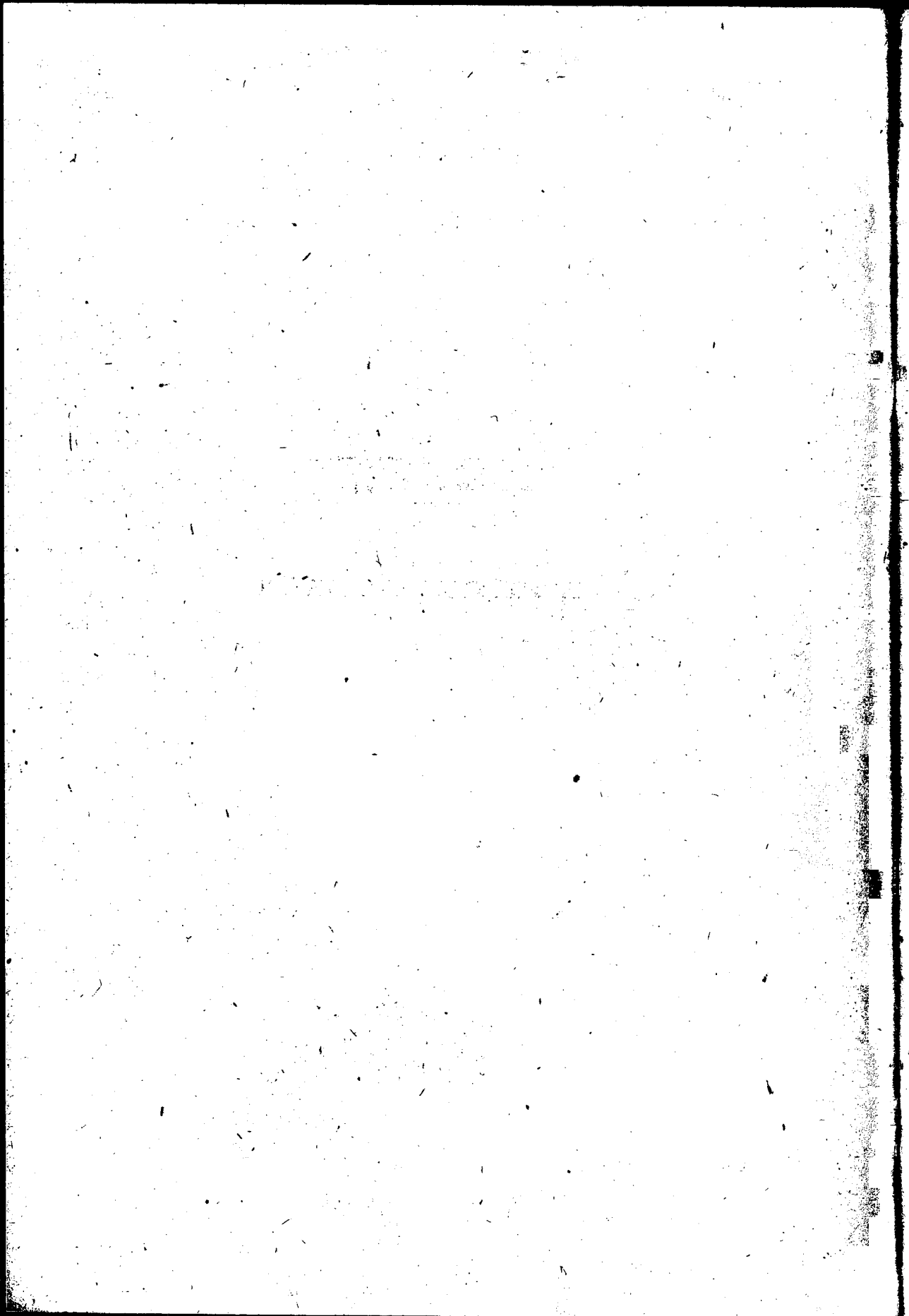


Prof. UBALDO PROSPERETTI
della Università di Perugia

LA GIURISDIZIONE DEL LAVORO



PREMESSA

1. La giurisdizione comparata del lavoro presenta un aspetto caratteristico, che è necessario rilevare preliminarmente, perchè determina una particolare delimitazione della materia. Secondo le più note definizioni della giurisdizione come la « funzione dello Stato che ha per scopo l'attuazione della volontà concreta della legge mediante la sostituzione dell'attività di organi pubblici alla attività di privati o di altri organi pubblici, sia nell'affermare l'esistenza della volontà della legge sia nel mandarla praticamente ad effetto » (*Chiovenda*), oppure come « dichiarazione delle situazioni giuridiche » (*Carnelutti*), giurisdizione del lavoro sarebbe soltanto la funzione dei tribunali o di altri organi pubblici per l'accertamento e per l'attuazione concreta della legge in materia di lavoro.

Una illustrazione della giurisdizione comparata del lavoro dovrebbe così essere limitata a quegli elementi dei vari ordinamenti positivi che si riferiscono alla attività giurisdizionale nel senso suddetto.

Ma è noto che, in materia di lavoro, l'importanza della attività giurisdizionale propriamente detta è superata da quella dell'attività di conciliazione e di arbitrato specialmente per quanto riguarda le controversie o conflitti collettivi. E nella conciliazione e nell'arbitrato più che l'accertamento e l'attuazione del diritto esistente si ha spesso la formazione di una nuova disciplina che regola situazioni non altrimenti normatizzate e cioè crea un diritto nuovo. Ciò è soprattutto dovuto al fatto della incompleta e frammentaria disciplina dei rapporti di lavoro in molti ordinamenti contemporanei: in essi l'attività di conciliazione e di arbitrato compie quella funzione di formazione delle norme che è propria degli ordinamenti in via di costituzione, dove, come è avvenuto nel diritto romano, il diritto sostanziale scaturisce dal diritto processuale. Anche quando non manchino le norme che regolino diretta-

mente i rapporti di lavoro, la conciliazione e l'arbitrato costituiscono sempre gli istituti fondamentali e più importanti della giurisdizione del lavoro per l'esigenza, essenziale nei moderni sistemi di produzione, di risolvere le controversie rapidamente e con il possibile accordo delle parti in modo da non prolungare inopportunamente situazioni incerte e dannose alla stessa economia pubblica e di non acuire e approfondire contrasti che incidono sull'ordine pubblico.

Del resto è stato notato (*Gatta*) che la conciliazione è l'istituto processuale fondamentale da porre a base di ogni giurisdizione per l'interesse pubblico a risolvere preliminarmente le liti.

La conciliazione riposa sulla volontà delle parti di giungere a una composizione, ma, anche per la difficoltà tecnica di certe questioni, è spesso necessario l'intervento di un terzo che accerti e chiarisca ai litiganti stessi situazioni e problemi controversi; e, in questo caso, è necessario, perchè la lite non si prolunghi con il respingere il giudizio del terzo, l'impegno delle parti (compromessi) ad accettare in anticipo il giudizio del terzo (arbitro), trasferendo così la manifestazione della volontà conciliativa delle parti dal giudizio espresso per la composizione della lite all'impegno circa il giudizio che sarà espresso dall'arbitro. Si passa in tal modo dalla conciliazione all'arbitrato, rimanendo sempre però, secondo la teoria della natura contrattuale dell'arbitrato, nel campo della volontà privata. Comunque, anche se si attribuisce all'arbitrato natura giurisdizionale, si tratta sempre di un istituto di composizione della lite.

2. Questa premessa può servire a chiarire i caratteri della giurisdizione del lavoro ormai comuni a quasi tutti i paesi civili. Invero la funzione della conciliazione e dell'arbitrato quali istituti generali della vita giuridica trova nella storia del lavoro di quest'ultimo mezzo secolo una riprova e una illustrazione perchè, in materia di lavoro, si sono verificate ovunque le condizioni caratteristiche per il loro svolgimento.

La vita economica e sociale che all'inizio del secolo XIX si era liberata faticosamente dalle sovrastrutture e dai vincoli corporativi ormai anacronistici, si svolgeva in ordinamenti giuridici insufficienti, in cui presto si manifestò la ricerca di istituti atti ad assicurare la tutela degli interessi professionali ormai chiamati, specialmente nel nuovo ambiente della produzione industriale, alla consapevole coscienza della loro entità e della loro struttura.

Due sono i fenomeni tipici e i punti salienti del problema dell'ordine giuridico del lavoro: il rapporto del lavoro manca

di una adeguata regolamentazione giuridica; il rapporto di lavoro si costituisce in forme costanti di serie e di massa, in gruppi di rapporti, in rapporti collettivi.

L'insufficienza della disciplina giuridica, aggravata dalla incapacità della società, quasi sorpresa dalla cosiddetta rivoluzione industriale, a servirsi degli stessi fecondi principii del diritto comune, trova nel fenomeno del rapporto collettivo una via e una indicazione.

Infatti, poichè la grande industria, conducendo vaste categorie di lavoratori ad una identica condizione professionale ed economica, determina la costituzione di serie di rapporti di lavoro perfettamente uguali (*Webb*), la composizione delle controversie individuali, e cioè la regolamentazione di un rapporto individuale, si riflette sempre sulla situazione di tutta la categoria professionale. E ciò non solo per la esteriore attività dei rapporti, ma soprattutto per l'intrinseco contenuto dell'interesse collettivo, il quale postula un uguale comportamento di tutti gli interessati di fronte a certe questioni in modo da far valere la categoria professionale come ordinata unità. Così la situazione di concorrenza salariale fra i lavoratori fungibili rispetto a certe prestazioni professionali identiche, inducendo i lavoratori stessi a ricercare una norma (*Marshall, Webb*) a tutela del loro interesse collettivo, produce un vincolo giuridico nel gruppo, il quale, contrastando con un imprenditore o con un gruppo di imprenditori, dà luogo a quella che generalmente si chiama controversia collettiva.

L'evento caratteristico con cui si è manifestato il fenomeno è lo sciopero: lo sciopero presuppone l'accordo, la coalizione, la norma-limite fra gli interessati. La conciliazione e l'arbitrato, risolvendo lo sciopero, costituiscono un nuovo diritto fra le parti, il quale tende ad estendersi irresistibilmente anche ad altre situazioni analoghe che esigano una regolamentazione; e, per lo più, quando molto notevole sia l'importanza degli interessi collettivi regolati, provoca un intervento del potere statale che, a volte, assume nel proprio ordinamento le norme scaturite dalla composizione della controversia collettiva, ponendo così il diritto obbiettivo del lavoro.

Vediamo verificarsi tale fenomeno anche oggi nei grandi paesi industriali anglosassoni, dove generalmente i più vasti scioperi segnano le tappe dello sviluppo del diritto del lavoro.

L'applicazione del diritto del lavoro alle controversie individuali costituisce la giurisdizione individuale del lavoro. Si chiude così quel ciclo di fenomeni caratteristici in questa materia: dalla ricerca di una regolamentazione del rapporto individuale si sale a quella del rapporto collettivo giungendo a

norme collettive dalle quali scaturisce il diritto statuale e quindi la disciplina dei rapporti individuali.

Risultano in tal modo chiariti certi caratteri peculiari della giurisdizione del lavoro per quanto riguarda le controversie individuali in relazione alla disciplina collettiva dei rapporti di lavoro.

Rilevata questa connessione, la distinzione formale nella presente relazione fra controversie individuali e controversie collettive si riduce ad un valore puramente descrittivo.

Vediamo ora l'origine e lo svolgimento dei sistemi più notevoli a cominciare dalla famosa *prud'homie* francese.

Va avvertito che l'esame sarà frammentario e incompleto, perchè, dati gli scopi di questa relazione, cercheremo soltanto di porre in rilievo le notizie che sembrano più notevoli e indicative nel momento attuale senza preoccuparci di dare una sistemazione scientifica alla materia.

LE CONTROVERSIE INDIVIDUALI

3. In una prima fase storica, dopo la soppressione delle giurisdizioni corporative formatesi nel Medioevo, per la giurisdizione individuale del lavoro non si distingue in linea generale fra il processo civile e il processo del lavoro. La lite individuale in materia di lavoro non è che una comune causa civile: *le code civil* napoleonico diffuso nell'Europa continentale e la *common law* anglosassone ignorano una disciplina particolare del rapporto del lavoro e manca, come principio, una giurisdizione speciale e anche un rito speciale.

Ma in pratica fu subito avvertita l'esigenza di sostituire in qualche modo le superate ed ormai ingiuste giurisdizioni corporative, sopprese dalla rivoluzione francese.

In Francia, già nel 1806, su espressa richiesta degli imprenditori di Lione, fu istituito per legge un consiglio di *prud'hommes pour terminer par voie de conciliation les petits différends* fra imprenditori e operai e fra maestri e apprendisti: nel primo consiglio di Lione, composto di cinque imprenditori e di quattro *chefs d'atelier patentés*, mancava del tutto una vera rappresentanza degli operai.

Un articolo della legge del 1806 prevedeva l'estensione delle disposizioni a tutte le *villes industrielles*: nel 1921 si contavano in Francia 205 consigli di *prud'hommes*.

Varie leggi riformarono gradatamente i consigli: per quanto riguarda l'essenziale problema della composizione dei consigli, la prevalenza della rappresentanza degli imprenditori fu abo-

lita nel 1848, ma nel 1853 fu stabilito che il presidente e il vice presidente dei consigli sarebbero stati nominati dall'Imperatore.

La legge del 1880 e poi quella del 1907 pongono definitivamente il principio della composizione paritaria dei consigli per gli imprenditori e per i lavoratori.

Negli anni immediatamente precedenti la seconda guerra mondiale le caratteristiche fondamentali della *prud'homie* si possono così riassumere

I consigli sono tribunali speciali costituiti con decreto su proposta dei ministri della giustizia e del lavoro con il parere delle camere di commercio e dei consigli municipali delle città interessate. I consigli devono essere costituiti quando sono richiesti dal comune dove devono risiedere e dalla maggioranza dei consigli municipali dei comuni formanti la circoscrizione interessata, con l'approvazione del consiglio generale e del consiglio d'*arrondissement*. I componenti del consiglio sono eletti dagli operai e impiegati e dagli imprenditori.

I consigli sono rinnovati ogni tre anni per metà e i consiglieri sono rieleggibili; il presidente è eletto per un anno dai componenti del consiglio a maggioranza assoluta.

I consigli sono competenti, qualunque sia il valore della domanda per regolare le liti in materia di lavoro conciliandole o giudicandole.

Le due diverse funzioni sono esplicate dal *Bureau particulier* o di conciliazione, composto di due membri, un imprenditore e un lavoratore, e presieduto alternativamente dall'imprenditore o dal lavoratore e dal *Bureau général* o *de jugement*, composto di un numero uguale di membri, almeno due, imprenditori e lavoratori, compresi il presidente o il vice presidente sedenti alternativamente.

In caso di dissenso la lite è rinviata davanti allo stesso *Bureau de jugement* presieduto dal giudice di pace della circoscrizione.

I limiti della competenza per materia, prima della legge del 1907, erano fissati dalle condizioni seguenti: doveva esistere un vincolo di subordinazione fra le parti; doveva trattarsi di un datore di lavoro commerciante e produttore nello stesso tempo e, d'altra parte, di lavoratori operai e appartenenti a una professione contemplata dal decreto di istituzione del consiglio; e, infine, la competenza era limitata alle sole liti relative a contratti di lavoro e apprendistato.

Secondo i principii normali della procedura sono riservate alla magistratura ordinaria le questioni di falso e quelle riguardanti lo stato delle persone.

La legge del 1907 e quella del 1919 estendono la competenza dei consigli dei *prud'hommes* alle controversie in materia di lavoro « nel commercio e nell'industria » comprendendovi anche gli

impiegati. Tuttavia in quest'ultimo caso, l'attore, quando il valore della causa superi i 2.000 franchi (secondo la cifra fissata dalla legge del 1919), può portare la lite davanti alla giurisdizione ordinaria, cioè davanti ai tribunali che sarebbero stati competenti in mancanza dei consigli probivirali.

Restano esclusi dalla competenza dei consigli i domestici, i marittimi, e gli operai e gli impiegati delle manifatture e delle ferrovie dello Stato e dei servizi comunali.

La competenza territoriale dei consigli dei *prud'hommes* è determinata dal luogo dell'azienda, alla quale appartengono le due parti, indipendentemente dal domicilio personale delle parti stesse; e ciò per l'importanza degli usi locali e perchè sarebbe impossibile seguire il domicilio degli operai, che cambiano sovente di residenza (*Pic*).

La procedura per la conciliazione è molto semplice: le parti si presentano volontariamente o il convenuto è chiamato con una semplice lettera del segretario. Se il convenuto non compare o non si raggiunge la conciliazione, il segretario convoca con lettera le parti, entro un termine brevissimo, davanti al *bureau de jugement*. Sono ammesse le prove normali del diritto civile e commerciale e il convenuto può opporre tutte le eccezioni possibili davanti ai tribunali ordinari.

Le decisioni dei consigli dei *prud'hommes* oltre il valore di 300 franchi sono appellabili davanti al tribunale civile nel termine di 10 giorni. L'appello è istruito e giudicato come in materia commerciale, senza l'assistenza obbligatoria di un procuratore (*avoué*). Esiste un termine di tre mesi per la durata del giudizio, evidentemente in relazione alle particolari esigenze di definizione rapida dei conflitti del lavoro.

E' ammesso il ricorso in Cassazione secondo il diritto processuale generale.

I consigli dei *prud'hommes* hanno anche alcune attribuzioni di carattere amministrativo per quanto riguarda la conservazione dei marchi di fabbrica e dei modelli brevettati, giudicando in forma contenziosa nelle relative contestazioni; per funzioni di istruzione giudiziaria relative a reati e contravvenzioni in materia di lavoro; e per funzioni consultive su progetti di legge e sul coordinamento della legislazione del lavoro.

Va infine ricordato che i consigli dei *prud'hommes* non hanno una organizzazione uniforme in tutta la Francia: la maggior parte si dividono in due sezioni industriale e commerciale, mentre altri hanno soltanto l'industriale. In due centri, a Parigi e a Lione, i consigli hanno più sezioni industriali specializzate.

In alcune circoscrizioni tali consigli non sono stati costituiti e, in queste, la competenza nella stessa materia è attribuita ai giudici di pace. Questi sono competenti ovunque, ad esclusione dei

prud'hommes per le controversie riguardanti i domestici e i salariati rurali e per quelle riguardanti certi infortuni sul lavoro.

La funzione giurisdizionale in materia di lavoro spetta poi al Tribunale civile, oltre che per l'appello alle sentenze probivirali, già ricordato, in prima istanza per le controversie riguardanti i rapporti con persone che sono prestatori di lavoro in senso stretto (segretari ecc.), per quelle relative alla sfera di applicazione dei contratti collettivi conclusi fra imprenditori e sindacati operai, e per quelle riguardanti le rendite o le pensioni dovute alle vittime (o agli aventi diritto) di infortuni sul lavoro che abbiano provocato la morte o l'inabilità permanente.

Dove non esistono le sezioni commerciali dei consigli dei *prud'hommes*, la competenza temporanea nella materia relativa è attribuita al Tribunale di commercio composto di giudici temporanei e non remunerati, eletti dai commercianti. Anche quando esista la sezione commerciale il Tribunale è però competente per le liti eccedenti i 2.000 franchi.

Il tipo di giurisdizione probivirale francese, fondata sui tre principî della giurisdizione speciale distinta nettamente da quella ordinaria, dei giudici elettivi, e dei giudici misti e paritari per gli imprenditori e i lavoratori, ha avuto una notevole influenza sull'organizzazione della giurisdizione del lavoro nell'Europa continentale.

4. Fra le leggi derivate dal sistema francese ricordiamo quella austriaca del 1896, quella belga del 1899, modificata dalla legge 15 maggio 1910, quella svizzera di Neuchâtel del 1885, di Vaud del 1888, di Ginevra del 1890, di Zurigo del 1895, di Friburgo del 1899, di Basilea del 1911, quella spagnola del 1912 e quella portoghese del 1889.

Le varianti più notevoli del tipo francese riguardano la presidenza del consiglio che in vari paesi è attribuita ad un magistrato della giurisdizione ordinaria. Nel sistema belga della legge del 910 il presidente e il vice presidente sono nominati dal Re su una lista di candidati presentata dal Consiglio, o d'ufficio in caso di mancata presentazione della lista; in quest'ultimo caso il presidente deve essere un dottore in giurisprudenza. Secondo la stessa legge furono costituiti anche consigli di *prud'hommes* d'appello.

5. Particolarmente notevole, entro il tipo della giurisdizione speciale con composizione paritetica, era la legge tedesca del 28 dicembre 1928: i tribunali del lavoro (*Arbeitsgerichte*) in primo grado, i Tribunali regionali del lavoro (*Landesarbeitsgerichte*) e il Tribunale imperiale del lavoro (*Reichsarbeitsgericht*) in grado di appello e di revisione, avevano competenza su tutte le controversie di lavoro, eccettuate quelle riguardanti i rapporti di pubblico impiego.

Gli *Arbeitsgerichte* e i *Landesarbeitsgerichte* erano presieduti da un giudice di carriera e composti da due assessori scelti rispettivamente fra gli imprenditori e i lavoratori. Caratteri generali di questa giurisdizione erano l'inappellabilità delle sentenze in liti di tenue valore, l'esclusione o l'intervento eccezionale nel giudizio di avvocati e procuratori, la rapidità dell'intervento delle associazioni sindacali.

Erano stati poi istituiti organi di conciliazione di Stato: il comitato ufficiale di conciliazione (*Schlichtungsansschuss*) composto di un presidente indipendente e di quattro assessori, di cui due imprenditori e due lavoratori; il conciliatore (*Schlichter*) che interveniva in luogo del Comitato in casi più importanti.

I conciliatori permanenti per i grandi distretti economici erano nominati dal Ministro del Lavoro del Reich. I conciliatori permanenti potevano dichiarare obbligatorie le sentenze arbitrali dei comitati, e il Ministro del Lavoro le altre.

Accanto agli organi di conciliazione dello Stato funzionavano, ed avevano in pratica maggiore importanza, i comitati di conciliazione stabili per convenzione nei contratti collettivi (*Vereinbarte Schlichtungsstellen*).

I contratti collettivi prevedevano anche la costituzione di tribunali d'arbitrato (*Schiedsgerichte*) e di comitati di esperti arbitri (*Schiedsgutachterstelle*) per decidere le questioni di fatto nelle liti da portare davanti ai Tribunali del lavoro, che si limitavano in tal caso a giudicare le sole questioni di diritto.

La legge 20 gennaio 1934 su l'organizzazione del lavoro nazionale costituì il nuovo sistema del diritto del lavoro secondo i caratteri dello Stato nazista, introducendo i noti principii del « capo » dell'azienda e del cosiddetto onore sociale.

6. Il principio di un tribunale del lavoro con funzioni di conciliazione e di giurisdizione speciale in materia di rapporti di lavoro è anche applicato in Svezia e in Norvegia, come vedremo meglio più avanti in relazione alle controversie collettive.

Il Tribunale del Lavoro è competente per le controversie individuali e collettive ma la competenza può essere esclusa dalla clausola compromissoria delle parti.

In vari altri paesi la procedura per le controversie individuali è connessa con quella per le controversie collettive e, dato lo scopo di questa relazione, se ne darà notizia parlando di queste ultime in modo da mostrare più chiaramente le linee del sistema applicato.

Fra alcuni recenti sistemi organici nei quali si è codificato il diritto del lavoro, ricordiamo il codice del lavoro turco del 1936, che, nel capitolo dove contempla la conciliazione delle controversie collettive, prevede all'art. 79 la conciliazione delle contro-

versie individuali con l'intervento dei delegati dei lavoratori eletti in ciascuna azienda al fine di conciliare le controversie individuali e collettive.

7. In Svizzera il decreto federale del 23 giugno 1943 sul conferimento dell'efficacia obbligatoria generale ai contratti collettivi di lavoro stabilisce, all'art. 25, che « la competenza dei tribunali in materia di contestazioni singole di natura civile per quanto concerne l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro, ai quali sia stato conferito carattere obbligatorio generale è retta dalle disposizioni di procedura civile in vigore»; e poi: «le contestazioni di diritto civile relative a condizioni di lavoro, che sono in tutto o in parte sottoposte alle disposizioni di un contratto collettivo di lavoro alle quali è stato conferito carattere obbligatorio generale, sono giudicate seguendo una procedura accelerata. Il giudice chiarisce d'ufficio i fatti rilevanti per la decisione; non è vincolato dalle proposte di prove delle parti ed apprezza liberamente le prove».

Nella maggior parte dei Cantoni sono istituiti consigli di *prud'hommes* in funzione di tribunali speciali del lavoro, davanti ai quali le parti devono comparire personalmente e, in caso d'impedimento, possono farsi rappresentare da una persona della famiglia, ma non da avvocati o procuratori.

Per l'appello sono competenti i tribunali ordinari, meno che nel Cantone di Ginevra dove esiste una corte di appello del lavoro.

8. Nell'U.R.S.S. le norme fondamentali in materia di giurisdizione del lavoro sono contenute nel Codice del Lavoro del 1922 (art. 168-174) ma nel 1928 la procedura è stata semplificata e accelerata per le particolari esigenze delle controversie del lavoro (Danilova).

Per quanto riguarda le controversie individuali si ha anche qui la duplice funzione di conciliazione e di giudizio svolta dalle commissioni paritarie e dal Tribunale del Lavoro. Le commissioni paritarie sono costituite in tutte le imprese dove esiste un comitato operaio d'impresa. Nelle imprese dove non esiste il comitato operaio, cioè generalmente in quelle che occupano meno di trenta operai, la commissione paritaria è costituita presso il comitato operaio locale, comune per un gruppo di imprese. Le commissioni paritarie sono formate da un numero uguale di rappresentanti delle due parti. Esse decidono entro tre giorni su tutte le controversie regolarmente sottoposte dalle parti. Il datore di lavoro (azienda di Stato, cooperative, privato) si rivolge direttamente alla Commissione; il lavoratore agisce, generalmente, attraverso il comitato operaio d'impresa, ma può rivolgersi personalmente alla commissione.

Tuttavia, il lavoratore, prima di ricorrere alla Commissione, deve cercare di risolvere amichevolmente la vertenza direttamente con l'amministrazione. Per risolvere la controversia la Commissione deve deliberare ad unanimità e le decisioni conformi ai regolamenti sulla procedura di conciliazione divengono obbligatorie per le due parti.

Quando, nel corso dell'esame della controversia, si rileva che esistono gravi infrazioni alla legge, fatti di negligenza colpevole, di avidità o di sabotaggio, la Commissione paritaria deve informare immediatamente il pubblico ministero del lavoro attraverso il comitato operaio d'impresa. Il pubblico ministero può allora deferire la questione al Tribunale del lavoro.

Il Commissariato del lavoro controlla l'attività delle commissioni paritarie.

Per le principali controversie, indicate dalla legge, il tentativo di conciliazione deve precedere la proposizione della lite davanti al Tribunale del lavoro.

I Tribunali del lavoro sono costituiti da sezioni speciali permanenti dei tribunali di prima istanza. Il Tribunale del lavoro è composto di tre giudici, compreso il presidente, che è un giudice del tribunale ordinario di prima istanza della località dove è costituito il Tribunale del lavoro. Gli altri due giudici sono eletti per un anno, uno dal consiglio intersindacale locale ed uno dal comitato esecutivo locale dei *soviet* su proposta del consiglio locale dell'economia nazionale: il primo deve essere un sindacalista e il secondo un funzionario dell'industria di Stato o di una organizzazione economica dello Stato.

L'attore non è tenuto a presentare una richiesta scritta, ma una semplice domanda orale è sufficiente per investire il tribunale della lite. L'attore e il convenuto possono comparire personalmente o farsi rappresentare da un procuratore e assistere da un avvocato. Il tribunale deve esaminare la lite sottopostagli entro un termine di sette giorni.

Il giudizio diviene esecutivo dopo trascorso il termine per l'appello, tuttavia quando il tribunale ha attribuito ad un lavoratore una somma liquida, il cui importo non superi il salario mensile dell'interessato, tale somma è immediatamente esigibile; e tale somma non potrà ripetersi anche in caso di cassazione del giudizio.

Naturalmente, a proposito di quanto si è detto circa il sistema in vigore nell'U.R.S.S. e per quanto si dirà poi per le controversie collettive, bisogna tener presente la particolare organizzazione economica di quello Stato, che si qualifica ufficialmente come «Stato socialista degli operai e dei contadini»: il datore di lavoro, di cui parlano le leggi del lavoro, è normalmente costitui-

to dallo Stato, dalla cooperativa, dal municipio, dal concessionario e solo eccezionalmente dal privato.

Nel Portogallo in seguito alla legge 15 agosto 1943 funziona un sistema di Tribunali del Lavoro competenti per le controversie individuali e collettive. Il pubblico ministero può intervenire nelle controversie per facilitare l'applicazione e il rinnovamento dei contratti collettivi e per salvaguardare gli interessi dello Stato.

9. Nei paesi anglosassoni, in particolare in Inghilterra, va innanzi tutto considerato il particolare carattere del sistema giuridico fondato non sulle norme codificate, ma sul diritto comune tradizionale (*common law*) integrato da leggi speciali (*statute law*): una complessa organizzazione giudiziaria applica il diritto con il criterio del precedente giudiziario (*case law*). In questo ordinamento ogni controversia, comprese quelle di natura amministrativa, è sottoposta, almeno in teoria, alla giurisdizione comune.

Anche per la giurisdizione del lavoro non si hanno, in linea di principio, tribunali e procedure speciali. Tuttavia la grande, peculiare importanza che ha l'organizzazione delle *Trade Unions* nella vita britannica attribuisce un particolare aspetto anche ai problemi della giurisdizione del lavoro in un senso che non è agevole intendere per chi non valuti esattamente quell'organizzazione.

Attraverso la formazione delle *Trade Unions* il principio dell'interesse collettivo ha informato intensamente lo svolgimento dei rapporti di lavoro, indipendentemente da provvedimenti legislativi, in modo da porre l'accento sulla iniziativa delle associazioni professionali. Caratteristico è il fatto della formazione di organi di conciliazione e d'arbitrato stabili ma indipendenti dall'ordinamento statale, con funzioni collettive e individuali: questo fenomeno si è manifestato, come abbiamo già notato, soprattutto in occasione di grandi scioperi che hanno avuto ripercussioni sull'economia nazionale ed hanno turbato l'opinione pubblica.

Famosa è l'istituzione di un Consiglio di conciliazione nel 1860 a Nottingham su iniziativa di un grande industriale del luogo in seguito ad un grave sciopero: tale Consiglio (*Court of conciliation*), poi imitato in altri centri, fu costituito con ugual numero di rappresentanti di imprenditori e di lavoratori con il compito di conciliare le controversie riguardanti i rapporti di lavoro. Accanto a questo tipo di consiglio, chiamato sistema Mundella dal nome del promotore, furono costituiti tribunali arbitrali (*Boards of arbitration*) detti tipo Kettle composti paritariamente di imprenditori e di lavoratori, ma presieduti da un

elemento estraneo alle parti, generalmente da un magistrato: ai tribunali di arbitrato fu riservata la decisione quando non si raggiungeva la conciliazione.

Nel 1872 il *Conciliation Act* autorizzò le corti permanenti di arbitrato a decidere anche le controversie individuali.

Nel 1916 una commissione d'inchiesta e di studio presieduta dall'industriale Whitley promosse la costituzione di organi di conciliazione paritaria di varie dimensioni: comitati di fabbrica (*Work Committees*), Consigli regionali (*district Councils*), Consiglio nazionale (*industrial Council*). Questi organi, le cui funzioni sono molteplici e di varia indole, hanno poi avuto un notevole sviluppo in consigli e comitati di fabbrica costituiti sempre sulla base della rappresentanza paritaria degli imprenditori e dei lavoratori.

Durante la guerra, per alcune industrie di speciale interesse, è stata affidata ai *Joint Committees*, riconosciuti dal Ministero del lavoro, una funzione di controllo disciplinare sui lavoratori subordinando al previo esame dei comitati la possibilità di adire la magistratura ordinaria per le controversie di lavoro.

Considerando la complessa vita del lavoro in Gran Bretagna si può dire che, mentre vige il principio della giurisdizione unica, secondo il quale la giurisdizione del lavoro non si distingue da quella ordinaria, in pratica molte organizzazioni professionali di varia struttura intervengono nella conciliazione e nell'arbitrato delle controversie di lavoro.

10. Negli Stati Uniti d'America si ha una situazione in parte analoga a quella britannica, sebbene, come si vedrà meglio trattando delle controversie collettive, la contrattazione collettiva sia stata regolata legislativamente con il *National Labor Relations Act* del 5 luglio 1935. Ma qui il principio della giurisdizione unica è ormai superato in pratica dai procedimenti di conciliazione e di arbitrato previsti dai contratti collettivi e dagli interventi per la "*mediation*" disposti nei vari Stati della Federazione, e soprattutto dalla funzione del *National Labor Relations Board*.

Generalmente non si distingue fra controversia individuale e collettiva: con semplicità di forme si passa dalla lagnanza del singolo lavoratore assistito dal rappresentante sindacale presso la direzione dell'impresa, alla instaurazione della vera e propria controversia collettiva con la sottoposizione ad arbitrato nel caso di non riuscita conciliazione. Va notato che soltanto nelle piccole imprese il rappresentante sindacale che cura la controversia può essere un funzionario della associazione sindacale; nelle grandi si tratta sempre di un lavoratore dell'impresa stessa eletto quale rappresentante sindacale.

L'arbitrato è esercitato da organi dello Stato dipendenti dal Ministero del Lavoro oppure anche da agenzie private. All'arbitrato si deve giungere solo in caso di assoluta impossibilità di conciliare la controversia.

La questione dell'assistenza sindacale fin dal primo stadio della controversia individuale è stata molto dibattuta perchè si riteneva che fosse leso il diritto del singolo a disporre dei propri interessi e soprattutto perchè si temeva che l'immediato intervento del rappresentante sindacale potesse fare insaprire la controversia.

L'art. 9-a del *National Labor Relations Act*, mentre attribuisce espressamente la rappresentanza esclusiva ai rappresentanti sindacali eletti dalla maggioranza dei lavoratori di una impresa per la contrattazione collettiva, avverte che va però tenuto conto del diritto di ogni singolo lavoratore di presentare direttamente reclami al proprio datore di lavoro.

Rimane comunque normale l'intervento del rappresentante sindacale nella conciliazione delle controversie individuali: tale intervento risponde evidentemente al principio dell'interesse collettivo di lavoro assorbente l'interesse individuale così da rendere quasi indisponibile il diritto del singolo lavoratore in quanto connesso inscindibilmente con quello della serie di lavoratori che si trovano nella stessa situazione professionale, come è stato ormai chiarito dalla più progredita dottrina in proposito.

E questo principio dell'intervento sindacale nelle controversie, insieme con quello della conciliazione e dell'arbitrato, va rilevato come il punto nel quale il sistema americano e quello britannico si incontrano con i sistemi dell'Europa continentale sviluppatisi da condizioni tanto diverse.

Il fulcro del sistema americano di giurisdizione del lavoro è costituito dal Consiglio Nazionale per le Relazioni industriali con i suoi uffici periferici.

E' da notare che le decisioni del Consiglio sono rese esecutive attraverso ad una richiesta fatta ai tribunali ordinari. I tribunali ordinari sono competenti per controllare le decisioni del Consiglio, che sono invece insindacabili per quello che riguarda l'accertamento del fatto.

11. Infine, ricordiamo brevemente lo svolgimento della legislazione italiana in materia di controversie individuali di lavoro.

La legge 15 giugno 1893 istituì in Italia i *Collegi dei probiviri* con funzioni conciliative e giurisdizionali, composti di ugual numero di rappresentanti di datori di lavoro e lavoratori con un presidente estraneo. La competenza riguardava le controversie fra industriali e operai entro un limite di valore molto ristretto.

I collegi funzionavano con un ufficio di conciliazione e una

giuria, le cui sentenze, inappellabili nel merito, potevano essere impugnate per incompetenza o eccesso di potere davanti al Tribunale o al Pretore.

I collegi dei probiviri e altri organi di conciliazione e arbitrati in materia di lavoro furono aboliti dal D. L. 26 febbraio 1928 che attribuì la competenza per tutte le controversie di lavoro, nei limiti della rispettiva competenza per valore, ai Pretori e ai Tribunali assistiti da due cittadini esperti nei problemi del lavoro, scelti in albi speciali l'uno fra gli imprenditori e l'altro fra i lavoratori. Principi del sistema furono l'obbligo del tentativo di conciliazione sindacale, il tentativo di conciliazione davanti al giudice, la possibilità dell'intervento delle associazioni sindacali nel giudizio, la procedura accelerata e semplificata e l'inappellabilità delle sentenze entro un certo limite di valore.

Nel nuovo Codice di procedura civile il processo del lavoro è divenuto un rito speciale caratterizzato specialmente dalla procedura accelerata e dal potere del giudice riguardo alle prove.

Attualmente, in mancanza di associazioni sindacali riconosciute, il tentativo di conciliazione precedente all'instaurazione del giudizio si esperisce, generalmente, in mancanza di disposizioni in proposito, davanti agli Uffici del Lavoro.

LE CONTROVERSIE COLLETTIVE

12. La distinzione che abbiamo cercato di mantenere nel corso di questa relazione fra controversie individuali e collettive consente ora di dare uno sguardo d'insieme alle controversie collettive le quali, in quasi tutti i paesi, oltre che per l'applicazione delle norme dei contratti collettivi, servono a promuovere la formazione delle stesse convenzioni collettive.

E' necessario però tener presente che quando si dice controversia collettiva non si può dare a questo termine il significato rigoroso che ha assunto nella dottrina giuridica sindacale italiana: qui si tratta soltanto di una espressione generica per indicare la controversia di un gruppo di lavoratori contro un imprenditore o un gruppo di imprenditori, la quale, potenzialmente, tende ad estendere i suoi effetti su tutta la categoria professionale.

Alcuni anni fa, per orientarsi nella grande varietà di legislazioni riguardanti la conciliazione e l'arbitrato collettivo, si potevano approssimativamente distinguere tre gruppi di sistemi (*Kuttig*). Il primo, che comprendeva i paesi anglosassoni ad eccezione dell'Australia e della Nuova Zelanda, non prevedeva una precisa distinzione fra controversie individuali e collettive,

ed aveva per scopo, genericamente, la soluzione dei conflitti di lavoro senza prevedere una particolare sistemazione della materia.

Nel secondo, che comprendeva la Francia, l'Olanda, la Norvegia, l'Austria e la Svezia, si indicava come funzione prevalente della composizione delle controversie, la promozione della formazione di contratti collettivi di lavoro.

Il sistema tedesco precedente alla legislazione nazista costituiva il punto di passaggio al terzo gruppo caratterizzato dall'attribuzione alle autorità di conciliazione del potere di pronunciare decisioni impegnative per le parti delle controversie collettive così da stabilire normativamente veri e propri regolamenti collettivi di lavoro. In questo ultimo gruppo si includevano, nonostante certi caratteri speciali dei singoli paesi, l'Australia e la Nuova Zelanda, l'U.R.S.S. e l'Italia della legislazione sindacale del 1926-1930.

Ora, è noto che in quest'ultimo decennio lo sviluppo della legislazione in alcuni paesi ha profondamente modificato alcuni sistemi, come si vedrà considerando quelli più tipici: intanto si può dire, in linea generale, che si nota una tendenza all'estensione del sistema del terzo gruppo.

Dagli Stati Uniti d'America, alla Francia, alla Svizzera il principio della contrattazione collettiva e della conciliazione delle controversie collettive si è affermato dando origine a nuovi sistemi di disciplina collettiva e pubblica del lavoro.

La seconda guerra mondiale, impegnando al massimo grado la capacità produttiva dei vari paesi, ha largamente contribuito ad accelerare, estendere e approfondire la tendenza alla disciplina pubblicistica dei rapporti di lavoro in relazione alla necessità di dirigere unitariamente l'economia nazionale nello sforzo bellico.

Oggi, nella difficile ed incerta fase di assestamento dell'apparato bellico al normale ordinamento di pace, non è ancora dato di vedere con chiarezza quali saranno le linee dei sistemi nei vari paesi. Ma, osservando lo sviluppo legislativo immediatamente precedente alla guerra si può indicare il carattere prevalente della affermazione del valore degli interessi collettivi, come interessi delle categorie professionali, e del criterio di ricerca e di formulazione della norma collettiva attraverso il contrasto e la conciliazione di quegli interessi raggiunta con l'opera degli stessi interessati.

Ma va notato che, anche nei paesi dove più si insiste sul carattere di indipendenza e di volontarietà della conciliazione e dell'arbitrato (Gran Bretagna, Canada, Stati Uniti), in pratica, per le controversie collettive di maggior rilievo, interviene

sempre l'autorità politica, sia per la nomina dell'arbitro, sia per la ricerca della soluzione della controversia.

Passando ora a considerare alcuni ordinamenti tipici secondo la triplice distinzione prima accennata, cominciamo dal gruppo anglosassone.

13. In Inghilterra si distinguono generalmente due tipi di conciliazione e d'arbitrato, quello ufficiale e quello volontario, ma sta assumendo una grande importanza il sistema dei Comitati d'impresa.

Dopo il *Conciliation Act* del 1872, già ricordato, la legge del 1896 riconobbe i sistemi di conciliazione collettiva già applicati attribuendo al Ministro del Commercio, e più tardi al Ministro del Lavoro, il potere di condurre una inchiesta sulle cause delle controversie esistenti o imminenti e di prendere le misure necessarie per indurre le parti a trattare, e il potere di nominare un conciliatore o un arbitro su domanda delle parti stesse. Nel 1908 fu costituito un tribunale arbitrale e nel 1911 il sistema fu perfezionato con la creazione di un organo di conciliazione (*Industrial Council*) a composizione paritaria; ma i risultati ottenuti nella funzione conciliativa furono mediocri, mentre più importante fu l'attività di studio e di inchiesta, che condusse, poi, al famoso rapporto Whitley.

Nel 1919 furono regolati i Tribunali industriali per l'arbitrato delle controversie collettive di lavoro.

Dopo lo sciopero generale del 1926, il *Trade Disputes Act* del 1927 dichiarò illegali le serrate e gli scioperi di solidarietà o aventi lo scopo di esercitare una pressione politica sul governo e vietò alle associazioni di dipendenti dallo Stato di unirsi alle altre organizzazioni sindacali; ma il 2 aprile 1946 questa legge, alla quale si rimproverava, fra l'altro, di essere stata emanata senza la preliminare inchiesta parlamentare d'uso (*Citrine*), è stata abrogata.

Fra i sistemi ufficiali è particolarmente notevole quello in vigore nell'industria ferroviaria secondo una legge del 1921, la quale attribuì un riconoscimento legislativo ad accordi già attuati fra gli interessati. Le funzioni di conciliazione delle controversie collettive furono attribuite ad un Consiglio centrale e, in appello, ad un Consiglio nazionale, composti il primo di rappresentanti degli imprenditori e dei lavoratori e il secondo anche di rappresentanti degli utenti delle ferrovie (designati da vari enti come ad es. dall'Associazione delle Camere di Commercio) e presieduto da un presidente indipendente nominato dal Ministro del Lavoro. Nel 1935 un accordo fra le società ferroviarie e le unioni dei ferrovieri condusse alla modificazione e alla semplificazione del sistema vigente.

L'organizzazione per la conciliazione e l'accordo volontario è, come si è già notato, prevalente ed ha assunto una sempre crescente importanza nel corso della guerra anche per lo stimolo della politica di collaborazione nazionale.

Senza dilungarci in una particolare elencazione dei vari organismi, di cui si possono trovare notizie in recenti pubblicazioni ufficiali (vedi *Industrial Relations Handbook*, London 1945), ricordiamo che caratteri fondamentali di essi sono la rappresentanza paritetica e l'aderenza ai singoli tipi d'impresa. Mentre il primo è ormai un carattere comune nei vari paesi, il secondo è proprio del mondo britannico alieno dalla schematicità uniforme dei sistemi, che diremmo dell'Europa continentale.

Infatti varia è la struttura dei diversi Comitati e Consigli costituiti presso le diverse imprese. Accanto ai *Whitley Councils* troviamo nell'industria meccanica il sistema dei fiduciari di fabbrica (*Shop Stewards*) designati e controllati dalle Trade Unions. Questi svolgono, fra l'altro, funzioni di conciliazione preliminare, rimettendo in caso di insuccesso la controversia ad una *Works Conference* e poi ad una *Local Conference* e alla *Central Conference*, composte di rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Per l'industria edilizia sono costituiti, in base ad accordi del 1927 e del 1932 *Joint Councils* locali, di zona, regionali e nazionale sempre sulla base della rappresentanza paritaria. Le controversie passano attraverso i vari Consigli e, in caso di impossibilità di accordo, possono essere deferite ad un Tribunale industriale o ad arbitri indipendenti.

Durante la guerra i fiduciari di fabbrica (*Shop Stewards*) cominciarono ad interessarsi anche all'andamento della produzione cercando di collaborare al grande sforzo produttivo bellico: da ciò sorsero i *Joint Production Consultative and Advisory Committees* (Comitati misti di produzione), i quali alle funzioni fondamentali di stimolare e perfezionare tecnicamente il processo produttivo uniscono anche quelle conciliative, soprattutto in forma preventiva, allo scopo di non turbare la normale capacità di lavoro delle imprese.

Ricordiamo infine che nel maggio 1941 la *British Employers' Confederation* si accordò con il *Trade Unions Congress* per evitare scioperi e serrate durante la guerra.

Inoltre un *National Arbitration Tribunal* composto da un rappresentante dei sindacati, da uno delle associazioni di imprenditori e da tre persone nominate dal Ministro del Lavoro ha integrato, dall'inizio della guerra, i normali procedimenti conciliativi.

Attualmente e per gli sviluppi futuri, accanto alla tradizionale attività di contrattazione collettiva con i relativi sistemi

di conciliazione e di arbitrato in uso nelle diverse industrie, va riguardato con il più grande interesse l'esperimento sempre più diffuso dei *Joint Production Committees*, i quali, facendo intervenire i rappresentanti dei lavoratori nella valutazione e nel controllo del processo produttivo, pongono in nuova luce anche le questioni riguardanti le controversie del lavoro.

14. Nel Canada varie leggi dal 1900 in poi hanno costituito un sistema di conciliazione e di arbitrato volontario, senza imporre particolari obblighi alle parti, secondo il sistema anglosassone. La legge 17 giugno 1925 sulle inchieste relative ai conflitti industriali si applica particolarmente alle imprese di utilità pubblica e di interesse pubblico ed ha lo scopo di prevenire le interruzioni del lavoro attraverso la costituzione di consigli di conciliazione e di inchiesta.

Il sistema generale è fondato sulla legge del 1906 sulla conciliazione e sul lavoro, la quale ha attribuito al Ministro del Lavoro il diritto di intervenire nelle controversie collettive nominando consigli di conciliazione.

Notevole è, poi, l'attività svolta, indipendentemente da queste leggi, da « Commissioni reali » nominate di volta in volta in occasione di controversie o di questioni di particolare rilievo.

Speciali disposizioni vigono per le controversie dei ferrovieri con le società ferroviarie.

La legislazione provinciale integra poi quella federale prevedendo, come quella dell'Ontario, l'intervento mediatore di funzionari governativi nelle controversie collettive e la costituzione di consigli di conciliazione e di arbitrato sempre nel caso che le parti consentano di sottoporre a questi le loro questioni.

15. Nell'Unione Sud africana una legge del 1924 ha creato un completo sistema di conciliazione e di arbitrato, che gli emendamenti successivi non hanno sostanzialmente modificato. La legge prevede la costituzione e la registrazione, sotto il controllo del Ministro delle Miniere e dell'Industria, di consigli industriali permanenti a composizione paritaria e la nomina, in mancanza di consigli permanenti, di Comitati di conciliazione (*Conciliation Board*) per il giudizio sulle controversie di lavoro.

La legge vieta gli scioperi e le serrate disponendo che, nei casi dove esiste un consiglio industriale, la controversia deve essere sottoposta al consiglio, e, nel caso di mancanza del consiglio, la controversia deve essere sottoposta, quando è possibile, ad un comitato di conciliazione appositamente nominato.

Il Ministro del lavoro può, su domanda delle parti in lite, dichiarare che gli accordi conclusi sono impegnativi per i rappresentanti dalle parti stesse; e, se ritenga che le parti richiedenti

siano sufficientemente rappresentative, può dichiarare l'accordo obbligatorio per tutti gli interessati nella circoscrizione.

Inoltre, se la maggioranza dei rappresentanti degli imprenditori e dei rappresentanti dei lavoratori in un consiglio o in un comitato convengono di ricorrere all'arbitrato, tutte le parti rappresentate al Consiglio o al Comitato sono legate dalla sentenza arbitrale; e, su domanda delle parti, il Ministro può estendere l'efficacia della sentenza arbitrale.

Come si vede in questo sistema si sente l'influenza di quelli australiano e neozelandese, sebbene la base rimanga ancora la volontà delle parti.

16. Per gli Stati Uniti d'America si poteva parlare fino al 1933 di un sistema di conciliazione e di arbitrato delle controversie collettive analogo a quello britannico sebbene fosse molto minore l'importanza delle associazioni sindacali, ma successivamente con il famoso *new deal* di Roosevelt la situazione è molto cambiata.

Nella legislazione federale fra gli atti più notevoli ricordiamo l'istituzione del Dipartimento del Lavoro nel 1913 e la costituzione del *Conciliation Service*: il Ministro del Lavoro fu autorizzato ad agire in qualità di mediatore e a nominare commissari di conciliazione.

Le funzioni del Servizio federale non furono limitate e regolate rigorosamente dalla legge, ma indicate genericamente nella mediazione delle controversie di lavoro.

Nei vari Stati, specialmente in quelli come il *Massachusetts* e lo Stato di *New York* dove Consigli di conciliazione e d'arbitrato esistevano fin dal 1886, la legislazione federale fu integrata generalmente secondo il principio della sottoposizione volontaria della lite all'arbitrato.

Nelle industrie più importanti organismi permanenti o occasionali furono costituiti sulla base di accordi fra gli imprenditori e le unioni sindacali: particolarmente noti sono gli *Scale Committees* dell'industria carbonifera.

Anche qui, come in tanti altri paesi, una serie di leggi speciali regola le controversie del lavoro nelle ferrovie.

Nel 1933 il *National Industrial Recovery Act* riconoscendo alle Unioni sindacali il diritto di contrattazione collettiva aprì un nuovo periodo anche per quanto riguarda la giurisdizione collettiva del lavoro. Tale legge fu dichiarata incostituzionale dalla Corte Suprema, ma nel 1935, un'altra legge, la famosa legge Wagner (*National Labor Relations Act*), poi riconosciuta costituzionale dalla Corte Suprema, regolò in modo sistematico la contrattazione collettiva e le relative controversie sulla traccia di quanto già era attuato dalla pratica sindacale. Generalmente, secondo la prassi, prima di dichiarare scioperi e serrate, si proce-

deva a trattative fra la rappresentanza sindacale dei lavoratori e gli imprenditori, sottoponendo poi la controversia, in caso di fallimento delle trattative, ad arbitrato di un collegio o di un singolo.

Il *National Labor Relation Act* ha espressamente attribuito la rappresentanza esclusiva dei lavoratori presso un'impresa ai rappresentanti eletti dalla maggioranza degli interessati per tutto quanto riguarda le trattative e le controversie del lavoro.

La riserva del diritto individuale di ogni lavoratore di presentare direttamente reclamo all'imprenditore, contenuta nella stessa disposizione di legge, come si è già ricordato a proposito delle controversie individuali, è stata interpretata ufficialmente dall'Ufficio nazionale per i rapporti di lavoro (*National Labor Relations Board*) nel senso di non ledere il principio della trattazione collettiva delle questioni attraverso la rappresentanza sindacale.

Secondo tale principio, per le piccole imprese le trattative sono condotte fra il sindacato di categoria dei lavoratori e il sindacato degli imprenditori.

La legge Wagner ha provocato un grande sviluppo dell'attività sindacale e dell'attività di conciliazione e di arbitrato: ormai quasi tutti i contratti collettivi prevedono non solo una procedura di conciliazione, ma anche un sistema di arbitrato, attraverso il quale si giunge alla formazione di nuovi regolamenti collettivi. L'arbitrato è affidato, nei vari contratti, ad organi permanenti o, più spesso, ad organi occasionali, e il procedimento si può iniziare generalmente su richiesta di una sola parte (arbitrato automatico) o, più raramente, sulla necessaria richiesta di entrambe le parti (arbitrato vincolato).

In molti casi l'organo arbitrale è formato da due rappresentanti delle parti e da un presidente estraneo, il quale interviene nell'arbitrato fin dall'inizio, oppure è chiamato quando è necessario comporre un contrasto insuperabile nelle discussioni; in altri casi è previsto un arbitro singolo che può essere un privato o un pubblico funzionario.

Molti accordi sindacali, infine, stabiliscono limiti di tempo per lo svolgimento delle funzioni arbitrali o, almeno, per la scelta degli arbitri.

La nomina degli arbitri è generalmente affidata al *Conciliation Service*, agli Uffici del Lavoro dei vari Stati o all'*American Arbitration Association*, la quale è una organizzazione privata con personale specializzato, dove le parti o l'Associazione stessa su richiesta delle parti possono scegliere l'arbitro.

Il *National Labor Relations Board*, costituito sulla base della rappresentanza paritaria, controlla quella attività secondo il

principio, espressamente enunciato nel 1943, di rispettare al massimo gli arbitrati volontari.

Durante la guerra si sono costituiti anche negli Stati Uniti Comitati di impresa per incrementare la produzione, analoghi a quelli già ricordati in Gran Bretagna.

Nei vari Stati della Confederazione molte recenti leggi integrano quelle federali favorendo la contrattazione collettiva e la composizione delle controversie collettive: questa materia è generalmente dichiarata di interesse pubblico (*public policy*), assumendosi come pubblica la funzione di composizione delle controversie: appositi uffici (*Boards of Inquiry in Labor Disputes*) sono organizzati per le ricerche sulle cause delle controversie del lavoro.

La caratteristica più notevole del sistema americano, di cui abbiamo cercato di ricordare gli elementi più interessanti, sembra il continuo libero intrecciarsi e interferire dell'attività dei privati e dei sindacati con gli organi pubblici, i quali apprestano, per così dire, gli strumenti per lo svolgimento delle controversie; tuttavia il principio della « rappresentanza sindacale esclusiva » introdotto dalla legge Wagner porta ormai il sistema americano al tipo della regolamentazione collettiva di diritto.

17. In Francia una legge del 1892 regolò la conciliazione e l'arbitrato collettivo volontario, predisponendo una organizzazione tipo ed una procedura da attuare nei casi singoli, senza introdurre una giurisdizione permanente (*Pic*): gli organi di conciliazione e d'arbitrato sono costituiti di volta in volta per volontà delle parti e il solo elemento permanente è il giudice di pace della circoscrizione, il quale convoca il comitato di conciliazione e assiste alle riunioni per eventualmente presiederle, su richiesta delle parti. Se la conciliazione non riesce, il giudice di pace invita le parti a designare un arbitro. I processi verbali dell'arbitrato e la decisione sono depositati presso la cancelleria del giudice di pace e servono come una specie di *charte coutumière* per giudicare le controversie individuali (*Pic*). La sentenza arbitrale, accettata dalle parti, ha tutti i caratteri di un contratto collettivo giuridicamente obbligatorio.

Il sistema di questa legge è stato molto discusso in Francia ed è stata più volte sostenuta la necessità di istituire una giurisdizione obbligatoria per tutte le controversie suscettibili di una soluzione giurisdizionale (*Scelle*); ma non si è avuta una riforma decisiva fino al 1938, prima con la legge 4 marzo 1938 e il decreto 20 aprile 1938 e poi con il decreto 12 novembre 1938 in base alla legge dei pieni poteri dell'ottobre 1938 tendente « au redressement de la situation économique et sociale en France ».

Secondo questa legislazione nelle controversie collettive, una

parte può chiedere la conciliazione al prefetto, che presiede la Commissione di conciliazione composta da rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori. E' costituita anche una commissione nazionale di conciliazione presieduta dal ministro competente. In caso di accordo non raggiunto le parti devono designare un arbitro entro dieci giorni, e, in mancanza, l'arbitro è designato dal ministro o dal prefetto. La sentenza arbitrale è obbligatoria e quando l'arbitro constati, su richiesta di un interessato, l'inosservanza della sentenza, può condannare ad una ammenda il gruppo o le persone responsabili. Sono inoltre previste sanzioni di carattere professionale: per gli imprenditori l'ineleggibilità per tre anni alla Camera di commercio, ai tribunali di commercio e ai consigli dei *prud'hommes* e l'interdizione di partecipare agli appalti pubblici; per i lavoratori la perdita del diritto all'indennità di preavviso e di licenziamento.

Quelle leggi regolarono anche l'istituto dei delegati di impresa eletti dai lavoratori con il compito di trasmettere all'imprenditore tutti i reclami individuali e collettivi relativi alle condizioni di lavoro e di collaborare con il servizio di ispezione del lavoro.

Fra i provvedimenti più recenti ricordiamo, in attesa del nuovo sviluppo legislativo in relazione alla nuova costituzione, l'istituzione dei Comitati di impresa stabilita con l'ordinanza 22 febbraio 1945, che, nell'«esposizione dei motivi» si richiama espressamente alla esperienza della Gran Bretagna, degli Stati Uniti e del Canada.

Tali comitati sono simili per la struttura e per le funzioni a quelli britannici, già illustrati.

18. In Norvegia vige un sistema di conciliazione ufficiale con conciliatori di Stato permanenti per le controversie riguardanti la regolamentazione delle condizioni di lavoro (controversie di interessi): scioperi e serrate non possono essere dichiarati se non è trascorso un certo termine dalla denuncia della controversia al conciliatore.

Per le controversie di carattere giuridico, cioè concernenti la validità o l'interpretazione di contratti collettivi, è competente il Tribunale del Lavoro, i cui membri sono nominati dal Re su proposta delle associazioni di imprenditori e di lavoratori. La soluzione di una controversia sulla validità o l'interpretazione di contratti collettivi non può essere tentata attraverso scioperi o serrate, ma una parte, quando il Tribunale abbia constatato la violazione di un contratto collettivo, può richiedere al Tribunale l'autorizzazione a ricorrere allo sciopero o alla serrata.

La stessa distinzione fra le cosiddette controversie di interessi e le controversie giuridiche (secondo la terminologia in uso

nelle pubblicazioni del B.I.T.), si trova nella legislazione svedese. Anche qui funziona un sistema di conciliatori di Stato permanenti e le controversie giuridiche sono attribuite ad un Tribunale del lavoro a composizione mista.

E' previsto anche, per le controversie di interessi, il ricorso ad arbitri permanenti controllati dal Ministero della Previdenza Sociale.

Anche in Danimarca base del sistema è il principio della distinzione fra controversie di interessi e controversie giuridiche, che è caratteristico nella legislazione dei paesi nordici.

Un tribunale arbitrale permanente è competente per le controversie giuridiche e giudica sulla liceità degli scioperi e delle serrate.

19. Passando, infine, ai paesi che, secondo la distinzione accennata a proposito delle controversie collettive, possono approssimativamente comprendersi in un gruppo a parte, ricordiamo brevemente i caratteri del sistema neozelandese.

In Nuova Zelanda una vecchia, famosa legge del 1894 istituì l'arbitrato obbligatorio nelle controversie del lavoro con effetti in un primo tempo molto soddisfacenti tanto che si parlò di uno straordinario « paese senza scioperi ». Nel 1925 il sistema fu regolato da una specie di testo unico, che però nel 1932-33 fu abrogato nelle disposizioni più importanti per essere poi rimesso in vigore ed integrato nel 1936 da una nuova legge che, con vari emendamenti, è ora in vigore insieme con la legge del 1925.

Il sistema si fonda sulle associazioni sindacali « registrate » che hanno il potere di stipulare contratti collettivi obbligatori. Le controversie di lavoro, prima di essere sottoposte alla Corte arbitrale, devono essere presentate ad un Consiglio di conciliazione composto da rappresentanti delle parti interessate e presieduto da un funzionario governativo (Commissario del lavoro). Se si raggiunge un accordo questo ha il valore di un contratto collettivo obbligatorio, altrimenti può essere formato un accordo provvisorio fino al giudizio di arbitrato.

La Corte di arbitrato è composta di tre membri, un giudice e due rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori, eletti dalle rispettive unioni sindacali, e giudica « secondo coscienza ed equità » emettendo la sentenza possibilmente entro un mese. La sentenza deve indicare la durata della propria validità non oltre i tre anni, ma rimane in vigore fino a che non si abbia un'altra sentenza o un contratto collettivo.

I lavoratori e i datori di lavoro vincolati da una sentenza arbitrale non possono partecipare a scioperi o serrate, sotto pena di una ammenda.

Ma la caratteristica principale del sistema è costituita dalla possibilità dell'estensione degli effetti della sentenza oltre le

parti rappresentate; e l'effettiva efficacia della sentenza ha assunto un nuovo rilievo con le disposizioni della legge del 1936, le quali, mentre limitano la concessione della registrazione di nuove Unioni sindacali quando ne esistano altre regolarmente registrate per le stesse categorie, stabiliscono poi che le sentenze debbono impegnare gli imprenditori a non dar lavoro a chi non appartiene ad un sindacato soggetto alla sentenza stessa. Si è costituito così un sistema a sindacato unico con caratteri anche di sindacato obbligatorio e la procedura dell'arbitrato ha assunto il valore di regolamentazione collettiva obbligatoria.

Un sistema in parte analogo fu istituito nella Australia, sebbene qui si debba distinguere fra i vari Stati della Federazione su i cui ordinamenti non possiamo fermarci particolarmente. Ricordiamo soltanto che nel 1928 fu introdotto anche il principio dell'arbitrato volontario accanto al sistema dell'arbitrato obbligatorio per il caso che non si sia ancora in una vera e propria controversia.

20. Per quanto riguarda l'U.R.S.S. già si è accennato al rilievo delle particolari premesse del sistema.

Le disposizioni per la composizione delle controversie collettive sono contenute oltre che nel Codice del lavoro del 1922 nel decreto del Comitato centrale esecutivo dell'Unione del 29 agosto 1928. Le controversie sono distinte in tre categorie: quelle che riguardano la conclusione, la modificazione e l'interpretazione « fondamentale » dei contratti collettivi, le quali possono classificarsi come « controversie di interessi » nel senso che si è visto a proposito della Svezia e della Norvegia; le controversie per l'applicazione dei contratti di lavoro individuali e collettivi (vere e proprie controversie giuridiche); e, infine, le cause per infrazione delle leggi del lavoro e delle disposizioni dei contratti collettivi e individuali.

Le controversie circa la conclusione di un contratto collettivo sono portate davanti alla camera di conciliazione e al tribunale arbitrale; quelle relative all'applicazione di contratti di lavoro, individuali o collettivi, sono sottoposte, a scelta del lavoratore, sia alla Commissione paritaria, sia al Tribunale del lavoro; quelle riguardanti le infrazioni dei contratti individuali e collettivi sono di esclusiva competenza del Tribunale del lavoro e le infrazioni stesse sono considerate come reati penali.

La struttura degli organi di conciliazione e d'arbitrato è stata già sommariamente ricordata a proposito delle controversie individuali, le quali, del resto, come si è visto non si distinguono nettamente da quelle collettive. Per questo anche le parti possono essere individuali o collettive e in quest'ultimo caso i sindacati operano quali rappresentanti esclusivi dei lavoratori impegnandoli con la sentenza collettiva ottenuta.

21. Il sistema italiano della legislazione sindacale del 1926 era fondato sul principio del tentativo di conciliazione e del giudizio collettivo affidato alla Magistratura del Lavoro, costituita da una sezione delle Corti di Appello integrata da esperti. Le controversie collettive erano distinte in controversie economiche corrispondenti alle controversie di interessi, di cui abbiamo parlato, per la formazione e la modificazione dei regolamenti collettivi, e in controversie giuridiche per l'applicazione e l'interpretazione dei contratti collettivi.

Parti delle controversie erano le associazioni sindacali legalmente riconosciute come legali rappresentanti di tutti i componenti le categorie interessate e il giudizio faceva stato per le intere categorie stesse.

Le disposizioni fondamentali in proposito sono state inserite anche nei codici civile e di procedura civile, ma con lo scioglimento delle associazioni sindacali riconosciute sono venuti meno i presupposti del sistema.

CONCLUSIONE

22. Dopo queste notizie su alcuni degli ordinamenti della giurisdizione del lavoro, che possono essere considerati tipici, cerchiamo di indicare brevemente qualche carattere più rilevante nella materia.

Per le controversie individuali si va estendendo il principio della competenza dei Tribunali del lavoro, che a volte costituiscono delle giurisdizioni speciali e a volte organi della giurisdizione ordinaria integrati da rappresentanti sindacali o comunque da rappresentanti delle parti o procedenti con rito speciale, generalmente semplificato e accelerato.

L'esperienza sembra favorevole alla organizzazione della giurisdizione del lavoro: nessuno dei paesi che l'hanno adottata vi ha rinunciato.

Fra i caratteri particolari ricordiamo innanzi tutto la facoltà delle parti di presentarsi personalmente davanti agli organi giudiziari ed anzi la necessaria presenza delle parti richiesta per il tentativo di conciliazione da esperirsi all'inizio del procedimento. In vari paesi (ad es. Francia, Portogallo, Romania, alcuni cantoni svizzeri e U.R.S.S.) la richiesta può formularsi oralmente.

Per il tentativo di conciliazione molte legislazioni prevedono un organo speciale, altre prescrivono il tentativo nella prima udienza della causa (ad es. Danimarca, Spagna, Cile, Polonia, Portogallo, Romania, Cecoslovacchia, Jugoslavia).

Il procedimento è caratterizzato, come si è detto, dalla maggiore rapidità rispetto al procedimento ordinario naturalmente

nei limiti delle necessarie garanzie del giudizio. Alcune legislazioni prevedono un limite al numero dei testimoni e danno al giudice il potere di disporre prove d'ufficio.

Le sentenze dei tribunali del lavoro sono generalmente appellabili davanti alla giurisdizione ordinaria. Pochi paesi (ad es. Belgio, Cile, Svizzera, Venezuela) hanno tribunali del lavoro di appello. Più raramente le sentenze dei tribunali del lavoro sono inappellabili (es. Svezia, Messico); a volte, come in Italia, sono inappellabili fino a un certo limite di valore. Nell'U.R.S.S. e in Portogallo è previsto anche il ricorso delle pubbliche autorità contro le decisioni dei Tribunali del lavoro, nell'interesse pubblico.

Le sentenze dei Tribunali del lavoro sono a volte provvisoriamente esecutive nonostante l'appello (per es. Belgio, Portogallo e U.R.S.S.). Infine, in Portogallo e nell'U.R.S.S. i Tribunali del lavoro hanno anche una competenza penale per le infrazioni delle disposizioni sul lavoro.

Per quanto riguarda le controversie collettive, si è già ricordata più volte la distinzione fra le cosiddette controversie economiche (*conflicts collectifs d'intérêts*) e le controversie giuridiche (*conflicts de droit*). Anche là dove la distinzione non è espressamente prevista dalle leggi e dagli accordi collettivi essa si ravvisa nella funzione degli organi predisposti alla composizione delle controversie e attribuisce un caratteristico valore alla giurisdizione del lavoro nel senso indicato all'inizio di questa relazione.

Dei caratteri tipici della giurisdizione per le controversie collettive si è detto nelle considerazioni svolte nella classificazione dei vari gruppi di sistemi.

Basterà per concludere accennare alla tendenza che sembra ormai accentuarsi verso la considerazione delle controversie collettive dal punto di vista dell'interesse generale all'ordine nella produzione e nell'economia, che si manifesta nei vari paesi. I comitati di impresa per l'incremento della produzione, che costituiscono il dato nuovo dell'esperienza dell'organizzazione del lavoro, contribuiscono appunto ad assumere entro il punto di vista delle necessità della produzione la composizione delle controversie di lavoro, ponendo espressamente in rilievo l'interesse specifico alla composizione delle controversie di lavoro oltre all'interesse generico alla soluzione di ogni controversia che è alla base della funzione giurisdizionale comune.

L'individuazione di questo interesse specifico della giurisdizione del lavoro in ordine ai fini della produzione ha assunto una particolare evidenza per le necessità belliche anche là dove era stato più nascosto. E tutto fa prevedere che tale interesse rimarrà dominante nella giurisdizione del lavoro.

INDICE

Premessa	Pag. 319
Le controversie individuali	» 322
Le controversie collettive	» 332
Conclusione	» 345