



Il dialogo sociale nell'ordinamento dell'Unione europea. Evoluzione, limiti, prospettive

Gianni Arrigo*

1. Il dialogo sociale nel diritto dell'Unione europea. Delimitazione del tema

1.1. Una pur breve ricostruzione del processo evolutivo del dialogo sociale nell'ordinamento dell'Unione europea (d'ora in avanti Ue) può contribuire a mettere in luce la posizione giuridica delle organizzazioni sindacali in tale sistema e a individuare le ragioni del tardivo (e non pieno) riconoscimento di libertà e diritti sindacali in ambito europeo. Tra le varie cause, una non secondaria è costituita dalla diversa forza espressa dalle coalizioni dei lavoratori al livello nazionale, rispetto a quello sovranazionale, traducendosi in vari Paesi in una più chiara affermazione di poteri negoziali e di pressione dei sindacati verso imprenditori e poteri pubblici. Attraverso una complessa evoluzione storica ciò ha prima generato il fenomeno sociale della contrattazione collettiva e poi ha indotto l'ordinamento a conferirle uno statuto giuridico¹. Uno sviluppo analogo è mancato in ambito comunitario per una serie di fattori tra loro connessi, tra cui la ritrosia delle organizzazioni sindacali nazionali (oltretutto diverse per tradizione e forza organizzativa; quelle dei lavoratori, fra l'altro, incise per lunghi anni dalle divisioni indotte dalla «guerra fredda») a cedere quote di potere a favore di soggetti sindacali europei, talora falsamente percepiti o «rappresentati» come *distanti*; senza contare il lungo permanere di uno squilibrio organizzativo tra sindacati dei lavoratori e associazioni dei datori di lavoro.

Di quest'anomalia è in qualche modo «complice» il Trattato, nella parte in cui riconosce e consolida il dialogo sociale *prima* della contrattazione

* Docente di Diritto del lavoro; presidente di Eidos (Istituto europeo di documentazione e studi sociali); avvocato.

¹ Cfr. Giugni G. (1992), pp. 95 e ss.; nonché Ojeda Avilés A. (1993), p. 71.

collettiva, seguendo un cammino inverso a quello compiuto dagli ordinamenti nazionali (e dalla stessa Organizzazione internazionale del lavoro)². Tracce di questa impostazione reca la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (d'ora in avanti Carta di Nizza), proclamata a Nizza nel 2000 e riproclamata a Strasburgo nel 2007 in vista della firma del Trattato di Lisbona, laddove *postpone* il «diritto di negoziazione e di azioni collettive» (art. 28) al «diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa» (art. 27), diritto garantito da alcune direttive emanate sin dalla metà degli anni settanta per armonizzare discipline nazionali in materia di crisi e trasformazione d'impresa.

Come dire: *prior tempore... prior gradu...*

1.2. Nelle pagine che seguono si dà conto, a grandi linee, del processo evolutivo del dialogo sociale europeo e del suo inquadramento nel diritto dell'Ue, segnalando alcune questioni di fondo. Non vengono esaminati, per motivi di spazio, gli aspetti concernenti il ruolo dell'autonomia collettiva (anche nella cosiddetta «fase discendente» del processo legislativo dell'Ue: art. 153.3 del Tfeue) e quelli relativi al «diritto di negoziazione e di azioni collettive», ex art. 28 della Carta di Nizza³.

2. Fasi evolutive del dialogo sociale. Caratteri

2.1. Il percorso non lineare verso l'affermazione di libertà e diritti sindacali nell'ordinamento dell'Ue rispecchia il procedere irregolare della coesione, giuridica oltre che economico-sociale, dell'ente sovranazionale, minacciato – soprattutto nei primi anni settanta – da *relazioni pericolose* tra crisi economiche e crisi politiche, interne e internazionali, che ne rendevano più incerto il futuro, esponendolo alle pressioni degli interessi nazionali, non di rado sfocianti nel ricorso al veto nelle deliberazioni del Consiglio. A fronte di tali difficoltà la Commissione propose – col «Programma sociale» del 1974 – di coinvolgere i lavoratori e i loro rappresentanti in talune decisioni cruciali per lo sviluppo della «dimensione sociale» comunitaria, tradita dalle fallaci «virtù compen-

² Sul punto si veda Casale 2019.

³ Su questi temi mi sia consentito il rinvio ad Arrigo G., 2018.

satrici» del mercato e dalla negligenza degli Stati membri nel conformare i loro ordinamenti ai principi e diritti sociali della Comunità.

Dieci anni dopo, in un contesto socioeconomico non molto diverso, la Commissione presieduta da Jacques Delors volle «rilanciare il dialogo tra le Parti sociali» per conseguire risultati migliori di quelli prodotti dal *Comitato permanente per l'occupazione*. Alla «dimensione consultiva» del dialogo sociale europeo, riconosciuta dal Trattato Ceca e dal Trattato Cee, cominciò ad affiancarsi in via informale quella *negoziabile*. Gli incontri organizzati a partire dal 1985 dalla Commissione fra «alti rappresentanti» delle parti sociali europee [Unice (oggi BusinessEurope), Ceep e Ces] – in connessione con maggiori processi di privatizzazione e crescente mobilità transfrontaliera dei lavoratori – produssero «pareri comuni» di un certo interesse, con l'impegno dei partecipanti di «utilizzare i canali appropriati per estendere il dialogo sociale a tutti i livelli»⁴.

Il sostegno al Dialogo sociale favorì negli anni Novanta la revisione delle basi giuridiche sociali del Trattato Cee. L'Accordo sulla Politica sociale (Aps), allegato al Trattato di Maastricht (1992) mediante apposito Protocollo (Pps), vincolava al suo rispetto tutti gli Stati membri tranne il Ru (grazie ad un'apposita clausola di esenzione) riconoscendo alle Parti sociali europee un ruolo più chiaro nella definizione delle politiche sociali. L'Aps recepiva quasi integralmente il testo di un accordo stipulato da Ces, Unice e Ceep il 31.10.1991 in prossimità del Vertice di Maastricht.

L'Aps, il cui contenuto, in quanto assorbito da un atto integrativo del diritto primario (qual è un Protocollo allegato al Trattato), acquistava valore obbligatorio, nasceva dall'interazione tra cooperazione *rafforzata* degli Stati membri e dialogo sociale. Il Pps autorizzava gli undici Stati firmatari dell'Aps a utilizzare basi giuridiche e procedure del Trattato per emanare i provvedimenti necessari a «mettere in atto, in base all'*acquis* comunitario, la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, adottata nel 1989». Nel 1997, la revoca da parte del Ru della *cit.* clausola di esenzione, e la conseguente incorporazione delle norme dell'Aps nel Trattato (di Am-

⁴ Fra il 1985 e il 1990 gli incontri «di Val Duchesse» produssero quattro «pareri comuni» in materia di: strategia della cooperazione per la crescita e l'occupazione; «formazione e motivazione nel lavoro; informazione e consultazione»; «formazione di base e professionale»; mobilità professionale e geografica. Cfr. Commissione, 1991.

sterdam), posero fine alla fase della Politica sociale *differenziata* e, con essa, alla *querelle* sulla natura delle norme prodotte con quelle *speciali* procedure.

Il sostegno al dialogo sociale divenne obiettivo condiviso da tutti gli Stati membri nella seconda metà degli anni Novanta, insieme al riconoscimento, nel 2000, di un corpo di diritti sociali fondamentali all'interno della Carta di Nizza, necessario alla coesione sociale e allo «spazio economico europeo», inciso da gravi squilibri tra vecchi e nuovi Paesi membri, questi ultimi oltretutto meno «diligenti» nell'apprestare garanzie ai diritti e alle libertà sindacali. In questa fase, grazie al sostegno della Commissione, le relazioni sindacali in ambito europeo produssero risultati normativi di non poco conto attraverso accordi collettivi stipulati dalle Parti sociali, i quali acquisitarono efficacia diretta in quanto «allegati» ad apposite direttive⁵.

2.2. Il Novecento si chiuse lasciando incompiuto il cantiere dell'edificio comunitario e incerto lo sviluppo della sua «dimensione sociale», mentre iniziava un'opera dai rilevanti effetti sociali, quali: a) l'entrata in vigore della moneta unica; b) iniziative e programmi *strategici* come (per l'appunto) la «Strategia di Lisbona», determinanti per l'occupazione e l'innovazione tecnologico-produttiva dell'Europa; c) il processo costituente dell'Unione; d) il grande ampliamento dell'Ue a Sud e ad Est.

Queste riforme avevano bisogno di un ampio consenso sociale, basato su un rinnovato sostegno agli attori sociali ai vari livelli. A tal fine la Commissione inserì nell'Agenda della Politica sociale 2001-2005 iniziative volte a: x) migliorare la qualità delle relazioni sindacali, sostenendo il dialogo tra gli attori collettivi a tutti i livelli; y) fare del dialogo sociale lo «strumento chiave» dello sviluppo del modello sociale europeo; z) incrementare le sedi consultive delle Parti sociali, ampliare l'ambito d'azione della contrattazione collettiva e sostenere una più stretta interazione tra il dialogo sociale europeo e quello nazionale.

Si erano nel frattempo intensificati gli incontri informali tra Parti sociali e le istituzioni e gli organi politici e finanziari europei (come le riunioni *a latere* del Consiglio dell'occupazione e degli affari sociali e del Consiglio

⁵ Si vedano gli accordi quadro stipulati da Unice, Ceep e Ces su: congedo parentale (allegato alla Dir. n. 96/34, e mod. con Dir. n. 2010/18); lavoro a tempo parziale (Dir. n. 97/81); lavoro a tempo determinato (Dir. n. 1999/70).

economico e degli affari finanziari) e con i rappresentanti della Bce. Ciò era coerente con le proposte della Commissione sulla *governance* dell'Unione, che (a parte l'inopinata equiparazione del «dialogo civile» al dialogo sociale) miravano a rafforzare la concertazione sociale per garantire maggiore coerenza tra le politiche generali dell'Ue e le politiche sociali. In effetti, la partecipazione delle Parti sociali alla definizione delle *macro-politiche* dell'Unione avrebbe conferito maggiore coerenza e sostanza alle varie sedi del dialogo sociale, inclusa quella normata dagli (attuali) artt. 151-155, Tfu (infra, § 4). In tale prospettiva va letto il sostegno che la Commissione volle dare al dialogo sociale e alla contrattazione collettiva, basato sulla «convizione comune che la prosperità delle economie del XXI secolo» passasse «attraverso un moderno sistema di relazioni industriali e strategie efficaci per gestire anticipatamente i cambiamenti»⁶. Questo «moderno sistema europeo di relazioni industriali» doveva basarsi su una «maggiore interazione tra i vari livelli di relazioni industriali e di sistemi efficaci di relazioni industriali e di strutture di partenariato sociale a livello nazionale»⁷, essendo il dialogo sociale e la contrattazione collettiva in ambito europeo «fenomeni non avulsi dalle relazioni industriali nazionali» ma, anzi, legati ad esse da un rapporto simbiotico. Secondo la Commissione, le relazioni sindacali europee potevano contribuire alla *governance* dell'Ue, e riceverne positivi apporti, se organizzate in una struttura *multilivello* che rispecchiasse quella della *governance* europea⁸ (a sua volta incisa da attività e politiche sociali di un certo rilievo, come quelle iscritte nella cit. Strategia di Lisbona), e all'interno di un sistema unitario fondato su precise garanzie costituzionali. In tal modo rafforzando il modello sociale europeo.

3. Dialogo sociale, negoziazione e contrattazione collettiva nel Trattato di Lisbona e nella Carta di Nizza. Inquadramento sistematico

3.1. La questione del riconoscimento della contrattazione collettiva come diritto fondamentale dell'Unione, già dibattuta in dottrina sin dagli

⁶ Commissione, 2004.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Commissione, 2001.

anni Settanta⁹, è divenuta più attuale a partire dal Trattato di Maastricht. La partecipazione – a certe condizioni – delle Organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro al processo di determinazione delle fonti del diritto dell’Ue ha innovato il quadro dei rapporti tra istituzioni comuni e attori collettivi, in passato limitato a consultazioni su politiche di settore. Ma ciò non poteva supplire al mancato riconoscimento della contrattazione collettiva come diritto fondamentale. Né questo diritto poteva fondarsi sulle non vincolanti previsioni della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (artt. 11-14) o vivere dell’obliquo rinvio, fatto dal Trattato, alla Cedu e alla Carta sociale europea.

Un cambio di prospettiva è avvenuto prima con la Carta di Nizza, e poi, sulla scia di questa, col «Trattato che adotta una Costituzione» (di seguito: Tc) firmato a Roma nel 2004 ma poi non ratificato. Nel Tc i diritti e le libertà sindacali erano sistemati nei luoghi dedicati ai diritti fondamentali e all’assetto democratico dell’Unione. Questo corpo di principi e diritti, dopo il fallimento del Tc, è stato smembrato e le sue parti, stralciate dai Titoli e Capi del Tc dedicati alle disposizioni generali, o ai principi e agli obiettivi dell’Unione, sono state dislocate in altri Titoli dei due Trattati che compongono il Trattato di Lisbona [il Trattato sull’Unione europea (Tue) e il Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (Tfue)] e nei loro allegati. Pur conservando il testo originario, le norme in parola hanno smarrito l’intima connessione con i fondamenti costituzionali. Inoltre, la Carta di Nizza non è stata incorporata nel Trattato (come invece era avvenuto col Tc) ma è ad essi allegata. Pur giuridicamente parificata al Tue e al Tfue, la Carta di Nizza dev’essere interpretata secondo peculiari «spiegazioni» e non è applicabile a tutti i Paesi membri a causa di apposite esenzioni.

3.2. Nel Trattato di Lisbona dialogo sociale e contrattazione collettiva trovano una disciplina a tratto generale negli artt. 151-155 del Tfue, da leggersi alla luce dei principi del diritto dell’Ue e dell’art. 28 della Carta di Nizza, che riconosce il «Diritto di negoziazione e di azioni collettive». Il dialogo sociale è normato dagli artt. 151, 152, 154 e 155.1 del Tfue. Alla contrattazione collettiva «a livello dell’Unione» fanno riferimento, con formule

⁹ Lyon Caen G., 1972; per una rilettura critica si veda Cilento M., 2016.

diverse, l'art. 153.3 e l'art. 155.2, Tfu. Infine, l'art. 152, 1° comma riconosce e si impegna a facilitare trattative dirette fra le Parti sociali.

Le suddette disposizioni hanno natura e *rationes* differenti.

L'art. 151, Tfu è norma programmatica con valore di principio che assembla formule risalenti a fasi diverse dell'integrazione europea. Al suo 1° comma essa indica gli odierni *obiettivi* dell'Ue e degli Stati membri in materia di Politica sociale, tra cui il «dialogo sociale». Questi obiettivi devono conseguirsi nel rispetto dei diritti sociali fondamentali, segnatamente quelli riconosciuti dalle Carte europee, oltre che dei valori e dei principi dell'Ue, e con «misure che teng[an]o conto della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione» (art. 151, co. 2, Tfu).

L'art. 152, Tfu impegna l'Unione a *riconoscere* e *promuovere* il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali e a facilitare il dialogo tra tali parti, nel rispetto della loro autonomia (1° comma). Inoltre, istituisce il «vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione [che] contribuisce al dialogo sociale» (2° comma).

L'art. 153, Tfu elenca le materie di *competenza concorrente* (dell'Unione e degli Stati membri) in materia sociale, riservando ancora agli Stati membri materie come la retribuzione, il diritto di associazione e il diritto di sciopero (nonché il *diritto* di serrata: *sic* !). Esso specifica inoltre il tipo di «atti giuridici» (vincolanti, come le direttive, e non vincolanti) e le relative procedure deliberative. È in quest'ambito che ha luogo e si sviluppa – su iniziativa della Commissione e secondo le procedure di cui ai successivi artt. 154 e 155, Tfu – il coinvolgimento, con variabile intensità, delle Parti sociali nella formazione di norme europee in materia di lavoro e sociali, in particolare (ma non esclusivamente) quelle corrispondenti ai «settori» elencati al cit. art. 153, Tfu, giusta il valore programmatico, a tratto generale, dell'art. 151, Tfu.

Quanto, invece, al riconoscimento della contrattazione collettiva come fonte di produzione, esso non può essere separato dalla garanzia della sua efficacia, che dipende da un'esplicita previsione nell'ordinamento giuridico.

3.3. Malgrado la perdita del formale nesso con i principi fondamentali dell'Unione l'art. 152, Tfu, per com'è formulato, concepisce il «dialogo

tra tali parti» come un istituto dotato di ampia autonomia e di vasto ambito d'azione. Questo livello apicale del dialogo tra le Parti sociali, promosso dall'Unione e attivo «al suo livello», ha per oggetto temi macroeconomici ed obiettivi sociali di una certa ampiezza (come la crescita e l'occupazione, su cui il «vertice sociale trilaterale» *reagisce* in via consultativa, a valle delle determinazioni in tema di «stabilità e crescita»). Il suo ambito d'azione comprende anche gli obiettivi di Politica sociale indicati nel cit. art. 151, T^{fue}, che l'Unione e gli Stati membri devono realizzare nel rispetto dei diritti sociali fondamentali. A ciò autorizza il 1° comma dell'art. 152, T^{fue}, che impegna l'Unione a riconoscere e promuovere il *ruolo* delle parti sociali «al suo livello», senza vincolarne l'azione a specifici «settori», come invece si evince dall'art. 153, T^{fue}. Di conseguenza, il dialogo «tra tali parti» (secondo il 1° comma dell'art. 152) deve svolgersi con libertà di forme e procedure e può avere ad oggetto temi liberamente scelti dalle Parti, concernenti *anche* l'attuazione di diritti fondamentali. Si aggiunga che il comma 2 conferisce natura istituzionale al «vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione», qualificandolo, senz'altra specificazione, come *mezzo* che «contribuisce al dialogo sociale». Ciò significa che le attività del *Vertice* devono essere coerenti con quelle del dialogo tra istituzioni comuni e parti sociali e «tra tali parti» fra di loro, al fine di conseguire l'auspicato coordinamento tra politiche dell'occupazione e politiche economiche, come vuole il Trattato.

4. Consultazione delle Parti sociali e «accordi europei» (artt. 154 e 155, T^{fue}). La «via legislativa» e la «via contrattuale». Contratti collettivi «vincolati» e contratti «autonomi»

Gli artt. 154 e 155 T^{fue} sono disposizioni peculiari sotto il profilo istituzionale. L'art. 154 e l'art. 155.2 dettano regole procedurali che integrano le (ovvero derogano alle) disposizioni generali sulle funzioni della Commissione (art. 17 e ss., T^{ue}) procedimentalizzandone il potere d'iniziativa nelle materie ex art. 153, T^{fue}. Queste procedure rilevano sul piano: a) della consultazione delle Parti sociali europee, che può dar luogo a «pareri» e «raccomandazioni» indirizzati alla Commissione e formulati

anche congiuntamente dalle Parti sociali; b) e della stipulazione di *contratti collettivi* («accordi», secondo il Trattato) di livello europeo concernenti materie oggetto d'iniziativa legislativa della Commissione, con gli effetti di cui all'art. 155, Tfu.

L'accordo collettivo europeo «viene attuato» con modalità diverse a seconda dell'opzione delle Parti stipulanti. Se esse ritengono necessario che l'accordo abbia un'efficacia giuridica generale, e quindi un'attuazione il più possibile conforme fra i vari Stati membri, allora devono farne richiesta congiunta alla Commissione perché alleggi il testo dell'accordo ad una proposta di *direttiva* (come da prassi, mentre il Trattato parla di «decisione»). Questo prodotto normativo è noto anche come «contratto rafforzato» o «vincolato».

L'avvio del «processo negoziale» determina una diversa conformazione del potere legislativo rispetto ai canoni procedurali del Trattato, che si traduce *in via diretta* in una sospensione o in un diverso *orientamento* del potere discrezionale della Commissione e, *in via indiretta*, in un affievolimento della partecipazione del Pe, del Cese e del Comitato delle Regioni alla formazione di leggi europee in materia sociale e del lavoro.

L'accordo reso efficace mediante direttiva trova applicazione nel diritto interno secondo «la forma e i mezzi» con cui ogni Stato si conforma al diritto derivato dell'Ue¹⁰, fermo restando l'obbligo degli organi nazionali, se ne ricorrono i presupposti, di dare applicazione anche alle direttive non formalmente recepite e di fornire una «interpretazione conforme».

Invece, nelle materie che l'art. 153.5, Tfu sottrae alla competenza legislativa dell'Ue, le Parti sociali europee ben possono stipulare contratti collettivi «liberi» o «autonomi» la cui efficacia dipende dalla forza dell'autonomia collettiva. Tali contratti non producono (ovviamente) l'effetto diretto proprio di una direttiva: essi non creano obblighi in capo agli Stati membri ma solo alle imprese e ai lavoratori aderenti alle organizzazioni nazionali stipulanti contratti collettivi nazionali adesivi o attuativi di quello stipulato in ambito Ue (salva l'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo negli ordinamenti che riconoscono questo effetto). L'istituzio-

¹⁰ Cfr. l'art. 288, Tfu.

nalizzazione (se così può definirsi) del dialogo sociale non elimina dunque la competizione tra legge e contratto, sia dentro che fuori l'ambito dei «settori» indicati all'art. 153, T'fue. Si consideri inoltre che, almeno sul piano dei principi, il compito che il Trattato assegna alla Commissione, secondo il «combinato disposto» dell'art. 153, T'fue e dell'art. 28 della Carta di Nizza, non si risolve in una passiva «facilitazione» del dialogo sociale ma consiste (almeno in via di principio) nel sostegno *attivo* all'autonomia collettiva e nella valorizzazione dei suoi prodotti, anche se il loro contenuto normativo non coincide *in toto* con quello di uno dei settori indicati (peraltro «a maglie larghe») all'art. 153, T'fue o con una proposta legislativa della Commissione¹¹, o con una specifica «azione» dell'Ue annunciata nel Programma di lavoro della Commissione. Significa altresì che la Commissione deve adottare i provvedimenti idonei (anche di natura «esortativa» o di *soft law*) e prestare assistenza alle Parti sociali nazionali affinché l'attuazione di un contratto «autonomo» nei diversi ordinamenti non dia luogo a tante previsioni tutte differenti tra loro¹². Significa, infine, apprezzare positivamente la richiesta congiunta delle Parti che stipulano un contratto collettivo «autonomo», concluso al di fuori delle procedure guidate dalla Commissione ma avente ad oggetto materie ed interessi riconducibili a quelli contemplati nell'art. 153, T'fue, di conferire a tale contratto efficacia giuridica diretta. Ciò, giova ripetere, sul piano dei principi. Talora contraddetti nella prassi (*infra*, § 6).

5. Capacità negoziale e rappresentatività delle Parti sociali europee nei contratti collettivi «vincolati». Controllo giurisdizionale. Conseguenze

Gli artt. 154 e 155, T'fue offrono «la possibilità per un'organizzazione di intervenire formalmente e attivamente in un processo di determinazione della volontà collettiva, nell'interesse generale dell'Unione e dei

¹¹ Lenaerts K. e Van Nuffel P., 2005, pp. 601 e ss.

¹² Commissione, 2008; Commissione, 2010.

suoi cittadini»¹³. Questo *intervento* avviene nell'ambito di un procedimento legislativo «abbreviato», nel quale la Commissione sospende o esercita diversamente il suo potere discrezionale, e che vede una partecipazione marginale del Pe e degli organi *ausiliari* dell'Ue. Tanto da potersi affermare che lo stipulando accordo «vincolato» *vincola* a sua volta il potere delle istituzioni dell'Ue, le quali devono solo controllare che il contenuto normativo rispetti il diritto e l'*acquis* dell'Ue e che le Parti stipulanti siano legittimate a negoziare e stipulare quel contratto collettivo. Il possesso della rappresentatività, accertato dalla Commissione, giustifica la via procedurale *alternativa* (o abbreviata), che un in certo qual modo surroga la «partecipazione dei popoli» alla formazione delle leggi, la quale avviene di regola attraverso le istituzioni democratiche.

La rappresentatività delle Parti sociali rileva sin dalla seconda consultazione, che introduce al «processo» negoziale, la mancanza di tale requisito in capo ad una Organizzazione da un lato, e, dall'altro, l'esclusione dalla consultazione di quella che, invece, possieda tale requisito sono censurabili in sede giurisdizionale (Tribunale, *Ueapme c. Consiglio*, 1998¹⁴). La previsione di un sindacato giurisdizionale si giustifica con la *natura giuspubblicistica* delle suddette procedure, che tale resta malgrado l'intervento nel processo legislativo di soggetti *privati* e però rappresentativi di interessi apprezzati dal Trattato. L'efficacia del contratto collettivo «vincolato» è invero soggetta a rigorose condizioni procedurali e materiali. A parte la *singolare* esclusione dal processo negoziale di materie come la retribuzione (in base all'art. 153.5, T'fue), a «vincolare» tale contratto collettivo sarebbe in particolare il ruolo esercitato dalla Commissione come *custode* del diritto dell'Ue in senso lato e come *supervisore* del processo e del prodotto negoziale, con riferimento a: a) il possesso della rappresentatività in capo agli attori collettivi; b) la tutela degli interessi delle Pmi; c) la legittimità del contenuto normativo del contratto collettivo rispetto al diritto dell'Ue.

Per l'assorbente forza di queste condizioni, il contratto collettivo «vin-

¹³ Cese, 2006 (punto 3.2 del *Parere*).

¹⁴ In *Ueapme c. Consiglio*, 1998, concernente la legittimità di una direttiva che aveva «attuato» un accordo stipulato senza la partecipazione di un'Organizzazione rappresentativa (per l'appunto la *Ueapme*), il Tribunale ha affermato una nozione di «rappresentatività cumulativa sufficiente» riprendendo criteri già indicati dalla Commissione (sia pur «rimodulandoli»). Sul punto, si veda *ex multis* Fontana G., 2010, pp. 39 e ss.

colato» non sarebbe piena espressione dell'autonomia collettiva, essendo il precipitato di una sorta di ripartizione di poteri normativi tra organi istituzionali e Parti sociali, secondo i moduli della sussidiarietà orizzontale.

6. Sviluppi del dialogo sociale europeo. In particolare il dialogo (e i Comitati) di settore. Casi di impasse nell'attuazione degli accordi mediante direttive

6.1. Come anticipato, il Tffue riconosce il dialogo sociale come uno dei pilastri del modello sociale europeo e come strumento di coesione sociale ed economica. Si distinguono due livelli: il dialogo sociale intersettoriale¹⁵ e il dialogo di settore «che riguarda i lavoratori e i datori di lavoro di settori specifici dell'economia»¹⁶.

Tra i *prodotti normativi* più importanti del dialogo sociale intersettoriale giova ricordare a) quattro accordi «vincolati»: aa) due sul congedo parentale (accordo del 1995, allegato alla Dir. n. 96/34; rinnovato nel 2010 e reso efficace con Dir. n. 2010/18), ab) uno sul lavoro a tempo parziale (stipulato nel 1997; allegato alla Dir. n. 97/81), ac) uno sul lavoro a tempo determinato: 1999, allegato alla Dir. n. 1999/70); b) quattro accordi «autonomi»: ba) sul telelavoro (2002), bb) sullo stress sul posto di lavoro (2004), bc) sulle molestie e la violenza sul posto di lavoro (2007); bd) sui mercati del lavoro inclusivi (2010).

6.2. Quanto al dialogo sociale di settore, la Commissione, con la Decisione n. 98/500 ha abrogato precedenti decisioni sui «comitati paritari» istituendo i «comitati di dialogo settoriale» (o comitati di settore) definiti come «strumenti di consultazione, negoziazione e azione comune». Tali Comitati vengono attivati «nei settori in cui le parti sociali presentino richiesta congiunta di partecipare ad un dialogo a livello europeo, ed in cui

¹⁵ Cui partecipano: Organizzazioni «intersettoriali generali» (Businesseurope; Ceep; Ces); Organizzazioni intersettoriali che rappresentano determinate categorie di lavoratori o aziende [Unione europea dell'artigianato e delle piccole e medie imprese (Ueapmi); Eurocadres; Confederazione europea del personale dirigente (Cec)]; Organizzazioni specifiche (Eurochambres). Cfr. Commissione, 2016.

¹⁶ *Ibidem*.

le organizzazioni che rappresentano le due parti sociali dei settori interessati siano in possesso dei seguenti requisiti: a) siano collegate a specifici settori o categorie e dispongano di un'organizzazione a livello europeo; b) siano composte da organizzazioni che, a loro volta, formino parte integrante e riconosciuta delle strutture delle parti sociali degli Stati membri, siano abilitate a negoziare accordi e siano rappresentative in più Stati membri; c) dispongano di strutture adeguate a garantire la loro effettiva partecipazione all'attività dei comitati» (art. 1, Decisione n. 98/500). Questi organismi hanno funzioni consultive «sui progressi a livello comunitario che abbiano implicazioni sociali» e devono «sviluppare e promuovere il dialogo sociale a livello settoriale», pertanto anche attraverso il «processo negoziale» (art. 2). Dall'anno della loro istituzione sono stati istituiti 43 Comitati di settore. I Comitati sono composti paritariamente da rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro. Ogni Comitato «stabilisce, di concerto con la Commissione, il proprio regolamento di procedura» e deve «riunirsi almeno una volta l'anno» (art. 5).

La Commissione ha quindi proceduto ad una classificazione «tipologica» dei prodotti del dialogo sociale¹⁷, precisando che il valore e l'efficacia di un testo non dipende solo dalla natura vincolante ma anche dal *follow-up* e dalla sua attuazione, sia che essa avvenga con legge o con gli strumenti dell'autonomia collettiva.

I «prodotti» del dialogo di settore consistono in: a) *accordi* stipulati in base all'art. 155, Tfeue, che, resi o no efficaci mediante direttive, necessitano comunque di *follow-up* e di monitoraggio; b) testi di «orientamento» (quadri d'azione, linee guida, codici di condotta, orientamenti politici), che, benché non vincolanti, richiedono un *follow-up* e un costante monitoraggio della loro attuazione; c) *pareri e contributi comuni*, diretti ad esercitare una qualche influenza sulle politiche europee e a migliorare la «condivisione delle conoscenze».

Tra gli accordi di settore più recenti attuati con direttive si segnalano i seguenti: l'accordo sulla protezione degli operatori sanitari contro le ferite e le infezioni provocate da dispositivi medici taglienti (Dir. n. 2010/32); l'accordo su taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro nel trasporto per vie navigabili interne (Dir. n. 2014/112); l'accordo per il set-

¹⁷ Commissione, 2004.

tore della pesca marittima (Dir. n. 2017/159); l'accordo nel settore dei trasporti marittimi (Dir. n. 2018/131).

L'accordo sulla «protezione della salute dei lavoratori attraverso la corretta manipolazione e utilizzo della silice cristallina e dei prodotti che la contengono», firmato nell'aprile 2006, è stato il primo accordo *multisettoriale*.

Per lo più i prodotti dei Comitati di settore consistono in pareri e contributi comuni, che conferiscono una dimensione e un approccio di carattere europeo a questioni specifiche (come, ad es. siti *web* comuni, distacco dei lavoratori nel settore delle costruzioni; *curricula* professionali comuni nel settore dell'agricoltura, guide e rapporti periodici sulla «ristrutturazione responsabile» nel settore dello zucchero, ecc.). Pareri comuni e contributi comuni si sono dimostrati utili nelle procedure consultive, com'è avvenuto nel settore delle costruzioni durante l'*iter* delle direttive in materia di distacco dei lavoratori e di servizi nel mercato interno. Vari Comitati hanno adottato testi e proposte in tema di uguaglianza di genere nel mercato del lavoro.

6.3. Non sempre è fluido il processo di attuazione degli accordi mediante direttive; anche per un certo *modus operandi* della Commissione.

Ricordiamo qui due «casi scuola».

Nell'aprile 2012 le parti sociali del settore degli «acconciatori» (*hairdresser*) stipulavano un accordo recante precisi orientamenti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, e chiedevano quindi alla Commissione di avviare la procedura di adozione di una direttiva che lo attuasse; ma a causa dell'opposizione di alcuni Stati membri su talune parti dell'accordo, l'*iter* si arrestava. Nel giugno 2016 le stesse Parti sociali firmavano un nuovo accordo quadro europeo sulla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro sollecitandone l'attuazione mediante direttiva. Per tutta risposta, la Commissione comunicava che, in ossequio al programma «Legiferare meglio», essa, prima di presentare tale proposta di direttiva, doveva effettuare una valutazione d'impatto, verificare la rappresentatività delle parti firmatarie e la legalità dell'accordo rispetto al diritto dell'Ue, nonché il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Le parti sociali, in una «lettera aperta» (del novembre 2016) al Presidente Juncker criticavano il ricorso al processo di valutazione d'impatto, ritenendolo strumentale ad un ulteriore rinvio della procedura di adozione di una direttiva.

va di attuazione, e chiedevano di essere pienamente informate sulle diverse fasi del processo di valutazione d'impatto e sui criteri decisionali della Commissione. Rispondendo ad un'interrogazione del Pe (del marzo 2017), la Commissione dichiarava infine (nel giugno 2017), di aver informato il Comitato di settore degli acconciatori sullo stato dei lavori nelle sue tre riunioni precedenti.

Un processo ed un esito analoghi hanno segnato l'accordo europeo sui diritti di informazione e consultazione nelle amministrazioni centrali, stipulato nel dicembre 2015 nell'ambito del comitato di settore delle amministrazioni centrali e secondo l'art. 155 Tfu, il quale ha condizionato le trattative e il contenuto dell'accordo, dato che gli accordi ex art. 155 Tfu possono, in via di principio, disciplinare solo materie di competenza dell'Ue e che rispettino il diritto dell'Ue (*in primis*, i principi di proporzionalità e sussidiarietà). Il 2.2.2016 le Parti sociali chiedevano congiuntamente alla Commissione di avviare il su menzionato *iter* legislativo. Trascorsi due anni dalla firma dell'accordo (cui fra l'altro s'è fatto riferimento in Italia nel rinnovo del Ccnl del personale del comparto Funzioni centrali, 2016-2018), di fronte all'inerzia della Commissione, la Federazione europea dei lavoratori pubblici (Epsu) chiedeva alla Commissione di chiarire se intendesse o meno presentare una proposta di direttiva al Consiglio; ed inoltre di consentire l'accesso agli atti relativi alla procedura (in particolare: l'analisi giuridica dell'accordo e la valutazione d'impatto). Nel marzo 2018 la Commissione rispondeva che la trasposizione dell'accordo in una direttiva non era possibile essendo «la struttura, l'organizzazione e il funzionamento» della Pa materia di competenza esclusiva delle autorità nazionali, e che inoltre «le previsioni dell'accordo che assicurano un grado di informazione nel settore pubblico sono già diritto acquisito in molti Stati membri». Contro il rifiuto della Commissione europea la Epsu, nel maggio 2018 ha proposto ricorso al Tribunale Ue (*Epsu e Willem Goudriaan c. Commissione*, Causa T-310/18).

6. Brevi considerazioni conclusive

A partire dal Pps, allegato al Trattato di Maastricht, si è sviluppata – seguendo uno schema *atipico* che riflette l'anomalia del sistema decisio-

nale dell'Unione – una rete di procedure consultive e negoziali che intersecano e «correggono» le canoniche procedure legislative nei temi sociali, spesso arricchendole sul piano normativo e su quello progettuale.

Tuttavia, lo spazio effettivo e quello potenziale del dialogo sociale in ambito europeo, benché formalmente riconosciuto, promosso e «facilitato» dal Trattato e «benedetto» da talune *Dichiarazioni* delle istituzioni Ue¹⁸, soffre i condizionamenti delle limitate competenze dell'Unione e dell'assenza di una *sfera politica* europea. Questo *deficit* è apparso più evidente durante la recente crisi economica e finanziaria, segnata da misure rigorose adottate dall'Unione e da vari Stati membri, ricadenti in particolare sui trattamenti retributivi e previdenziali e sulle discipline contrattuali mediante pessime misure in tema di flessibilità, che hanno in alcuni Paesi indebolito la forza e la copertura della contrattazione collettiva, marginalizzando il contributo del dialogo sociale alle politiche europee e nazionali.

Per contrastare questo declino, nel giugno 2016 le Parti sociali europee, la Commissione europea e la presidenza del Consiglio dell'Ue hanno firmato la *Dichiarazione congiunta* su «un nuovo inizio per il dialogo sociale», concernente in particolare un maggior coinvolgimento delle Parti sociali nel semestre europeo e, in generale, nel processo di elaborazione politica e legislativa dell'Ue. La *Dichiarazione* sottolinea il ruolo fondamentale del dialogo sociale europeo nel processo di definizione delle politiche dell'Ue in campo occupazionale e sociale.

Sulla stessa linea procede il cit. Pilastro europeo dei diritti sociali, che (al punto 8) ribadisce l'importanza delle procedure consultive delle Parti sociali nella «elaborazione ed attuazione delle politiche economiche, occupazionali e sociali», pur «nel rispetto delle prassi nazionali», nonché l'impegno delle autorità europee ad incoraggiare le Parti sociali «a negoziare e concludere accordi collettivi negli ambiti di loro interesse, nel rispetto della propria autonomia e del diritto all'azione collettiva. Se del caso, gli accordi conclusi tra le parti sociali sono attuati a livello dell'Unione e dei suoi Stati membri».

¹⁸ Cfr. la *Dichiarazione di Roma*, adottata il 25.3.2017 dai Capi di Stato e di Governo, e dai presidenti di Commissione, Consiglio europeo e Pe, i quali si sono «impegnati a lavorare per un'Europa sociale». Questo atto è stato preceduto dalla *Dichiarazione congiunta* su «un nuovo inizio per il dialogo sociale» (2016) e seguito dal «Pilastro europeo dei diritti sociali» (2017). Cfr. Visentini, 2017.

Riferimenti bibliografici

- Arrigo G. (2018), *Diritto del lavoro dell'Unione europea. Parte generale*, Milano, Pm Edizioni.
- Casale G. (2019), *International Labour Law*, Giappichelli, Torino.
- Ciampani A., Gabaglio E. (2010), *L'Europa sociale e la Confederazione europea dei sindacati*, Bologna, il Mulino.
- Cilento M. (2016), *Tecnica legislativa e linguaggio normativo come legittimazione del potere pubblico dell'Unione Europea*, in Limardo E. (a cura di) *Tecniche legislative e politiche del lavoro*, Napoli, Ed. Scientifica, pp. 151-236.
- Cese (Comitato economico e sociale) (2006), *Parere su «La rappresentatività delle organizzazioni europee della società civile nel contesto del dialogo civile»*, in Guue, 2006/C/ 88/11.
- Commissione (1991), *Dialogo sociale europeo. I Pareri comuni*, Collana documenti.
- Commissione (2001), *Libro Bianco sulla governance* [Com(2001) 428 fin.].
- Commissione (2002), *Il dialogo sociale europeo, forza di modernizzazione e cambiamento* (Comunicazione) [Com(2002) 341 def.].
- Commissione (2004), *Partenariato per il cambiamento in un'Europa allargata. Rafforzare il contributo del dialogo sociale europeo* (Comunicazione) [Com(2004) 557 def.].
- Commissione (2008), *Comunicazione sull'Agenda sociale rinnovata. Opportunità, accesso e solidarietà nell'Europa del XXI secolo* [com (2008) 412 def.].
- Commissione (2010), *Legiferare con intelligenza nell'Ue-Smart regulation in the Eu* (Comunicazione) [Com(2010)543/3].
- Commissione (2016), *Un nuovo inizio per il dialogo sociale*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Ue.
- Fontana G. (2010), *Libertà sindacale in Italia e in Europa. Dai principi ai conflitti*, Wp Csdle «Massimo D'Antona». Int. - 78/2010.
- Giugni G. (1992), *Diritto sindacale*, Bari, Cacucci.
- Lenaerts K., Van Nuffel P. (2005), *Constitutional Law of the European Union* (Ed. R. Bray), London, Sweet & Maxwell.
- Lyon-Caen G. (1972), *A la recherche de la convention collective européenne*, Étude pour la Commission des Communautés européennes, Direction générale des Affaires sociales, Doc. n. V/855/72-F.

- Ojeda Avilés A. (1993), *La negociación colectiva europea*, in *Relaciones Laborales*, n. 15, pp. 67-83.
- Visentini L. (2017), *Una svolta sociale per l'Europa, ora!*, in *Repubblica.it* (16.11.2017).

ABSTRACT

Premessa una ricostruzione dell'evoluzione del Dialogo sociale europeo (Dse), l'A. individua alcuni problemi giuridici del Dse interprofessionale e settoriale. L'Autore analizza il quadro normativo di tale meccanismo di governance, che consente a soggetti privati quali sono gli attori collettivi, interagendo con le istituzioni dell'Ue, di concordare standard che a certe condizioni acquistano efficacia giuridica al di là del loro ambito contrattuale; e mette in evidenza i diversi modi con i quali la legislazione del lavoro ai vari livelli si confronta con tale meccanismo. L'Autore esamina inoltre i reciproci rapporti tra diritto dell'Ue e accordi collettivi europei alla luce delle tensioni tra sussidiarietà orizzontale e verticale suscitate dalle procedure di Refit.

SOCIAL DIALOGUE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN UNION LAW. EVOLUTION, LIMITS AND PERSPECTIVES

This article proceeds with a historical analysis of the development of European Social Dialogue (Esd), its levels implementation stages, and goes on outlining some specific legal problems at interprofessional and sectoral level. The Author analyses the normative dimension of such a governance mechanism in which private parties, such as collective actors, with interaction with Eu institutions can set standards beyond their own contractual relationship; and focuses the different ways in which constitutional and labour law approach this mechanism. The A. also examines the interactions between Eu law and Eu collective agreements and highlights the tensions between horizontal and vertical subsidiarity created by the Refit agenda.