



IL DIALOGO SOCIALE

Il dialogo sociale è una componente fondamentale del modello sociale europeo, in quanto consente alle parti sociali (rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori) di contribuire attivamente, anche mediante accordi, alla definizione della politica europea in materia sociale e occupazionale.

BASE GIURIDICA

Articoli da 151 a 156 del [trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE).

OBIETTIVI

A norma dell'articolo 151 TFUE, la promozione del dialogo tra datori di lavoro e lavoratori è riconosciuta come obiettivo comune dell'UE e degli Stati membri. Il dialogo sociale punta a migliorare la governance europea attraverso il coinvolgimento delle parti sociali nella fase decisionale e nell'attuazione.

RISULTATI

A. Sviluppo del dialogo sociale (bipartito) a livello di UE

Secondo il trattato di Roma del 1957, la Commissione ha tra l'altro il compito di favorire una stretta collaborazione tra gli Stati membri per quanto riguarda il diritto di associazione e la contrattazione collettiva tra datori di lavoro e lavoratori. Tuttavia, ci sono voluti molti anni perché tale disposizione iniziasse a essere applicata.

Il processo di dialogo sociale di Val Duchesse, avviato nel 1985 dal presidente della Commissione Jacques Delors, mirava a coinvolgere nel processo del mercato interno le parti sociali, rappresentate dalla Confederazione europea dei sindacati (CES), dall'Unione delle industrie della Comunità europea (UNICE) e dal Centro europeo delle imprese pubbliche (CEEP). Gli incontri di tali parti sociali si sono tradotti in numerose dichiarazioni congiunte riguardanti l'occupazione, l'istruzione, la formazione professionale e altre questioni sociali.

Nel 1986 l'[Atto unico europeo](#) (articolo 118 ter) ha creato una base giuridica per lo sviluppo del «dialogo sociale a livello comunitario» e il dialogo sociale europeo ha cominciato a svilupparsi, in primo luogo con l'istituzione di un comitato direttivo, che nel 1992 è diventato il comitato per il dialogo sociale (SDC), il principale forum per il dialogo sociale bipartito a livello europeo. L'SDC si riunisce tre o quattro volte all'anno.

Nel 1991 UNICE, CES e CEEP hanno adottato un accordo comune che prevedeva la consultazione obbligatoria delle parti sociali nella legislazione in ambito sociale e,



per le parti sociali, la possibilità di negoziare accordi quadro a livello comunitario. Tale richiesta è stata inserita nell'accordo sulla politica sociale, allegato al protocollo di Maastricht sulla politica sociale, che ha fornito un ruolo costituzionalmente riconosciuto alle parti sociali all'interno del processo legislativo comunitario. A livello nazionale, è stata data l'opportunità alle parti sociali di attuare le direttive tramite accordi collettivi.

Il [trattato di Amsterdam](#) (1997) ha integrato l'accordo sulla politica sociale, consentendo così di stabilire un quadro unico per il dialogo sociale nell'UE. Il risultato di questo processo a livello interprofessionale sono stati gli accordi quadro sul congedo parentale (1995), sul lavoro a tempo parziale (1997) e sul lavoro a tempo determinato (1999), tutti attuati attraverso direttive del Consiglio.

Il [trattato di Lisbona](#) (2009) ha ulteriormente sottolineato il ruolo delle parti sociali (articolo 152 TFUE), evidenziando la necessità di facilitare il dialogo, rispettando nel contempo la loro autonomia e la loro diversità.

Tuttavia, la crisi economica e finanziaria del 2008 ha sottoposto il dialogo sociale a una maggiore pressione e, allo stesso tempo, esso è stato indebolito dal decentramento, da una diminuzione nella copertura della contrattazione e da un intervento statale nel settore della politica salariale. In tale contesto, visto che gli Stati membri in cui il partenariato sociale è più forte sono stati i più efficaci nel superamento della crisi, il Presidente della Commissione Juncker ha annunciato un «nuovo avvio del dialogo sociale», in una conferenza ad alto livello, nel marzo 2015. Nel giugno 2016, le parti sociali, la Commissione e la presidenza del Consiglio dell'Unione europea hanno firmato un accordo quadripartito che ribadisce il ruolo fondamentale del dialogo sociale europeo nel processo decisionale dell'UE, anche nel semestre europeo. In occasione del vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita, tenutosi a Göteborg nel novembre 2017, il Parlamento, la Commissione e il Consiglio hanno proclamato il [pilastro europeo dei diritti sociali](#). Esso prevede, tra l'altro, il rispetto dell'autonomia e il diritto all'azione collettiva delle parti sociali e riconosce il loro diritto di partecipare all'elaborazione e all'attuazione delle politiche occupazionali e sociali, anche mediante accordi collettivi. La più recente iniziativa legislativa nel quadro del pilastro europeo dei diritti sociali, [la proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, presentata dalla Commissione](#) (COM(2020)0682), è significativa in quanto rafforza il ricorso alla contrattazione collettiva nella fissazione dei salari e impone agli Stati membri che hanno una copertura di contrattazione collettiva inferiore al 70% di istituire un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva.

B. Risultati del dialogo sociale a livello di UE

Ai sensi dell'articolo 154 TFUE, la Commissione è tenuta a consultare le parti sociali prima di adottare qualsiasi azione in materia di politica sociale. Le parti sociali possono quindi scegliere di negoziare tra loro un accordo. Esse dispongono di nove mesi per negoziare, dopo i quali possono:

1. concludere un accordo e chiedere congiuntamente alla Commissione di proporre una decisione di attuazione del Consiglio, oppure
2. concludere un accordo e applicarlo loro stesse, conformemente alle rispettive procedure e prassi specifiche e a quelle degli Stati membri (accordi «volontari» o, successivamente, «autonomi»), oppure



3. decidere che esse non sono in grado di raggiungere un accordo; in tal caso la Commissione riprende i lavori sulla proposta in questione.

L'articolo 153 TFUE, inoltre, dà agli Stati membri l'opportunità di affidare alle parti sociali l'attuazione di una decisione del Consiglio su un accordo collettivo firmato a livello europeo.

Dal 1998, a seguito della [decisione 98/500/CE](#) della Commissione del 20 maggio 1998, anche il dialogo sociale settoriale ha registrato un forte sviluppo. Sono stati creati numerosi comitati nei principali ambiti economici, che hanno ottenuto importanti risultati. Tre accordi europei, sull'organizzazione dell'orario di lavoro della gente di mare (1998), sull'organizzazione dell'orario di lavoro del personale di volo nell'aviazione civile (2000) e su taluni aspetti delle condizioni di lavoro del personale viaggiante nei servizi di interoperabilità transfrontaliera nel settore ferroviario (2005), sono stati conclusi e applicati con decisioni del Consiglio. L'[accordo sulla protezione della salute dei lavoratori attraverso la manipolazione e utilizzo corretti della silice cristallina e dei prodotti che la contengono](#), firmato nell'aprile 2006, è stato il primo accordo multisettoriale. Sono poi seguiti altri accordi settoriali, attuati mediante direttive del Consiglio: un accordo su taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro nel trasporto per vie navigabili interne ([direttiva 2014/112/UE del Consiglio](#)); un accordo sulla protezione degli operatori sanitari contro le ferite e le infezioni provocate da dispositivi medici taglienti ([direttiva 2010/32/UE del Consiglio](#)); un accordo per il settore della pesca marittima ([Direttiva 2017/159 del Consiglio](#)); e un accordo tra le parti sociali nel settore dei trasporti marittimi ([direttiva \(UE\) 2018/131 del Consiglio](#)).

Tuttavia, nel caso di altri accordi, la Commissione ha deciso di non presentare una proposta di decisione del Consiglio.

Nell'aprile 2012 le parti sociali del settore degli acconciatori hanno concluso un accordo su orientamenti in materia di salute e sicurezza per i parrucchieri e hanno chiesto una decisione di esecuzione del Consiglio. Nel giugno 2016 il settore degli acconciatori ha firmato un nuovo accordo quadro europeo sulla salute e la sicurezza sul lavoro, di nuovo sollecitando l'attuazione mediante decisione del Consiglio. Citando il programma «Legiferare meglio», la Commissione ha deciso di effettuare una valutazione d'impatto proporzionata, prima di proporre una decisione del Consiglio. In una lettera aperta al Presidente Juncker, le parti sociali hanno contestato l'uso del processo di valutazione d'impatto per giustificare il non trasferimento dell'accordo al Consiglio. Agli inizi del 2018 la Commissione ha informato le parti sociali che non avrebbe proposto una decisione del Consiglio e ha proposto invece di sostenere l'attuazione autonoma dell'accordo mediante un piano d'azione. Le parti sociali hanno accettato, ma si sono riservate il diritto di chiedere successivamente una decisione del Consiglio, qualora i risultati non fossero soddisfacenti. Nel dicembre 2019 le parti sociali del settore degli acconciatori e la Commissione hanno concordato una serie di attività approvate congiuntamente per sostenere l'attuazione autonoma dell'accordo.

Il 5 marzo 2018 la Commissione ha informato le parti sociali del governo centrale che non avrebbe proposto il loro accordo del 2015 sui diritti di informazione e di consultazione al Consiglio, affinché sia attuato come direttiva ([2.3.6.](#)). A seguito di un'azione legale da parte dell'EPSU (Unione del servizio pubblico europeo), il



24 ottobre 2019 la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che il diritto di iniziativa della Commissione la autorizzava a decidere se rendere gli accordi delle parti sociali giuridicamente vincolanti, o meno, in tutti gli Stati membri dell'UE. L'EPSU ha impugnato la sentenza.

In linea con la seconda opzione di cui sopra, l'accordo sul telelavoro (2002) è stato il primo accordo ad essere attuato come «accordo autonomo». Esso è stato seguito da altri accordi autonomi relativi allo stress da lavoro e alla patente europea per i conducenti che effettuano servizio di interoperabilità transfrontaliera (entrambi nel 2004), sulle molestie e la violenza sul luogo di lavoro (2007), sui mercati del lavoro inclusivi (2010), sull'invecchiamento attivo e un approccio intergenerazionale (2017) e sulla digitalizzazione (2020).

In terzo luogo, in una serie di casi, le parti sociali non sono riuscite a raggiungere un accordo. Ad esempio, i negoziati tra le parti sociali su un accordo quadro relativo al lavoro temporaneo tramite agenzia si sono conclusi con un insuccesso, nel maggio 2001. Pertanto, nel marzo 2002 la Commissione ha presentato una direttiva basata sul consenso emerso tra le parti sociali e, nel novembre 2008, è stata adottata la direttiva sul lavoro tramite agenzia interinale ([direttiva 2008/104/CE](#)). Analogamente, dopo che le parti sociali hanno espresso la volontà di non impegnarsi nei negoziati, nel 2004 la Commissione ha proposto una revisione della direttiva sull'orario di lavoro ([direttiva 2003/88/CE](#)). Il Parlamento, la Commissione e il Consiglio non sono in seguito stati in grado di raggiungere un accordo nel 2009, mentre nel dicembre 2012 un anno di negoziati tra le parti sociali europee è stato interrotto a causa di importanti divergenze nel trattamento del servizio di guardia. Nel 2013 la Commissione ha ripreso il processo di riesame e di valutazione d'impatto, con una consultazione pubblica nel 2015 e una relazione di attuazione nel 2017, nonché una [comunicazione interpretativa](#). Alcuni aspetti concernenti l'orario di lavoro sono stati inclusi in altri atti giuridici, quali la direttiva sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, la direttiva su condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili e il regolamento modificato sui tempi di guida.

C. Dialogo tripartito tra le parti sociali

Sin dall'inizio dell'integrazione europea si è ritenuto importante coinvolgere i vari protagonisti del mondo sociale ed economico nell'elaborazione della legislazione comunitaria. Il Comitato consultivo per il carbone e l'acciaio e il Comitato economico e sociale europeo ne costituiscono la riprova. A partire dagli anni sessanta, una serie di comitati consultivi ha assistito la Commissione. Dal 1970 al 2003, uno dei principali forum di dialogo sociale tripartito a livello europeo è stato il comitato permanente dell'occupazione. Esso è stato sostituito nel 2003 dal vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione. Il vertice riunisce rappresentanti di alto livello della presidenza in carica del Consiglio dell'UE, delle due presidenze future, della Commissione e delle parti sociali, al fine di facilitare la consultazione in corso. Il vertice si riunisce almeno due volte all'anno, prima delle riunioni di primavera e d'autunno del Consiglio europeo.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento considera il dialogo sociale un elemento fondamentale appartenente alle tradizioni degli Stati membri. La sua commissione per l'occupazione e gli affari



sociali ha spesso invitato le parti sociali a livello europeo a esprimere la loro opinione. Inoltre, il Parlamento ha spesso ricordato alla Commissione la necessità di una politica industriale europea coerente, in cui le parti sociali svolgano un ruolo di primo piano. Il trattato di Lisbona ha introdotto il diritto del Parlamento di essere informato in merito all'attuazione degli accordi collettivi conclusi a livello di Unione (articolo 155 TFUE) e sulle iniziative della Commissione volte a incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri (articolo 156 TFUE), anche per le questioni relative al diritto di associazione e di contrattazione collettiva.

Nel pieno della crisi economica, il Parlamento ha sottolineato, nella [risoluzione del 6 luglio 2010 su contratti atipici, percorsi professionali garantiti, flessicurezza e nuove forme di dialogo sociale](#), che il dialogo sociale è di vitale importanza per conseguire gli obiettivi occupazionali della strategia Europa 2020. Nel gennaio 2012 il Parlamento ha evidenziato che, attribuendo la priorità al risanamento del bilancio, le raccomandazioni dell'analisi annuale della crescita non soltanto frenerebbero la creazione di posti di lavoro e i servizi sociali, ma di fatto ostacolerebbero anche il dialogo sociale. Nella [risoluzione del 13 marzo 2014 sugli aspetti occupazionali e sociali del ruolo e delle attività della Troika](#) e ancora nella [risoluzione del 15 febbraio 2017 sulla governance del mercato unico nell'ambito del semestre europeo 2017](#), il Parlamento ha chiesto di rafforzare il ruolo delle parti sociali nel nuovo processo di governance economica.

Nella stessa ottica, nella [risoluzione del 19 aprile 2018 sulla proposta di decisione del Consiglio relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione](#), il Parlamento ha invitato la Commissione e gli Stati membri a intensificare il sostegno concreto a favore di un autentico dialogo sociale, che vada oltre la semplice consultazione. Il 16 aprile 2019, nella sua [risoluzione sulla nuova direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili](#) e nella sua [risoluzione sulla proposta di regolamento che istituisce un'Autorità europea del lavoro](#), il Parlamento ha ribadito ancora una volta che l'autonomia delle parti sociali, la loro capacità di agire in qualità di rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro e la diversità dei sistemi nazionali di relazioni industriali dovrebbero essere sempre rispettate.

Sin dall'insorgere della crisi della COVID-19, il Parlamento ha sottolineato la necessità di un dialogo sociale adeguato a tutti i livelli, al fine di attuare efficacemente il piano di ripresa dell'UE ([risoluzione del 22 ottobre 2020 sulle politiche occupazionali e sociali della zona euro nel 2020](#)). La risoluzione sottolinea che il dialogo sociale e la contrattazione collettiva sono strumenti fondamentali per datori di lavoro e sindacati al fine di fissare retribuzioni e condizioni di lavoro eque, e che sistemi di contrattazione collettiva solidi aumentano la resilienza degli Stati membri nei periodi di crisi economica. Il Parlamento ha altresì ribadito il suo precedente invito, rivolto alla Commissione e gli Stati membri, a sostenere lo sviluppo delle capacità delle parti sociali e a garantire che queste ultime partecipino appieno al processo di elaborazione delle politiche, incluso il semestre europeo, e che gli accordi collettivi siano rispettati negli appalti pubblici.

Aoife Kennedy / Zahra Boudalaoui-Buresi
11/2020

