi di lavoro, sia a livello nazionale che a livello internazionale.
7. Favorire la comprensione dei caratteri specifici della conciliazione e della mediazione nei conflitti collettivi attraverso valutazioni sistematiche ed indagini di natura scientifica ed accademica, nonché lo sviluppo di metodologie teoriche.

Bibliografia

Bollen, K., Euwema, M., & Munduate, L. (2016). *Advancing workplace mediation through integration of theory and practice*. Springer International Publishing.

Brown, W. (2014). Third party processes in employment disputes. *The Oxford Handbook of Conflict Management in Organizations*, 135-149.

Budd, J. W., & Colvin, A. J. (2008). Improved metrics for workplace dispute resolution procedures: Efficiency, equity, and voice. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society, 47*(3), 460-479.

Della Noce, D. J. (2009). Evaluative mediation: In search of practice competencies. *Conflict Resolution Quarterly, 27*(2), 193-214.

Dix, G., & Barber, S. B. (2015). The changing face of work: insights from Acas. *Employee Relations, 37*, 670-682.

Elgoibar, P., Euwema, M., & Munduate, L. (2016). *Building trust and constructive conflict management in organizations*. The Netherlands: Springer International.

Elgoibar, P., Euwema, M., & Munduate, L. (2017). Conflict Management. *Oxford Research Encyclopedia of Psychology* pp:1-28. Oxford University Press.

Euwema, M., Munduate, L., Elgoibar, P., Garcia, A., & Pender, E. (2015). Promoting social dialogue in European organizations. Human Resources management and constructive conflict behaviour. The Netherlands: Springer.

Foley, K. & Cronin, M. (2015). Professional Conciliation in Collective Labour Disputes. Retrieved from: http://ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_486213.pdf

Folger, J. P., & Bush, R. A. B. (1996). Transformative mediation and third-party intervention: Ten hallmarks of a transformative approach to practice. *Conflict Resolution Quarterly, 13*(4), 263-278.

Garcia, A., Munduate, L., Elgoibar, P., Wendt, H., & Euwema, M. (2017). Competent or competitive? How employee representatives gain influence in organizational decision-making. *Negotiation and Conflict Management Research Journal, 10*(2), 107-125.

Macneil, J. & Bray, M. (2013). Third party facilitators in interest-based negotiation: An Australian case study. *Journal of Industrial Relations, 55*(5): 699–722.

Martinez-Lucio, M.M. (Ed.). (2013). International human resource management: An employment relations perspective. Sage.

Martinez-Pecino, R., Munduate, L., Medina, F. J., & Euwema, M. (2008). Effectiveness of mediation strategies in collective bargaining. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society, 47(*3), 480-495.

Munduate L., Euwema M., & Elgoibar P. (2012). Ten steps for empowering employee representatives in the new European industrial relations. Madrid: McGraw Hill,

Valdés Dal-Ré, F. (2003). Synthesis report on labour conciliation, mediation and arbitration in the European Union countries. *Labour Conciliation, Mediation and Arbitration in European Union Countries*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Wall, J. & Dunne, T. (2012), Mediation Research: A Current Review. *Negotiation Journal*, 28, 217–244.

Warneck, W. (2007). Strike rules in the EU27 and beyond: A comparative overview. Brussels: European Trade Union Institute.

Weltz, C. (2008) The European Social Dialogue under Articles 138 and 139 of the EC Treaty. Amsterdam: Kluwer Law International.

2. Mediazione ed interventi di terze parti nella risoluzione dei conflitti collettivi nelle organizzazioni in Italia

Autori: Andrea Caputo[1,2], Giuseppe Valenza[1,3]

[1]Fondazione Bruno Visentini, Italia; [2]Università di Lincoln, Regno Unito; [3]Università degli Studi "Mediterranea" di Reggio Calabria, Italia

2.1. Il caso

Fonte: Il Tempo.it – «Il prefetto riduce lo sciopero di 24 ore dei trasporti» (29 maggio 2016)

Il caso: "Per martedì 31 maggio, in Atac, era stato proclamato dai sindacati Faisa Confsal, Orsa Tpl, Sul Ct, Usb e Utl uno sciopero di 24 ore dei mezzi pubblici, dalle 8.30 alle 17 e dalle 20 a fine servizio. Si trattava dell'agitazione, prevista inizialmente per il 20 maggio scorso e poi differita. La protesta avrebbe messo a rischio il servizio di bus, filobus, tram, metropolitane e ferrovie Roma-Lido, Termini-Centocelle e Roma-Nord. Possibili ripercussioni si sarebbero verificati anche sulle linee notturne tra il 31 maggio e l'1 giugno. La protesta coinvolgeva anche gli addetti ai parcheggi e alle biglietterie e il personale dei servizi interni. Il pericolo di una paralisi totale è stato scongiurato grazie all'intervento del neo prefetto capitolino Paola Basilone che ha ridotto, con propria ordinanza «adottata ai sensi della legge n. 146 del 1990», la durata dello sciopero dei lavoratori di Atac spa, proclamato da diverse sigle per l'intera giornata del 31 maggio. Il nuovo provvedimento limita l'astensione dal lavoro alla fascia oraria compresa tra le 8.30 e le 12.30. Da una nota della Prefettura si apprende che è stato adottato «dopo l'infruttuoso esperimento del tentativo di conciliazione tra le parti svolto in Prefettura ieri, alla luce di alcuni elementi di criticità per il trasporto pubblico urbano derivanti da plurime circostanze, quali il contemporaneo sviluppo, nella medesima giornata, di altre azioni di sciopero, anche di 24 ore, nel settore del trasporto pubblico locale periferico - parzialmente incidenti sullo stesso bacino d'utenza - e, ancora, lo svolgimento di taluni eventi ricompresi nel calendario giubilare». Questi fattori, insieme con «il prevedibile aumento dell'afflusso di visitatori legato al ponte del 2 giugno e ai disagi al traffico veicolare connessi alla tradizionale parata prevista per la festa della Repubblica - si legge ancora nella nota - inducono a paventare che lo svolgimento delle azioni di protesta programmate possa determinare un grave ed imminente pregiudizio alla libertà di circolazione.

La riduzione della durata dell'astensione dal lavoro consente di raggiungere un giusto punto di equilibrio tra l'esercizio del diritto di astensione collettiva dal lavoro ed il diritto, parimenti garantito dalla Costituzione, alla mobilità dei cittadini e degli altri utenti della Capitale»".

Il caso appena presentato rappresenta un esempio emblematico della situazione italiana relativamente ai processi di mediazione nei conflitti collettivi. Uno sciopero nei servizi di trasporto pubblico della durata di 24 ore era stato proclamato dai sindacati e ciò avrebbe causato una paralisi della capitale italiana in termini di mobilità. Le parti coinvolte erano da un lato l'Atac, l'azienda che gestisce i servizi di trasporto pubblico urbano a Roma, dall'altro lato i sindacati dei lavoratori impiegati in tale servizio pubblico essenziale. Per evitare lo sciopero è intervenuta una terza parte, il Prefetto di Roma, il quale, agendo da mediatore, ha tentato di trovare una conciliazione fra le parti coinvolte. Questo tentativo tuttavia non è andato a buon fine. Per scongiurare il rischio di una paralisi totale, il Prefetto ha fatto ricorso alla legge n. 146/1990 che regola lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, consentendo l'astensione dal lavoro solo nelle ore mattutine, riducendo di fatto lo sciopero da 24 a 4 ore.

2.2. Note metodologiche

Sample – Study 1

Per Study 1 è stata condotta una ricerca documentale supportata da 4 interviste in profondità. Il campione era costituito da 1 mediatore della Camera di commercio di Milano, 2 professori universitari in diritto del lavoro presso l'Università LUISS di Roma e l'Università Ca' Foscari di Venezia, e 1 rappresentante dell'ufficio legale del lavoro della CGIL (Confederazione Generale Italiana del Lavoro), il più grande sindacato di lavoratori in Italia.

Sample – Study 2

Study 2 è stato condotto tramite interviste semi-strutturate (basate a loro volta su un questionario, domande scritte aperte e conversazioni). Sono stati coinvolti 21 partecipanti fra datori di lavoro (es. direttori delle risorse umane, CEO) e rappresentanti dei dipendenti (es. rappresentanze sindacali) che sono stati parte in un conflitto soggetto a mediazione.

Sample – Study 3

Study 3 è stato condotto attraverso interviste semi-strutturate (basate su un questionario, domande scritte aperte e conversazioni) di 30 partecipanti delle prefetture, che sono le principali istituzioni giuridicamente responsabili della mediazione dei conflitti collettivi di lavoro

secondo la legge italiana, in quanto direttamente responsabili della gestione dell'ordine pubblico.

2.3. Introduzione

Le caratteristiche e le modalità con le quali si svolge la gran parte dei conflitti collettivi in Italia possono trovare la propria spiegazione in alcuni fattori storici di tipo sociale e politico, in relazione ai quali è necessario fornire un'adeguata panoramica.

Dopo la seconda guerra mondiale l'Italia è stata caratterizzata da un boom economico senza precedenti, passato alla storia come "miracolo italiano". La ricostruzione post-bellica e i fondi del piano Marshall produssero uno sviluppo economico esponenziale. Nel giro di poco più di un decennio l'industria italiana vide sorgere molte fabbriche. In tale contesto, la classe operaia acquisì una propria identità e consapevolezza del proprio ruolo all'interno della società.

A partire dai primi anni '60, i rapporti fra lavoratori e imprenditori iniziarono a mostrare le prime forme di tensione. Una serie di conflitti di classe toccò il culmine dell'intensità fra il 1969 e il 1971 (Meriggi, 1996). Contestazioni, rivendicazioni, proteste, scioperi e manifestazioni rappresentarono per i decenni a seguire il "DNA" dei conflitti collettivi in Italia. Sembra che anche oggi i conflitti collettivi, nel contesto italiano, si basino su approcci tendenzialmente miranti allo scontro frontale.

Questa accentuata conflittualità la si può evincere anche dalle caratteristiche delle relazioni industriali italiane. A partire dal 1968, ad esempio, le considerevoli scosse nel contesto politico e sociale portarono ad una situazione di precario equilibrio nelle relazioni industriali (con aperte sfide da parte dei sindacati al potere politico e alla classe imprenditoriale) che si stabilizzerà parzialmente soltanto nei primi anni '90 con la firma del Trattato di Maastricht. La firma del Trattato, infatti, obbligherà il sistema politico, il sistema imprenditoriale ed il sistema delle relazioni industriali a collaborare per trovare un equilibrio fra le parti coinvolte al fine garantire l'entrata nel Mercato Unico Europeo (Bianchi, 2003). Ed in effetti, è stato sottolineato come negli anni '90 i caratteri dei conflitti collettivi si raffreddarono parzialmente, anche per via di una diminuzione dell'importanza dei lavoratori impiegati nell'industria italiana e del conseguente accrescimento del settore dei servizi (Farro, 2000).

Tradizionalmente, quindi, l'Italia è stata protagonista di accesi conflitti sociali fra le parti coinvolte in relazione ai quali si è riscontrata una certa difficoltà nella conduzione dei processi

di mediazione. Sebbene le tensioni raggiunte nei periodi storici più "caldi" siano ormai cessate, sembra che permangano alcuni caratteri salienti di quella conflittualità anche ai giorni nostri. In tale contesto, il fenomeno della mediazione come soluzione preventiva dello scontro ha un carattere più eccezionale che tipico, spesso lasciato alla volontà delle parti e con un'organizzazione più o meno informale.

In base al contenuto della Relazione Annuale della Commissione Garanzia Sciopero (2016), nell'anno 2015 i conflitti collettivi in Italia si sono concentrati maggiormente nei settori dei servizi pubblici essenziali, siano essi erogati da aziende pubbliche, private o a partecipazione mista. In tali settori il ricorso allo sciopero si mantiene su livelli decisamente elevati, registrando un aumento rispetto al 2014. Nel 2015 le proclamazioni di sciopero sono state 2.261, con un aumento di circa il 10% rispetto al precedente anno (Commissione Garanzia Sciopero, 2016).

Tabella 2.1 – Scioperi proclamati in Italia per rilevanza geografica (2004-2016)

Rilevanza / Anno	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
Imprese individuali	339	415	432	431	553	841	793	1347	1328	1506	1171	1409	1343	11908
Interregionale	23	80	54			4	2	2	10	7	18	8	18	226
Locale		302	330	572	161	425	328	257	276	206	206	182	131	3376
Nazionale	466	480	329	299	283	297	335	269	266	251	351	288	298	4212
Provinciale							93	82	119	92	86	94	37	603
Regionale	365	195	120	166	100	238	248	293	340	270	206	203	288	3032
Territoriale	241	367	262	259	393	156	254	57	61	31	42	73	65	2261
Non classificato	479	49	148	304	736	19	27	8	3	9	11	13	8	1814
Total	1913	1888	1675	2031	2226	1980	2080	2315	2403	2372	2091	2270	2188	27432
Totale interventi di mediazione (tentativi di conciliazione)	553	642	540	634	595	553	639	666	504	367	382	334	435	6844
% di mediazioni	29%	34%	32%	31%	27%	28%	31%	29%	21%	15%	18%	15%	20%	25%

Tabella 2.2 – Principali settori colpiti da scioperi in Italia (2004-2016)

Settore / Anno	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totale	%
Trasporti pubblici locali	325	317	270	343	412	372	333	496	357	394	328	378	339	4664	17%
Smaltimento rifiuti	126	141	139	147	181	161	270	359	355	503	312	408	321	3423	12%
Trasporto aereo	224	353	258	243	326	211	241	124	161	166	181	153	206	2847	10%
Pubblica amministrazione (regionale e locale)	72	93	89	165	152	145	163	204	188	162	162	202	166	1963	7%
Trasporto ferroviario	179	82	131	180	212	178	139	166	176	116	141	113	137	1950	7%
Pulizia e multiservizi	24	35	88	85	128	153	167	193	245	181	184	243	221	1947	7%
Servizi postali	140	141	76	136	98	102	43	73	92	40	89	55	85	1170	4%
Telecomunicazioni	96	99	54	74	81	78	65	71	75	82	59	59	109	1002	4%
Servizio sanitario nazionale	56	33	67	107	79	43	91	62	68	87	63	64	108	928	3%
Servizi sanitari privati	40	41	50	37	41	65	55	73	68	44	45	53	81	693	3%

2.3. Caratteristiche del sistema di mediazione

Obiettivo di questa sezione è quello di studiare le caratteristiche del sistema dei conflitti collettivi in Italia, ed in particolare come si svolgono le controversie fra datori di lavoro e lavoratori. Dall'introduzione sopra esposta si denota come tradizionalmente in Italia, per fattori storici, politici, sociali e culturali, lo strumento principale con cui veniva – e viene – condotto oggi un conflitto collettivo è attraverso lo sciopero.

Questo strumento è di per sé uno strumento per certi versi "ostile", in quanto – seppur attenuatosi nelle modalità e negli impatti sulla società negli ultimi anni – rimane comunque un mezzo che mira all'ottenimento di diritti o concessioni da parte dei lavoratori attraverso uno scontro o tramite la semplice minaccia di scontro. Si tratta, inoltre, di uno strumento che – proprio perché basato sul conflitto – evita di coinvolgere, fin quando possibile, terze parti che possano agire da mediatori. Come sostiene Bruno Leoni, «lo sciopero è infatti per sua natura una manifestazione della volontà di farsi ragione da sé» (Leoni, 2004).

Si può affermare quindi che ancora oggi in Italia, tendenzialmente, il conflitto collettivo fra lavoratori e datori di lavoro si concretizza principalmente con lo sciopero o quanto meno con la sua minaccia, e che in generale sembra esservi una certa riluttanza nell'accettare la mediazione di terze parti.

L'ordinamento giuridico italiano sembra in qualche modo riflettere le caratteristiche di questa tradizione nel sistema dei conflitti collettivi. Infatti, il sistema giuridico italiano non presenta una disciplina generale organica che regolamenta in tutta la sua complessità la materia dei conflitti collettivi in materia di lavoro.

In Italia, le controversie *individuali* fra lavoratore e datore di lavoro sono regolamentate dalle disposizioni contenute nel Capo I, Titolo IV del Libro II, del Codice di Procedura Civile. Ciò significa che le dinamiche dei conflitti individuali di lavoro, quali il tentativo di conciliazione, i procedimenti giudiziari e le impugnazioni, sono tutte regolamentate da una disciplina organica generale.

Con riferimento invece ai conflitti e alle controversie *collettive*, non esiste una disciplina basata su un sistema normativo di portata generale. In caso di conflitti collettivi, pertanto, possono sorgere diverse soluzioni per la risoluzione delle controversie. In alcuni casi, esistono leggi speciali che disciplinano le singole fattispecie. In altri casi può mancare anche una legge speciale, pertanto il conflitto viene generalmente risolto sulla base dei rapporti di forza fra le parti di volta in volta coinvolte.

In Italia, quindi, con riferimento ai conflitti collettivi, la mediazione non è prevista a livello istituzionale, pertanto è solo su base volontaria e non obbligatoria. In caso di conflitti collettivi di lavoro è presente un "ordinamento basato sul volontarismo", secondo il quale l'eventuale mediazione/conciliazione avviene su base volontaria fra le parti. Se vi sono delle "regole" che possono orientare le modalità dell'eventuale mediazione, queste spesso dipendono da "prassi". Non si tratta quindi, almeno in linea generale, di leggi formali vincolanti.

Come innanzi detto, lo sciopero nell'ambito dei servizi pubblici essenziali rappresenta un caso di conflitto collettivo particolarmente diffuso in Italia. In questi casi vi è un obbligo di mediazione/conciliazione, ossia la legge impone che le parti coinvolte nel conflitto collettivo (tipicamente il soggetto pubblico e le specifiche categorie di lavoratori) tentino obbligatoriamente di avviare una procedura di conciliazione o raffreddamento della controversia prima dello sciopero. Ovviamente il fine ultimo è quello di evitare di arrecare danno ai cittadini evitando che un servizio considerato "essenziale" non venga erogato a scapito della collettività.

La legge n. 146/1990 disciplina lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, successivamente modificata dalla legge n. 83/2000. Questa legge limita soltanto la libertà di sciopero e non il diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, cercando di bilanciare tale diritto con i diritti costituzionalmente tutelati dall'art. 2 della Costituzione Italiana.

La legge n. 146/1990 prevede l'istituto della "precettazione", con il quale gli organi preposti possono emettere un'ordinanza con cui le parti – al fine di evitare pregiudizio ai cittadini fruitori dei servizi pubblici – trovino una conciliazione con l'obiettivo di evitare lo sciopero. In questi casi, può configurarsi una situazione in cui interviene una terza parte che agisce – nella sostanza – come mediatore/conciliatore (un Prefetto o un membro della Prefettura, oppure un Ministro). Nei suoi lineamenti generali, si tratta di un provvedimento amministrativo straordinario che l'autorità competente utilizza per regolare gli scioperi (generalmente il Presidente del Consiglio o un suo Ministro delegato, oppure il Prefetto nei casi di non rilevanza nazionale del conflitto). In particolare, la precettazione è prevista nel caso in cui "sussista il fondato pericolo di un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'art. 1, comma 1°, che potrebbe essere cagionato dall'interruzione o dalla alterazione del funzionamento dei servizi pubblici di cui all'art. 1, conseguente all'esercizio dello sciopero o dell'astensione collettiva". Quando il tentativo di conciliazione fra le parti non va a buon fine, la Prefettura può ricorrere alla precettazione per imporre un determinato "indirizzo" obbligatorio alla dinamica dello sciopero: ad esempio con la convocazione delle parti presso la Prefettura per un nuovo tentativo di mediazione, il differimento dello sciopero o la riduzione della sua durata, l'imposizione di livelli minimi di erogazione del servizio pubblico essenziale.

Nei servizi pubblici essenziali, quindi, in caso di conflitto collettivo, la legge impone che vi siano dei tentativi di mediazione per evitare lo sciopero, ma risulta ben evidente come non esista una figura ufficiale di mediatore che agisce in maniera professionale nello svolgimento dei processi di mediazione. Il mediatore *de facto* è il Prefetto o un suo collaboratore (es. il Capo di Gabinetto o il Vice-Capo di Gabinetto), tuttavia la sua funzione e i suoi compiti sono sostanzialmente regolati da prassi, non da una regolamentazione che ne istituzionalizza il ruolo da un punto di vista formale.

Quando non si tratta di servizi pubblici essenziali, ma di ordinari rapporti di lavoro in cui si rivendicano diritti o specifiche condizioni lavorative, i rapporti fra le parti sono in generale

regolati giuridicamente dai contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL). È ribadito in dottrina come il contratto collettivo sia un contratto stipulato generalmente fra le associazioni sindacali dei lavoratori e quelle degli imprenditori, in cui «a determinare gli esiti contrattuali sono, pertanto, le dinamiche spontanee del sistema sindacale» (Del Punta, 2011).

Data la materia relativamente libera che costituisce l'oggetto della contrattazione collettiva, è piuttosto evidente come i casi e le modalità di risoluzione dei conflitti collettivi (e le eventuali modalità previste per la mediazione) fra lavoratori e datori di lavoro siano regolati liberamente dai contratti collettivi nazionali. Di fatto è impossibile descrivere i contenuti di tutti i contratti collettivi nazionali[2], tuttavia ciò che emerge è che la mediazione – come qualsiasi altro contenuto del contratto – non è obbligatoria, ma volontaria, e può essere disciplinata sulla base di accordi stabiliti fra le parti. Pertanto eventuali mediatori possono anche essere coinvolti se previsti contrattualmente.

Altro caso particolare in cui si può riscontrare una forma di mediazione nell'ambito dei conflitti collettivi è quello dei licenziamenti collettivi. La legge n. 223/1991 stabilisce che, in caso di licenziamento collettivo, le parti coinvolte cerchino di mediare per trovare una soluzione comune attraverso un momento di confronto istituzionale. Anche in questo caso non esiste una figura ufficiale che agisce come mediatore. Se esiste, quest'ultimo interviene in via sostanziale anziché in maniera formale, e la sua figura e le modalità con cui agisce variano di volta in volta a seconda della tipologia di lavoratori coinvolti, del territorio di riferimento e dell'entità dell'impatto sociale derivante dal conflitto.

2.4. Caratteristiche dei mediatori/facilitatori e delle procedure di mediazione

La mediazione è un istituto giuridico avente ad oggetto l'intermediazione in materia di controversie tra le parti, attraverso l'intervento di una terza parte che agisce ufficialmente in qualità di mediatore. L'Unione europea ha emanato la direttiva 2008/52/CE, la quale è stata recepita in vario modo dai diversi Stati membri. Questa direttiva, in particolare, prevedeva specifiche disposizioni sulla mediazione in materia civile e commerciale. L'obiettivo europeo

[2] Secondo i dati elaborati dalla CISL (Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori) tramite le fonti dell'Archivio dei Contratti CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro), nel 2015 il totale dei contratti nazionali collettivi con riferimento al totale delle attività economiche ammontava a 706. Nello specifico: Agricoltura, Selvicoltura e Pesca n. 42; Industria n. 147; Costruzioni n. 32; Servizi n. 461; Altri n. 24.

era quello di incentivare gli Stati membri ad adottare specifiche misure per promuovere risoluzioni dei conflitti fra le parti, evitando il ricorso al giudizio dei tribunali.

L'Italia ha recepito la direttiva con il d.lgs. 28/2010, dimostrando grande interesse nei confronti di questo istituto giuridico. Con il successivo d.l. n. 69/2013, è stata stabilita l'obbligatorietà della mediazione con riferimento a determinati conflitti.

La Corte Costituzionale italiana, dopo il d.lgs. 28/2010, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'obbligatorietà, ma con il d.l. n. 69/2013 la mediazione è tornata ad essere obbligatoria con riferimento ai seguenti ambiti di conflitto (cfr. art. 5):

- Condominio;
- Successioni ereditarie;
- Diritti reali (es. proprietà, usufrutto, servitù);
- Divisioni (es. comproprietà, comunione dei beni);
- Eredità;
- Patti di famiglia;
- Contratti assicurativi, bancari, finanziari;
- Locazione;
- Comodato;
- Affitto d'azienda;
- Risarcimenti danni da responsabilità medica e sanitaria o da diffamazione.

Il D.M. 180/2010 regolamenta ufficialmente la figura del "mediatore", il quale deve possedere un titolo di studio non inferiore al diploma di laurea universitaria triennale o, in alternativa, deve essere iscritto ad un ordine professionale, ed inoltre deve possedere una specifica formazione di almeno 50 ore su materie aventi ad oggetto l'ambito della mediazione (normativa in materia di mediazione, tecniche e procedure di negoziazione, gestione dei conflitti fra le parti, tecniche di interazione e comunicazione).

Questa, sinteticamente, è la situazione che caratterizza il sistema di mediazione civile e commerciale italiano. Da come si può evincere, la mediazione è un istituto obbligatorio che non tratta materie aventi ad oggetto l'ambito del lavoro.

Una disciplina organica che gestisce i conflitti sul lavoro (sia individuali che collettivi) non esiste, come – di conseguenza – non esiste una figura ufficiale che agisca come mediatore in tali casi.

Inizialmente c'era stata la proposta di inserire nell'ambito dell'istituto della mediazione anche la materia del lavoro, tuttavia questa proposta fu abbandonata dopo le pressioni da parte della lobby degli avvocati giuslavoristi i quali avrebbero visto sottrarsi una materia molto ampia della professione. Sembra inoltre che gli stessi sindacati siano stati poco propensi ad accettare l'ipotesi di intervento di un mediatore in ambito di conflitti di lavoro. Da un lato perché i sindacati avrebbero visto sottrarsi materie di competenza, dall'altro lato perché il conflitto in sé viene visto come lo strumento che, sotto un profilo culturale e tradizionale, è in grado di risolvere il conflitto stesso (il principio è "se ci siamo noi sindacati, a cosa serve un mediatore?").

Pertanto, nelle controversie riguardanti la materia del lavoro, non esiste un organismo formale ed istituzionale che ufficialmente agisce come mediatore. I mediatori di fatto esistono, ma agiscono in maniera informale e possono essere diversi a seconda dei casi (es. sindaci, prefetti, ministri, attori politici che in vario modo si attivano nel momento in cui si manifesta un conflitto collettivo).

Ciò che manca quindi è una disciplina formale che istituzionalizzi l'istituto della mediazione sul lavoro e la figura del mediatore. Questo può essere considerato certamente un gap, perché un mediatore che agisce professionalmente è tenuto ad avere una specifica formazione professionale, ed è inoltre tenuto a rispettare protocolli di condotta prestabiliti. Poiché attualmente non esiste la figura del mediatore professionale nell'ambito dei conflitti collettivi, i processi di mediazione oggi rischiano di scontare una potenziale mancanza di competenze adeguate nella risoluzione del conflitto.

Posto che non esiste una disciplina ufficiale sulla mediazione nei conflitti collettivi sul lavoro, ci si chiede adesso in quali casi si verificano processi di mediazione.

In caso di conflitti fra le parti nel settore del lavoro, vi possono essere dei processi di "raffreddamento" dei conflitti; tuttavia le modalità di risoluzione sono rimesse alla volontà delle parti, quindi è tutto su base volontaria. Inoltre, disposizioni formali sulla mediazione possono essere presenti nei contratti collettivi di lavoro, le quali possono prevedere dei momenti di confronto sindacale su tematiche scelte dalle parti: ad esempio con riferimento alla risoluzione delle controversie o all'interpretazione del contratto collettivo. I contratti collettivi, quindi, possono prevedere dei meccanismi di risoluzione non conflittuale delle controversie che in qualche modo possono essere "ispirati" ai principi della mediazione.

Ma come si è detto, seppur vi possono anche essere soggetti che agiscono come mediatori, questi lo fanno in veste non strettamente ufficiale. Inoltre, poiché i conflitti collettivi sono regolati principalmente su base volontaria, i soggetti coinvolti come terze parti possono essere diversi a seconda dei casi. Nei casi più importanti, sempre su base volontaria, vengono coinvolte anche le parti sociali e le istituzioni, come i ministeri, le regioni e le prefetture.

La forma più evoluta di mediazione si ha quindi nell'ambito dello sciopero nei servizi pubblici essenziali. La l. 146/90 infatti prevede l'obbligo di predisporre, nei contratti collettivi, procedure di raffreddamento e di conciliazione delle controversie, da espletare obbligatoriamente prima della proclamazione dello sciopero. Non vi è una figura di mediatore professionale che agisce in veste ufficiale, ma istituzioni che rappresentano a vario titolo il soggetto pubblico, rappresentato nella maggior parte dei casi dal Prefetto o da un rappresentante del Prefetto (ad esempio il Vice-Prefetto o il Capo di Gabinetto).

2.5. Descrizione del processo di mediazione

Si è detto che in Italia una disciplina sulla mediazione collettiva in ambito lavorativo non esiste. La mediazione si svolge quindi quasi sempre su base volontaria e bilaterale. La mediazione collettiva nel settore dei conflitti sul lavoro quindi è disciplinata dalla volontà delle parti, oppure, nei casi previsti, da leggi speciali che disciplinano singole fattispecie.

Il panorama che emerge pertanto è tendenzialmente "frastagliato" dal punto di vista dell'ordinamento giuridico e delle prassi in uso, e può essere riassunto nei seguenti punti:

- vi possono essere casi specifici di conflitti collettivi in cui vi è la *possibilità* di ricorrere alla mediazione: con riferimento a questi casi, le circostanze e le modalità della mediazione sono disciplinate liberamente fra le parti all'interno dei contratti collettivi di lavoro;
- nei casi importanti di conflitti sul lavoro (come ad esempio licenziamenti collettivi), intervengono per prassi terze parti, e a seconda dei casi si può trattare di prefetti, ministri, organismi politici o istituzioni di vario genere (in ogni caso, nel settore del lavoro, non esiste una figura "professionale" di mediatore, e non esiste una disciplina organica generale);
- l'unico caso in cui è imposta una mediazione collettiva obbligatoria è quella relativa allo sciopero nei servizi pubblici essenziali: in questi casi, per non arrecare danni alla

collettività, le parti devono obbligatoriamente tentare di trovare una conciliazione al fine di evitare lo sciopero, dietro ordinanza del Prefetto, nonché rispondere obbligatoriamente agli inviti ad avviare una mediazione alla presenza del Prefetto stesso avente funzioni di mediatore.

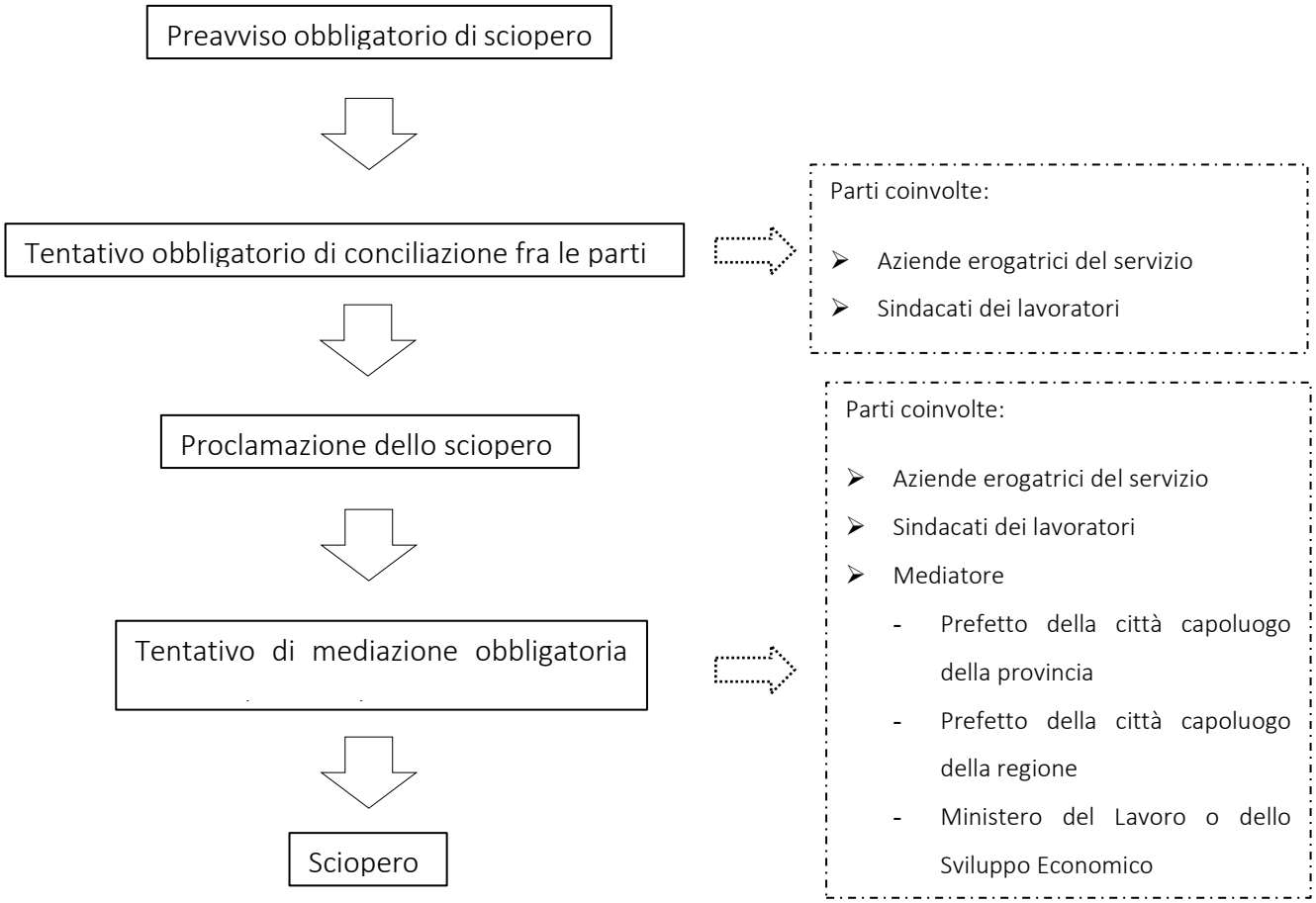
La seguente tabella sinottica consente di mettere a confronto i tre casi sopra esposti.

Tabella 2.3 – Mediazione e conciliazione in Italia

Tipologia	Regolamentazione	Tentativo di conciliazione fra le parti	Tentativo di mediazione con terze parti	Mediatore
Servizi pubblici essenziali	Legge n. 14/1990	Obbligatorio	Obbligatoria	Generalmente il Prefetto o il Ministro del Lavoro
Licenziamenti collettivi	Legge n. 223/1991	Obbligatorio	Facoltativo	Istituzioni, Enti locali o Ministri competenti
Conflitti collettivi in generale	Individuata dalle parti nei contratti collettivi nazionali	Facoltativa, stabilita nei contratti collettivi	Facoltativo	Istituzioni, Enti locali o Ministri competenti

Dalla tabella si evince come nel contesto italiano solo in un caso esiste la figura di mediatore che agisce sistematicamente come terza parte per risolvere i conflitti collettivi, ossia il conflitto che scaturisce dallo sciopero nell'ambito dei servizi pubblici essenziali. Poiché si tratta del caso più frequente ed evoluto di mediazione nel contesto italiano, si è deciso di prenderlo come "caso rappresentativo" del sistema italiano di risoluzione dei conflitti. Con riferimento a tale tipologia di mediazione è stato elaborato un modello che intende rappresentarne la dinamica di manifestazione.

Figura 2.1 – Conciliazione e mediazione nello sciopero nei servizi pubblici essenziali



Come è possibile notare nel modello sopra esposto, la procedura relativa allo sciopero nei servizi pubblici essenziali inizia con il preavviso di sciopero. Le associazioni sindacali, attraverso questo preavviso obbligatorio, sono obbligate a comunicare la volontà di scioperare *prima* della proclamazione dello sciopero.

Espletata questa fase, le due parti del conflitto sono obbligate a tentare una conciliazione, al fine di raffreddare il conflitto ed evitare lo sciopero. In questa fase, la presenza del mediatore non è obbligatoria, ma soltanto facoltativa.

Se la procedura di conciliazione fra le parti non va a buon fine, si passa alla proclamazione dello sciopero. Dopo la proclamazione, le due parti sono convocate obbligatoriamente presso una terza parte che agisce come mediatore, il cui obiettivo è quello di far sì che si trovi un accordo, ritirando di conseguenza lo sciopero precedentemente annunciato. Il mediatore può essere rappresentato da:

- Prefetto – o suo rappresentante – della provincia (per conflitti di livello provinciale, locale, di singola azienda, ente, amministrazione);
- Prefetto della città capoluogo di regione (per conflitti di rilievo regionale);
- Ministero del lavoro o Ministero dello Sviluppo Economico (per conflitti di livello nazionale).

In questi casi il mediatore può agire sia per far revocare lo sciopero sia per trovare un accordo con i sindacati affinché siano garantiti livelli sufficienti di erogazione di servizio pubblico essenziale durante lo sciopero.

Da come si evince, quindi, il processo di conciliazione e mediazione è obbligatorio, tuttavia sono presenti alcune criticità. Prima di tutto le parti coinvolte nel conflitto non hanno la possibilità di scegliere il mediatore. Il Prefetto svolge generalmente il proprio compito di mediazione da solo, oppure avvalendosi di collaboratori a cui delegare alcune funzioni della mediazione (es. il Capo o il Vice-Capo di Gabinetto); tuttavia non è possibile parlare di un vero e proprio *team*. Sul fronte delle procedure, si può affermate che non esistono protocolli prestabiliti, pertanto le procedure di mediazione sono generalmente soggette a prassi che possono variare di volta in volta a seconda delle circostanze.

Nella sostanza, il processo di mediazione si svolge in maniera informale, in cui il compito del Prefetto è quello di far sì che si trovi un accordo fra le parti coinvolte nel conflitto collettivo al fine di evitare lo sciopero, o comunque di ridurre il numero di scioperanti per garantire un'erogazione sufficiente ed adeguata del servizio pubblico essenziale.

Alla fine del processo di mediazione, non sembra esistere un accordo formale fra le parti che sancisce l'esito della mediazione, ma più semplicemente il sindacato si adopera per far rispettare l'accordo (es. proclamando la revoca dello sciopero) in seguito alle concessioni o promesse di concessioni ottenute.

Se il prefetto non è in grado di far sì che le parti raggiungano un accordo, i sindacati attuano lo sciopero, tuttavia il prefetto con ordinanza può imporre l'obbligo che lo sciopero venga svolto seguendo specifiche direttive (es. che si svolga in determinate ore del giorno e garantendo il servizio in specifiche fasce orarie, oppure imponendo ad un numero minimo di lavoratori lo svolgimento del servizio pubblico essenziale rinunciando quindi allo sciopero).

2.6. Opinioni e valutazioni degli attori coinvolti

Dei 30 utenti intervistati, solo 16 hanno accettato di compilare un questionario sulla propria soddisfazione relativamente al sistema di mediazione in Italia (scala da 1 a 5). La tabella seguente mostra i risultati dei questionari compilati, dai quali emerge come la maggior parte degli utenti che ha usufruito della mediazione ha dichiarato di essere poco soddisfatta o abbastanza soddisfatta.

Tabella 2.4 – Soddisfazione degli utenti

Soddisfazione con riferimento a:	N	Minimo	Massimo	Media	Deviazione standard
1. Come le mediazioni sono condotte	16	3	5	3.44	0.629
2. Le qualità professionali dei mediatori in generale	16	2	5	3.38	0.957
3. Il lavoro di squadra dei team mediatori (in caso di co-mediazione)	16	3	5	3.5	0.73
4. La qualità degli accordi raggiunti attraverso le mediazioni	16	2	4	3.13	0.719
5. I risultati delle mediazioni	16	2	5	3.5	0.966
6. Il livello di rispetto degli accordi da parte delle parti	16	2	5	3.56	1.031
7. Il miglioramento della relazione tra le parti	16	3	5	3.75	0.577
8. L'organizzazione del sistema di mediazione (in termini di selezione, formazione, etc.)	16	1	4	3.06	0.998
9. La fiducia nel sistema da parte dei datori di lavoro e dei sindacati / rappresentanti dei lavoratori	16	1	5	3	0.894

Le interviste hanno permesso di identificare le principali difficoltà riscontrate dagli utenti durante i processi di mediazione. In generale, emerge una non piena soddisfazione nel sistema di mediazione. In particolare, sono state identificate le seguenti criticità:

- L'inesistenza di un quadro procedurale per la mediazione;
- Mancanza di conoscenza e consapevolezza della mediazione;
- Percezione non corretta del problema;
- Mancanza di cultura collaborativa;
- Basso livello di formazione sulla mediazione nei sindacati dei lavoratori.

I mediatori sono rappresentati principalmente dai membri delle prefetture (quindi funzionari governativi). Con riferimento ad essi, la raccolta dei dati è stata più difficile. Infatti, su 21 partecipanti, solo 7 hanno accettato di prendere parte a un questionario sulla soddisfazione del

sistema. La tabella seguente mostra i risultati dei questionari, da cui si evince come la maggior parte dei mediatori siano stati in linea generale più soddisfatti del sistema di mediazione rispetto agli utenti.

Tabella 2.5 – Soddisfazione dei mediatori

Soddisfazione con riferimento a:	N	Minimo	Massimo	Media	Deviazione standard
1. Come le mediazioni sono condotte dai mediatori in generale	7	4	5	4.14	0.378
2. Le qualità professionali dei mediatori in generale	7	4	5	4.14	0.378
3. Il lavoro di squadra dei team mediatori (in caso di co-mediazione)	7	4	5	4.14	0.378
4. Consultazione con altri mediatori (non direttamente coinvolti nel caso)	7	3	4	3.71	0.488
5. La qualità degli accordi raggiunti attraverso le mediazioni	7	3	5	3.86	0.69
6. I risultati delle mediazioni	7	3	5	4	0.816
7. Il livello di rispetto degli accordi da parte delle parti	7	3	5	4.14	0.69
8. Il miglioramento della relazione tra le parti	7	2	4	3.71	0.756
9. L'organizzazione del sistema di mediazione (in termini di selezione, formazione, etc. dei mediatori)	7	2	4	3.43	0.787
10. La fiducia nel sistema da parte dei datori di lavoro e dei sindacati / rappresentanti dei lavoratori	7	4	5	4.29	0.488

Grazie alle interviste condotte sui mediatori, sono emerse alcune tematiche di particolare interesse. In particolare, si rileva:

- L'assenza di un percorso strettamente formativo e professionalizzante dei mediatori (l'esito del processo di mediazione dipende principalmente dalle capacità individuali del mediatore coinvolto e dall'esperienza sul campo dello stesso piuttosto che da una formazione dedicata);
- Lo scarso impatto delle mediazioni sulle relazioni future tra le parti (gli accordi sono considerati molto fragili);
- La mancanza di interesse di alcune parti nel successo della mediazione (spesso dovuto al fatto che la mediazione si attiva per obbligo di legge e non per volontà delle parti);
- La mancanza di risorse adeguate (umane ed economiche) atte a supportare efficacemente il sistema di mediazione.

2.7. Efficacia del sistema di mediazione

Da come si evince, non sembrano esistere strumenti – allo stato attuale – in grado di permettere la valutazione dell'efficacia del sistema di mediazione. Se si prendono in considerazione i processi di mediazione nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, ci si rende conto che non esistono leggi o protocolli che impongono strumenti in grado di misurare l'efficacia della mediazione. Non esistono documenti che vengono redatti sistematicamente in grado di misurare il tasso di successo delle mediazioni (*agreement rate*), come non esistono documenti in grado di attestare la soddisfazione delle due parti coinvolte nel conflitto. Non esistono documenti che includono indicatori in grado di esprimere un giudizio sulla qualità della mediazione e del mediatore, come non sono previsti specifici moduli utilizzati dalle parti coinvolte per esprimere il proprio giudizio. Non è possibile nemmeno avvalersi di documenti che, sistematicamente redatti, consentono di determinare costi e benefici della mediazione.

In definitiva, allo stato attuale il sistema di mediazione non prevede l'obbligo di fornire o produrre una documentazione sufficiente in grado di determinare l'efficacia del sistema di mediazione. Da questa prospettiva, il contesto italiano presenta forti ritardi, e purtroppo, al momento, non sembra esserci adeguato dibattito sull'argomento.

Dalle interviste è emerso come il sistema di mediazione dei conflitti di lavoro dipenda principalmente dalle prassi e dall'esperienza dei mediatori. L'efficacia della mediazione dipende soprattutto dalla capacità dei mediatori nel far comunicare le parti. Dalle interviste emerge la necessità di promuovere corsi di formazione per i mediatori delle Prefetture per fare in modo che questi sviluppino competenze professionali di alto livello che non dipendano esclusivamente dall'esperienza sul campo. Si rileva infatti che i corsi di formazione non sono frequenti.

Emerge la necessità di istituzionalizzare il ruolo del mediatore e conferire ad esso maggiori e più definiti poteri. Allo stato attuale, sembra che la mediazione sia poco attraente e conveniente per le parti coinvolte.

Lo studio condotto rileva la presenza di un "vuoto normativo": se si esclude il caso dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, tutti gli altri casi non sono disciplinati dalla legge, pertanto il mediatore utilizza strumenti e procedure che dipendono dalla sua esperienza e che possono variare da caso a caso, il cui intervento è giustificato da un generale obbligo di mediare

il conflitto al fine di garantire l'ordine pubblico. Il suggerimento è quindi di promuovere un'azione legislativa volta a coprire i vuoti normativi per aumentare l'efficacia del sistema di mediazione.

Un altro importante aspetto relativo all'efficacia del sistema di mediazione è legato al fatto che il buon esito di una mediazione dipende spesso dalla conoscenza che il mediatore possiede del territorio in cui opera. La fiducia che le parti ripongono nel mediatore è essenziale, e questa dipende principalmente dall'esperienza del mediatore che ha operato nel territorio di competenza. Tuttavia il Ministero degli Interni può modificare la sede di lavoro dei Prefetti e anche dei loro collaboratori anche ogni 2-3 anni, e ciò non consente ai mediatori di sviluppare una sufficiente conoscenza del territorio, limitando di fatto la possibilità di aumentare l'efficacia del sistema di mediazione in generale. Fra i molti suggerimenti emersi durante le interviste per aumentare l'efficacia della mediazione, si mette in evidenza l'importanza di istituire all'interno delle Prefetture uno specifico ufficio che si occupi di mediazione nell'ambito dei conflitti di lavoro in cui siano presenti professionalità specifiche in grado di lavorare in team con competenze diversificate e trasversali.

8. Conclusioni

Gli esperti intervistati hanno confermato che non esiste attualmente una disciplina che regolamenti la mediazione in materia di conflitti collettivi di lavoro.

Nel contesto italiano, il caso dello sciopero nei servizi pubblici essenziali rappresenta l'ambito di conflitto collettivo in cui la mediazione è più evoluta; tuttavia sembra che l'intervento delle Prefetture, per quanto possa contribuire ad apportare valore aggiunto al processo di mediazione, sconta il fatto che esso comunque non operi con un *background* professionale all'interno di un quadro normativo disciplinato e regolamentato in tutti i suoi aspetti. Pertanto, si è convinti che maggiore valore aggiunto potrebbe derivare dall'introduzione di una figura ufficiale di mediatore professionale, anche all'interno delle stesse Prefetture, in grado di avvalersi di un team con competenze diversificate e trasversali per affrontare i conflitti da diverse angolazioni e prospettive professionali.

Ringraziamenti

Gli autori ringraziano tutti gli esperti che hanno offerto il proprio aiuto, competenza ed esperienza attraverso la compilazione dei questionari e delle interviste, per consentire la realizzazione di questo progetto. Un particolare ringraziamento va altresì a coloro che hanno fornito supporto preliminare in fase di avvio della ricerca.

Bibliografia

Bianchi, G. (2003). *Le relazioni industriali tra cooperazione e conflitto*. Milano, FrancoAngeli.

Commissione Garanzia Sciopero (2016). Relazione annuale 2016 sull'attività svolta nell'anno 2015. Roma.

Del Punta, R. (2011). *Diritto del lavoro*. Milano, Giuffrè.

Farro, A. (2000). Il conflitto dopo la lotta di classe. Azione collettiva e cultura dei lavoratori nella società dei lavoratori. Milano, FrancoAngeli.

Leoni, B. (2004). La libertà del lavoro. Scritti su concorrenza, sciopero e serrata. Soveria Mannelli, Rubbettino.

Meriggi, M. (1996). Breve storia dell'Italia settentrionale dall'Ottocento a oggi. Roma, Donzelli.

Altre Fonti

- Caso in apertura (from *Il Tempo.it*): http://www.iltempo.it/roma-capitale/2016/05/29/gallery/il-prefetto-riduce-lo-sciopero-di-24-ore-dei-trasporti-1011336/
- Database Commissione di Garanzia Sciopero http://www.cgsse.it/web/guest/home
- Sciopero nei servizi pubblici essenziali CGIL http://www.fpcgil.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/20125/UT/systemPrint
- Legge 146/90
- Legge 83/2000
- Capo I, Titolo IV del Libro II (Codice di Procedura Civile)
- Direttiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio
- D.lgs. 28/2010
- D.l. 21/6/2013 n. 69
- D.M. 180/2010