

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI
“FEDERICO II”



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

DOTTORATO IN
“DIRITTO DELL’ECONOMIA”

XXXVIII CICLO

IL DIALOGO SOCIALE EUROPEO
MODELLI TEORICI E TECNICHE REGOLATIVE

TUTOR

Ch.mo Prof. Massimiliano Delfino

CANDIDATO

Dott. Gianluca Cirillo

COORDINATORE

Ch.mo Prof. Massimo Iovane

Sommario

Introduzione	1
---------------------------	----------

Capitolo I

Il dialogo sociale europeo: genesi, concetti e fondamenti giuridici	4
--	----------

1. <i>Le origini del dialogo sociale europeo e l'evoluzione storica.</i> <i>Gli accordi di Val Duchesse</i>	4
1.1 <i>Segue: Dall'Atto Unico Europeo ad oggi</i>	9
2. <i>Inquadramenti teorici: la teoria dei sistemi autopoietici e il modello delle relazioni industriali</i>	19
3. <i>Le basi giuridiche nel diritto dell'Unione europea: artt. 151 – 155 TFUE</i>	23
4. <i>Il ruolo del dialogo sociale nella governance dell'Unione europea</i>	27
5. <i>Le forme del dialogo sociale: tripartito, bipartito, settoriale e cross-industry</i>	31
6. <i>Luci e ombre del dialogo sociale europeo.....</i>	37

Capitolo II

Attori, rappresentanza e processi nel dialogo sociale europeo....	44
--	-----------

1. <i>Le parti sociali europee: struttura e concezione politica del dialogo sociale</i>	44
2. <i>Il ruolo della Commissione europea e delle istituzioni dell'UE</i>	55
3. <i>Definizione e natura giuridica della contrattazione collettiva europea.....</i>	60
3.1 <i>Dialogo sociale non è contrattazione collettiva</i>	64
4. <i>Contrattazione collettiva istituzionalizzata e contrattazione autonoma</i>	67

4.1 Segue: Gli accordi collettivi attuati tramite direttiva	72
4.2 Segue: Gli accordi autonomi: natura, attuazione e criticità	78
5. Rappresentanza e legittimazione nel dialogo sociale europeo. Criteri di rappresentatività e autonomia delle organizzazioni sindacali e datoriali europee	83
6. Quale fondamento per il mandato negoziale nella contrattazione collettiva europea.....	88

Capitolo III

Prospettive e sfide del dialogo sociale e della contrattazione collettiva europea.....96

1. L'eterogeneità dei sistemi di relazioni industriali e le difficoltà di armonizzazione dei contenuti del dialogo sociale europeo. Sulla necessità di implementare nuovi criteri di monitoraggio	96
2. Il dialogo sociale europeo e la transizione digitale.....	101
3. Green Deal e sostenibilità sociale: verso una contrattazione collettiva ambientale?	109
4. Quale ruolo per i comitati aziendali europei nella transizione ambientale	114
5. Il progressivo calo degli accordi vincolanti e la crisi di efficacia del sistema dal caso EPSU in avanti.....	120
6. Verso una nuova stagione del dialogo sociale europeo: condizioni, rischi e opportunità	123

Bibliografia.....128

Introduzione

La presente tesi di dottorato si pone a conclusione di un percorso di studio il cui obiettivo consiste nell'analizzare in maniera esaustiva e critica il fenomeno del dialogo sociale europeo approfondendone non solo i modelli teorici sottostanti, che ne informano la concettualizzazione, ma anche le complesse e spesso eterogenee tecniche regolative che ne caratterizzano l'attuazione pratica e la sua incidenza nel panorama giuridico-sociale.

Nel contesto europeo, originariamente ispirato a logiche esclusivamente economiche e di mercato, il dialogo sociale si è affermato come una delle più significative espressioni di democrazia sociale e di pluralismo negoziale, riconosciute e progressivamente valorizzate a livello europeo.

La sua attuale configurazione, disciplinata dagli articoli 151-155 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), è da ricondurre all'interno di una parabola evolutiva che, lungi dall'essere lineare, è stata caratterizzata da momenti di grande sviluppo che hanno condotto all'affermazione dell'istituto quale strumento imprescindibile di co-governance socio-economica, capace di influenzare le politiche e le normative dell'Unione, intervallati da altri meno favorevoli (si veda il caso EPSU).

La tesi di dottorato presenta un primo capitolo interamente dedicato ad una analisi storica dell'evoluzione del dialogo sociale europeo, alla definizione dei suoi fondamenti e alla disamina approfondita delle basi giuridiche che ne sostengono l'esistenza, l'operatività e la legittimazione nel quadro dell'ordinamento europeo. A tal fine, sono stati esaminati i principali momenti della sua evoluzione dalla sua fase primordiale, in cui l'istituto era concepito come un mero strumento secondario e ancillare, al suo riconoscimento esplicito all'interno dei Trattati con l'attribuzione di un potenziale ruolo para-normativo nella governance multilivello europea. Particolare attenzione è stata poi rivolta agli inquadramenti teorici della teoria dei sistemi autopoietici di Niklas Luhmann, che offre una chiave di lettura delle interazioni tra sottosistemi sociali autonomi, e il modello delle relazioni industriali elaborato da John T. Dunlop, che analizza la dinamica tra attori, contesto e regole, entrambe utili per superare un approccio

meramente descrittivo dell'istituto in esame e per comprendere maggiormente le sue dinamiche interne ed esterne.

È stato inoltre approfondito, il ruolo del dialogo sociale nella governance dell'Unione europea e sono state esaminate le sue diverse configurazioni – tripartito, che include le istituzioni pubbliche; bipartito, limitato alle parti sociali; settoriale, circoscritto a specifici comparti produttivi; e intersettoriale, di portata generale – delineandone tanto i punti di forza quanto le intrinseche criticità e i limiti operativi.

Il secondo capitolo continua la disamina del dialogo sociale europeo concentrandosi sui principali soggetti che agiscono all'interno delle delicate trame delineate da tale istituto, sui meccanismi di rappresentanza e sul controverso tema dell'esistenza o meno di uno specifico mandato conferito alle organizzazioni sindacali e datoriali europee dalle omologhe nazionali o dai singoli lavoratori o datori di lavoro.

In tale ottica, sono state esaminate le strutture organizzative e la concezione politica delle principali parti sociali europee valutando tanto la loro capacità di influenzare l'agenda politico-sociale europea quanto la loro capacità di orientare il procedimento legislativo europeo attraverso il procedimento delineato dagli artt. 154 e 155 TFUE.

Successivamente è stata esaminata la natura giuridica della contrattazione collettiva europea e dei due distinti output previsti dall'art. 155 TFUE: la contrattazione istituzionalizzata, che prevede la trasposizione dell'accordo collettivo all'interno di una Direttiva del Consiglio, e la contrattazione autonoma, in cui l'accordo collettivo viene implementato all'interno degli Stati membri secondo le procedure e le prassi proprie di questi e delle parti sociali. Quale logica conseguenza di tali considerazioni, sono stati analizzati i criteri di rappresentatività e legittimazione che governano l'operato delle organizzazioni sindacali e datoriali a livello europeo e che costituiscono aspetti cruciali per la validità, l'efficacia e la riconoscibilità dei loro accordi e per la loro capacità di agire.

Infine, il terzo capitolo affronta le prospettive future e le sfide che il dialogo sociale e la contrattazione collettiva europea si trovano ad affrontare in un contesto di rapidi mutamenti economici, sociali e tecnologici.

Viene affrontata l'eterogeneità dei sistemi di relazioni industriali nazionali e le conseguenti difficoltà di armonizzazione dei contenuti del

dialogo sociale europeo unitamente alla necessità che tanto la transizione digitale quanto quella ambientale siano governate garantendo un effettivo coinvolgimento delle parti sociali nelle decisioni europee in modo da garantire il rispetto dei diritti dei lavoratori in epoche di repentini cambiamenti.

Proprio in tale periodo storico soggetto a tali mutamenti, da un lato, emerge il potenziale ruolo che i comitati aziendali europei possono assumere nella transizione ambientale, dall'altro, si prende atto del progressivo declino degli accordi collettivi istituzionalizzati dedicando un'attenzione particolare alla crisi di efficacia del sistema, esemplificata in maniera paradigmatica dal caso EPSU.

Il capitolo si conclude con una riflessione sulle condizioni necessarie per un rilancio di un istituto che ha ormai intrapreso una parabola discendente, sui rischi latenti che potrebbero comprometterne l'efficacia e sulle opportunità concrete che potrebbero portare ad una nuova stagione di potenziale rilancio del dialogo sociale europeo.

Attraverso tale analisi la presente tesi di dottorato si pone l'obiettivo di contribuire ad una più profonda e articolata comprensione del dialogo sociale europeo non soltanto nella sua accezione tradizionale di strumento di co-governance ma soprattutto come potenziale fonte autonoma del diritto dell'Unione esaminando, al contempo, quei profili particolarmente critici - quale il mandato alle confederazioni europee - che impediscono la costruzione di una dimensione sociale più robusta, equa e democraticamente legittimata all'interno del sistema europeo.

Capitolo 1

Il dialogo sociale europeo: genesi, concetti e fondamenti giuridici

SOMMARIO: 1. Le origini del dialogo sociale europeo e l'evoluzione storica. Gli incontri di Val Duchesse – 1.1 Segue: Dall'Atto Unico Europeo ad oggi. – 2. Inquadramenti teorici: la teoria dei sistemi autopoietici e il modello delle relazioni industriali. – 3. Le basi giuridiche nel diritto dell'Unione europea: artt. 151-155 TFUE. – 4. Il ruolo del dialogo sociale nella governance dell'Unione europea. – 5. Le forme del dialogo sociale: tripartito, bipartito, settoriale e cross-industry. – 6. Luci ed ombre del dialogo sociale europeo

1. Le origini del dialogo sociale europeo e l'evoluzione storica. Gli incontri di Val Duchesse

Il dialogo sociale europeo, disciplinato oggi dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) agli artt. 151–155 TFUE, è uno degli istituti più rilevanti per la costruzione di una dimensione partecipativa delle politiche sociali europee rappresentando, in un'Unione originariamente fondata su logiche prevalentemente economiche, una delle rare espressioni di democrazia sociale e pluralismo negoziale formalmente riconosciute a livello sovranazionale¹.

Nell'ordinamento europeo il dialogo sociale può assumere forme bipartite o tripartite, a seconda dell'intervento o meno della Commissione, e può condurre all'adozione di accordi collettivi dal variabile grado di vincolatività.

¹ Lo Faro A., *Funzioni e finzioni della contrattazione collettiva comunitaria. La contrattazione collettiva come risorsa dell'ordinamento giuridico comunitario*, Giuffrè, 1999; Zilio Grandi G., *Parti sociali e contratto collettivo nell'Unione Europea*, Giappichelli, 1997; Guarriello F., *Ordinamento comunitario e autonomia collettiva. Il dialogo sociale*, Franco Angeli, 1992; OSE, Degryse C. (a cura di), *European social dialogue: state of play and prospects*, ETUC, 2011, pp. 26 ss.; Kennedy A., *Il dialogo sociale – Note sintetiche sull'Unione Europea*, 2019; AA. VV., *Explaining the deadlock of the European social dialogue: negotiating in the shadow of hierarchy*, in *Journal of Public Policy*, 2022; Jaspers T., Pennings F., Peters A. (a cura di), *European Labour Law*, Intersentia, 2019, pp. 245 ss.; Bir J., *The European social dialogue*, in AA. VV., *The future of Europe*, ETUI, 2019, pp. 75 ss.; Tircart J.P., *Once upon a time there was the European social dialogue*, in AA. VV., *Social policy in the European Union 1999-2019: the long and winding road*, ETUI, 2019, pp. 71 ss.

Il dialogo sociale non si esaurisce in una prassi negoziale ma rappresenta una componente essenziale del diritto internazionale del lavoro e un principio strutturale del sistema multilivello del sistema delle relazioni industriali costituendo, al contempo, uno degli strumenti fondamentali per il consolidamento della democrazia sociale, il rafforzamento della coesione sociale e la promozione del lavoro dignitoso. A riprova di ciò è proprio per il suo valore trasversale, il dialogo sociale è riconosciuto come pilastro essenziale della *Decent Work Agenda* dell'ILO, nonché come principio fondante dell'approccio multilaterale alla disciplina euro-lavoristica e della protezione sociale².

Le origini del dialogo sociale europeo sono risalenti ad un periodo storico in cui l'integrazione comunitaria era orientata prevalentemente da una forte spinta economica confinando gli aspetti sociali in una dimensione marginale e subordinata. Già dai primi anni Sessanta, con l'istituzione del Comitato economico e sociale (CESE) previsto dal Trattato di Roma del 1957, la Comunità Economica Europea (CEE) introdusse una prima tipologia di consultazione strutturata delle organizzazioni rappresentative delle parti sociali al punto che tale comitato divenne il primo *partner* formale della Commissione nell'ambito socioeconomico. Tuttavia, tale strumento consultivo svolgeva una funzione meramente ausiliaria e non aveva alcuna incidenza significativa sui processi decisionali né attribuiva alle parti sociali un ruolo negoziale effettivo, registrandosi una certa carenza nella sua potenziale ascendenza sulle decisioni del Consiglio³.

In un contesto in cui il sistema delle relazioni industriali era marcatamente eterogeneo, fortemente influenzato dalle singole caratteristiche nazionali, con modelli consultivi e di contrattazione profondamente diversi tra i diversi Stati, il dialogo sociale europeo si presentava ancora privo di una propria autonomia e capacità normativa,

² ILO, *Decent work and the 2030 agenda for sustainable development*, consultabile su https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@ilo-lisbon/documents/event/wcms_667247.pdf; Arrigo G., Casale C., *op. cit.*

³ OSE, Degryse (a cura di), *European social Dialogue*, cit., p. 27; Nunin R., *op. cit.*, p. 3 ss.; v. anche D'Antona M., *Contrattazione collettiva e concertazione nella formazione del diritto sociale europeo*, in Lettieri A., Romagnoli U. (a cura di), *La contrattazione collettiva in Europa*, Roma, 1998, p. 101

essendo riconducibile prevalentemente a momenti sporadici di interlocuzione politica spesso privi di continuità e vincolatività ⁴.

Una modifica (positiva) dell'esaminato contesto dinamico ed eterogeneo cominciò a registrarsi soltanto nella seconda metà degli anni Ottanta in corrispondenza dell'insediamento della prima Commissione presieduta da Jacques Delors. Un crocevia politico significativo caratterizzava la Comunità europea dell'epoca: da un lato, l'avanzamento verso il completamento del mercato interno, previsto per il 1992, necessitava di una importante accelerazione dell'integrazione economica, dall'altro, cresceva la consapevolezza, anche politica, che un'integrazione puramente economica avrebbe alimentato tensioni sociali e diseguaglianze tra Stati membri e lavoratori. L'urgenza di conferire una "dimensione sociale" al mercato interno si fece allora sempre più stringente ⁵. La strategia fu, quindi, quella di supportare il processo di transizione economica – che avrebbe condotto al mercato unico – offrendo alle parti sociali la prospettiva di una "dimensione sociale" che sarebbe stata sviluppata in via congiunta ⁶.

Tale "dimensione sociale" da un lato costituiva uno specifico *step* per la promozione di determinati diritti sociali che rientravano all'interno dei fini della Comunità, dall'altro, si inseriva all'interno di quella retorica politica finalizzata a legittimare il processo di integrazione europea.

⁴ Lo Faro A., *Integrazione europea*, in Baylos Grau A., Caruso B., D'Antona M. E Sciarra S. (a cura di), *Dizionario di Diritto del Lavoro Comunitario*, Bologna, 1996, p. 47 ss.; Arrigo G., *Il diritto del lavoro dell'Unione europea*, Milano, 1998; Zilio Grandi G., *Parti sociali e contratto collettivo nell'Unione Europea*, Giappichelli, 1997, p. 7 ss.; D'Antona M., *Sistema giuridico comunitario*, in Baylos Grau A., Caruso B., D'Antona M. E Sciarra S. (a cura di), *Dizionario di Diritto del Lavoro Comunitario*, 1996, Bologna, p. 38; Mancini G.F., *Diritto del lavoro e diritto comunitario*, in *GDLRI*, 1985; Santoro Passarelli G., *Profili di diritto comunitario del lavoro*, Torino, 1996, p. 477ss.; OSE, Degryse (a cura di), *European social Dialogue*, cit., p. 28; Tricart, *op. cit.*, p. 72 ss.

⁵ Arrigo G., *Politiche sociali comunitarie*, in Baylos Grau A., Caruso B., D'Antona M., Sciarra S. (a cura di), *op. cit.*, p. 231 ss.; Tricart J.P., *op. cit.*, pag. 74.

⁶ Lo Faro A., *Integrazione europea*, cit.; Zilio Grandi G., *op. cit.*; Arrigo G., *Politiche sociali*, cit.; Nunin R., *op. cit.*; Venturini P., *La dimension sociale du marché intérieur*, 1988, *Futuribles*, 3, p. 21; Commission of the European Communities, *Social Dimension of the Internal Market, Commission Working Paper*, SEC (88) 1148 final, 14 September 1988; Goblin C., *Consultation et concertation sociale à l'échelle de la Communauté économique européenne des syndicats (1958.1991)*, Bruxelles, 1996, PP. 601-610; Dølvik J.E., *An emerging island? ETUC, social dialogue and the Europeanisation of the trade unions in the 1990s*, Brussels, 1999.

Il dialogo sociale, nella sua nuova veste, non doveva più limitarsi ad una funzione meramente consultiva ma doveva essere concepito come foro autonomo di regolazione collettiva, capace di affiancarsi e in alcuni casi di precedere fino a sostituire l'intervento normativo delle istituzioni comunitarie. È in questa cornice che il Presidente Delors diede un nuovo ed importante impulso al dialogo sociale invitando le parti sociali a prendere parte agli incontri di Val Duchesse svoltisi nel 1985 su iniziativa diretta della Commissione ⁷.

Gli incontri di Val Duchesse non rappresentarono soltanto un momento di confronto tra le principali organizzazioni dei datori di lavoro (UNICE e CEEP) e dei lavoratori (CES) ma costituirono un primo vero tentativo di costruire un sistema stabile di relazioni industriali a livello europeo. Per la prima volta, da un lato, le parti sociali accettarono di riconoscersi reciprocamente come interlocutori legittimi a livello europeo, dall'altro, la Commissione assunse un ruolo di promotore attivo del dialogo impegnandosi a favorire un'interlocazione regolare e strutturata tra i rappresentanti degli interessi collettivi del lavoro e dell'impresa ⁸.

Ciò fu reso possibile dal raggiungimento di un punto di incontro tra le diverse visioni nutrite dalle parti sociali circa il ruolo che avrebbe assunto il dialogo sociale europeo. Da un lato le associazioni sindacali volevano che lo stesso conducesse al riconoscimento dei diritti sociali a livello europeo in modo da formare un quadro normativo implementabile nei singoli Stati membri, dall'altro, le associazioni datoriali si auguravano che tale dialogo sociale fosse un mero foro per la consultazione e lo scambio incapace di porre in essere obbligazioni vincolanti ⁹.

Tuttavia, si trattava di una forma "primordiale" di dialogo sociale caratterizzato dalla carenza di strumenti di *policy* effettivi in capo alle parti sociali per influenzare le politiche comunitarie.

⁷ Tricart J.P., *op. cit.*; Ross G., *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge, 1995; Lapeyre J., *European social dialogue: 30 years of experience and progress, but what does the future hold?*, 2015, Parigi.

⁸ Nel suo discorso al parlamento europeo del 14 gennaio 1985, il presidente Delors chiese "quando vedremo il primo accordo collettivo europeo?"; Lapeyre J., *The European social dialogue. The history of a social innovation (1985-2003)*, 2017, Brussels; Didry C., Mias A., *Le moment Delors: les syndicats au coeur de l'Europe sociale*, 2005, Brussels.

⁹ Tricart J.P., *op. cit.*; Lapeyre J., *op. cit.*

Tale nuova impostazione fu consolidata politicamente dal Consiglio europeo di Fontainebleau (1984) e poi ribadita dal Libro bianco sul completamento del mercato interno (1985) che esplicitamente richiamava la necessità di affiancare all'integrare l'azione economica l'adozione di strumenti di coesione e protezione sociale. In tale ottica, il dialogo sociale venne investito di un compito ambizioso: non solo contribuire all'elaborazione di politiche sociali ma anche generare contenuti normativi autonomi secondo una logica di co-gestione (*co-regulation*) del processo decisionale ¹⁰.

Si assistette, quindi, ad un ampliamento semantico del concetto di dialogo sociale che, come sottolineato dalla dottrina, cominciò ad individuare un insieme eterogeneo di pratiche che andavano dalla semplice consultazione (in senso stretto così come delineato oggi ex art. 154 TFUE), alla concertazione su orientamenti politici e programmatici. Tale ambiguità semantica, definita “intenzionale” o “programmatica”, rifletteva la volontà di lasciare spazio a una pluralità di strumenti, forme e contenuti nell'ottica di favorire la progressiva evoluzione del sistema ¹¹.

In definitiva, l'esperienza di Val Duchesse segnò il passaggio da una visione “minimalista” del dialogo sociale – concepito come mero supporto all'attività normativa delle istituzioni – a una visione “costitutiva” in cui le parti sociali acquisiscono una funzione attiva e co-decisoria nella costruzione dell'Europa sociale ¹².

Pertanto, in tale periodo storico si assistette ad un lento processo di sviluppo ed implementazione di una forma innovativa di cooperazione ed

¹⁰ Conclusioni del Consiglio europeo di Fontainebleau, 25-26 giugno 1984 nello specifico l'art. 5 https://www.consilium.europa.eu/media/20671/1984_giugno_-_fontainebleau_it.pdf; Commissione delle Comunità Europee, *Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985)*, COM(85) 310 final, Bruxelles, 14 giugno 1985, in particolare par. 20. Ampia trattazione in Blanpain R., Colucci M., *The European Social Dialogue*, Kluwer Law International, 2000, p. 25 ss. Sul concetto di co-regolazione, v. Commissione Europea, *European Governance. A White Paper*, COM (2001) 428 final, in particolare p. 20.

¹¹ Tricart J.P., *op. cit.*

¹² Guarriello F., *op. cit.*, pp. 120-121; Zappalà L., *Il dialogo sociale europeo: dal modello di Val Duchesse alla fase attuativa*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2005, p. 303 ss.; Zilio Grandi G., *op. cit.*, p. 38; Nunin R., *op. cit.*, p. 19; Biagi M., *op. cit.*; Kenner J., *EU Employment Law – From Rome to Amsterdam and Beyond*, 2003, Hart Publishing, p. 99 ss.

interazione tra la Commissione – e più precisamente delle istituzioni europee e dei singoli Stati membri coinvolti nella creazione del mercato unico – e le parti sociali, dando luce ad un vero e proprio “patto” politico.

1.1 Segue: Dall’Atto Unico europeo ad oggi

È solo nella seconda metà degli anni Ottanta che si registra l’effettiva nascita del dialogo sociale europeo “moderno”, la cui concreta istituzionalizzazione avverrà dapprima con l’Atto Unico Europeo del 1986 e, successivamente, in modo più strutturato, con il Trattato di Maastricht del 1992.

Infatti, con l’Atto Unico Europeo del 1986 la Comunità fece dei concreti passi in avanti con il primo intervento strutturale di riforma del Trattato di Roma. L’Atto inserì per la prima volta “il dialogo tra partner sociali” intesi in senso bilaterale, senza dunque l’intervento della Comunità europea e più specificamente della Commissione, attraverso l’introduzione dell’allora articolo 118B del Trattato CEE ¹³ oggi trasfuso negli articoli 154–155 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE). Tale norma prevedeva che “la Commissione si sforza di sviluppare a livello europeo un dialogo tra le parti sociali, il quale possa sfociare, se esse lo ritengono opportuno, in relazioni convenzionali”.

L’art. 118B, lungi dal costituire un mero enunciato promozionale del dialogo sociale, determinò un’apertura strutturale del diritto dell’Unione al principio di sussidiarietà orizzontale: per la prima volta le parti sociali non erano più soltanto soggetti passivi nella fase consultiva ma erano incentivate a ricoprire un ruolo proattivo nella interlocuzione e nell’eventuale conclusione di accordi collettivi aventi valore normativo ¹⁴. Più nello

¹³ Atto Unico Europeo, firmato il 17 febbraio 1986, entrato in vigore il 1° luglio 1987, GUCE L 169 del 29.6.1987. Per il testo consolidato del Trattato CEE con l’inserimento dell’art. 118B, v. EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:L:1987:169:TOC>.

¹⁴ Lo Faro A., *Regulating Social Europe: Reality and Myth of Collective Bargaining in the EC Legal Order*, Oxford, Hart Publishing, 2000, p. 66 ss.; Biagi M., *op. cit.*, p. 500; Guarriello F., *op. cit.*, p. 47; DE RUYT J., *L’Act Unique Européen*, Bruxelles, 1987, p. 192; Zilio Grandi G., *op. cit.*, p.40

specifico, pur in via indiretta, veniva per la prima volta contemplata un'attività di contrattazione collettiva a livello europeo nonostante non fosse riconosciuta formalmente dall'Atto come fonte normativa concorrente con gli altri atti tipici del diritto comunitario ¹⁵.

Nonostante parte della dottrina ritenesse la previsione dell'art. 118B non sufficiente a fondare la base giuridica di un contratto collettivo su base comunitaria ¹⁶, a sostegno dell'interpretazione del dettato normativo in senso conforme alla istituzionalizzazione della contrattazione collettiva europea depongono tanto il contesto socio-politico in cui la stessa norma in questione si inserisce - diretto al riconoscimento dell'esistenza di una "dimensione sociale europea" - quanto l'interpretazione letterale dell'Atto ¹⁷.

Tale sviluppo fu fortemente incentivato dalla Commissione Delors, la quale, nel solco della logica della co-regolazione, individuava nel dialogo sociale un mezzo privilegiato per l'elaborazione di politiche sociali flessibili e condivise, in alternativa al metodo legislativo tradizionale spesso bloccato dalla necessità dell'unanimità in sede di Consiglio. Il dialogo tra le parti sociali cominciava così ad essere concepito non più solo come uno strumento di ausilio bensì come elemento strutturale della *governance* sociale europea capace di rafforzare la legittimità democratica dell'azione dell'Unione mediante il riconoscimento da parte dell'ordinamento comunitario dell'autonomia normativa delle parti sociali ¹⁸.

L'articolo 118B, infatti, attribuisce agli accordi conclusi tra le parti sociali la capacità di inserirsi nel sistema delle fonti del diritto dell'Unione valorizzando la specificità del diritto del lavoro quale settore in cui, accanto alla consueta gerarchia delle fonti di origine statale, trova spazio il contratto collettivo quale espressione dell'autonomia collettiva in un sistema fondato sulla libertà negoziale. E ancora, la scelta lessicale atecnica e inusuale, come già precedentemente rilevato con riferimento alle "relazioni convenzionali"

¹⁵ Nunin R., *op. cit.*, p. 23; Arrigo G., *op. cit.*, p. 133.

¹⁶ Biagi M., *op. cit.*, p. 500.

¹⁷ Nunin R., *op. cit.*, p. 23; Guarriello F., *op. cit.*, p. 47.

¹⁸ Lo Faro A., *Funzioni e finzioni*, cit., p. 17; Arrigo G., *op. cit.*; Guarriello F., *op. cit.*, p. 39 ss.; Lapeyre J., *op. cit.*; Satoshi Nakano, *Maastricht Social Protocol Revisited: Origins of the European Industrial Relations System*, in *Journal of Common Market Studies*, 2014, 52, pp. 1053-1069

sembrerebbe poter ricomprendere sia gli accordi quadro di livello interconfederale, sia quelli di natura settoriale o aziendale a dimensione transnazionale ¹⁹.

Tuttavia, fu l'Accordo sulla politica sociale del 1991 a segnare il consolidamento definitivo dell'istituto in esame. Concluso tra la Commissione europea, la Confederazione europea dei sindacati (CES) e le due principali organizzazioni datoriali (UNICE e CEEP), poco prima del Trattato di Maastricht, tale accordo attribuì alle parti sociali un vero e proprio potere di iniziativa normativa, delineando per la prima volta in modo compiuto la procedura di produzione di norme giuridicamente vincolanti attraverso la contrattazione collettiva europea. Tale accordo è giustamente considerato come uno dei più importanti, se non il più importante, testo fondante del dialogo sociale europeo e la sua rilevanza fu tale poiché, da un lato, consentì alle parti sociali di partecipare in maniera più concreta al processo legislativo europeo, dall'altro, perché, in quell'occasione le associazioni datoriali europee cominciarono ad abbandonare l'atteggiamento di chiusura fino ad allora mostrato nei confronti del dialogo sociale ²⁰.

La procedura, definita dalla dottrina a schema binario ²¹, introdotta dall'Accordo sulla politica sociale del 1991, allegato al Protocollo n. 14 del Trattato di Maastricht, e successivamente integrata nel diritto primario con il Trattato di Amsterdam del 1997 attraverso gli articoli 138 e 139 del Trattato CE (oggi 154 e 155 TFUE), prevedeva la consultazione obbligatoria delle parti sociali da parte della Commissione su ogni proposta

¹⁹ Arrigo G., *op. cit.*, p. 132, Nunin R., *op. cit.*, p. 24.

²⁰ Sciarra S., *Il dialogo fra ordinamento comunitario e nazionale del lavoro: la contrattazione collettiva*, in *GDLRI*, 1992, p. 715 ss.; Weiss M., *The Significance of Maastricht for European Community Social Policy*, in *IJCLLIR*, 1992, p. 3 ss.; Biagi M., *La dimensione sociale del Mercato Unico fra legge e contratto: l'Europa di domani*, in *LD*, 1991, p. 583 ss.; Bercusson B., *Maastricht: a fundamental change in European labour law*, in *JLJ*, 1992, p. 177; ID., *Social Policy at the Crossroads: European Labour Law after Maastricht*, in Dehousse R. (a cura di), *Europe after Maastricht. An ever closer Union?*, München, 1994; TREU T., *L'Europa sociale: dall'Atto Unico a Maastricht*, in *QDLRI*, 1991, 10, p. 9 ss.; Barnard C., *A Social Policy for Europe: Politicians 1, Lawyers 0*, in *IJCLLIR*, 1992, p. 15 ss.; Veneziani B., *La politica sociale comunitaria dopo Maastricht*, in *LI*, 1992, 2, p. 3.; Santoni F., *Il dialogo fra ordinamento comunitario e nazionale del lavoro: la legislazione*, in *GDLRI*, 1992, p. 659 ss.; Tosi P., Lunardon F., *Dimensione sociale europea e contrattazione collettiva*, in *DPL*, 1992, p. 1800 ss.;

²¹ Arrigo G., *op. cit.*, p. 143.

legislativa in materia sociale (art. 3 dell'Accordo) e poteva condurre, alternativamente, da un lato, a una semplice cooperazione nella fase di elaborazione della proposta normativa, dall'altro, su richiesta delle stesse parti sociali, alla sospensione dell'iniziativa della Commissione al fine di consentire loro di negoziare un accordo autonomo in merito al contenuto della proposta (art. 4 dell'Accordo) ²².

Tale sospensione, qualificabile come una sorta di “autolimitazione” dell'iniziativa istituzionale, introduceva una forma embrionale di delega funzionale che riconosceva alle parti sociali legittimate per rappresentatività – requisito che si analizzerà in maniera più compiuta nel secondo capitolo – di svolgere un'attività para-legislativa. In tal senso, la dottrina ha ravvisato l'emersione di un vero e proprio diritto delle parti sociali a partecipare alla produzione normativa europea in ambito sociale, legittimandole – quantomeno in astratto – a proporre ricorso per annullamento in caso di elusione o compressione di tale prerogativa ai sensi dell'art. 230 del Trattato ²³.

Il Trattato di Maastricht del 1992, pur segnato dalla mancata partecipazione del Regno Unito al Protocollo sociale, che aderirà solo nel 1997, determinò l'istituzionalizzazione definitiva del dialogo sociale nel quadro normativo dell'Unione europea con l'istituto in esame che non era più unicamente un'opzione politica ma un vincolo procedurale per la Commissione e un diritto per le parti sociali, chiamate a intervenire direttamente nell'elaborazione della legislazione sociale. In tale prospettiva, il dialogo sociale divenne uno dei principali pilastri della cittadinanza sociale europea in grado di compensare il “deficit democratico” delle istituzioni comunitarie e di rafforzarne la dimensione partecipativa ²⁴.

²² Arrigo G., *Unione Europea, politica sociale e contrattazione collettiva comunitaria: l'opera da tre sogni del vertice di Maastricht*, in *RGL*, 1992, 1, p. 161 ss.

²³ Schnorr G., *I contratti collettivi in un'Europa integrata*, in *RIDL*, 1993, 1, p. 320 ss.; Zilio Grandi G., *Parti sociali e contratto collettivo nell'Unione europea*, Torino, 1998, p. 42; Biagi M., *Le relazioni industriali nell'Unione Europea*, in Cella G.P., Treu T. (a cura di), *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, Bologna, 1998, p. 495 ss.; Nunin R., *Il dialogo sociale europeo. Attori, procedure, prospettive*, Milano, 1998, p. 36.; Nunin R., *op. cit.*, p. 36.

²⁴ Nunin R., *op. cit.*, p. 37; Barbera N., *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Brescia, 2000, p. 73 ss.; Arrigo G., *Principio di sussidiarietà e politica sociale*,

In tale contesto, la Commissione ha progressivamente definito la propria azione in ambito sociale su tre distinti profili: in primo luogo, ha cercato di costruire lo spazio sociale europeo su obiettivi considerati realistici e condivisi dagli Stati membri e delle parti sociali; in secondo luogo, ha evitato di intervenire a livello dell'Unione in settori che potevano essere adeguatamente regolati dagli ordinamenti nazionali, in conformità al principio di sussidiarietà verticale; infine, ha promosso una ripartizione equilibrata della funzione normativa tra legislazione e contrattazione collettiva, secondo il distinto principio di sussidiarietà orizzontale ²⁵.

Il *momentum* avutosi sotto la presidenza Delors fu consolidato e diversificato anche sotto le successive Presidenze Santer (1995-1999) e Prodi (1999-2004) al punto che tale periodo viene unanimemente considerato dalla dottrina come l'apice del dialogo sociale europeo, una vera e propria *golden age*, tanto in termini di intensità procedurale quanto di risultati normativi. In questo quinquennio, il meccanismo introdotto dal Trattato di Maastricht e disciplinato dagli articoli oggi numerati 154 e 155 TFUE trovò concreta applicazione segnando l'avvio di un ciclo virtuoso di co-legislazione tra Commissione europea e parti sociali rappresentative a livello intersettoriale, non solo nella forma delle procedure di consultazione e negoziazione definite nel Trattato ma anche nelle differenti tipologie di incontri concertativi politici concernenti le politiche sociali ed economiche adottate ²⁶.

Le ragioni di tale consolidamento vanno ricercate tanto nel contesto politico europeo quanto nelle dinamiche interne alle organizzazioni sociali.

in LD, 1995, p. 479 ss.; ID., *Politica sociale e sussidiarietà: una sola moltitudine di diritti?*, in RGL, 1992, 1, p. 629 ss.

²⁵ Cfr. Delfino M., *La reinterpretazione del principio di sussidiarietà orizzontale nel diritto sociale europeo*, in *Diritti, lavori, mercati*, 2020, I, pp. 156 ss.; ID., *The Horizon tal subsidiarity: One principale, different application*, in Borelli S., Dorssemont F., Lo Faro A. (a cura di), *European social dialogue in the Court of Justice. An amicus curiae workshop on the EPSU case*, WP CSDLE "Massimo D'Antona", 10/2020, p. 71 ss.; Nunin R., *op. cit.*, pp. 25-26; Guarriello F., *op. cit.*, p. 25; Arrigo G., *Principio di sussidiarietà e politica sociale*, in LD, 1995, p. 479 ss.; Schmitt M., *The principle of social (horizontal) subsidiarity*, in Borelli S., Dorssemont F., Lo Faro A. (a cura di), *European social dialogue in the Court of Justice. An Amicus curiae workshop on the Epsu case*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" Collective Volumes, 2020, 10

²⁶ Tricart J.P., *op. cit.*, p. 71 ss.; OSE, Müller T., *op. cit.*; Bir J., *The European social dialogue*, in AA. VV., *The future of Europe*, 2019, Brussels, p. 75 ss.

Sul piano politico-istituzionale, l'affermazione di numerosi governi progressisti nei principali Stati membri, unito alla perdurante influenza della Commissione guidata da Jacques Santer (ancora fortemente ispirata dall'eredità Delors), favorì una consolidata centralità della dimensione sociale nel progetto europeo ²⁷.

Il ruolo della Commissione, in particolare, fu ancora una volta proattivo facendo chiaramente intendere che, in assenza di accordi negoziali, avrebbe esercitato il proprio potere d'iniziativa per presentare proposte legislative autonome.

Tale “minaccia” – spesso descritta come il ritorno dell’“ombra della legge” – creò un incentivo strutturale per le organizzazioni datoriali a partecipare attivamente ai negoziati al fine di evitare soluzioni normative potenzialmente più vincolanti senza la possibilità di intervento rilevante. L'organizzazione datoriale UNICE (oggi BusinessEurope), che in passato si era mostrata reticente rispetto alla logica degli accordi vincolanti a livello europeo, accettò per la prima volta di sedersi al tavolo negoziale con spirito costruttivo accreditando la CES come interlocutore legittimo e riconoscendo la potenzialità della co-regolazione ²⁸.

È in questo clima che videro la luce i primi tre accordi intersettoriali recepiti tramite direttiva, riguardanti: il congedo parentale (1995, attuato nel 1996), il lavoro a tempo parziale (1997) e i contratti a tempo determinato (1999).

Questi tre accordi, la cui disamina dettagliata sarà oggetto del secondo capitolo, rappresentarono non solo un successo formale del nuovo meccanismo “binario” ma anche la prova della (nuova) capacità delle parti sociali europee di produrre norme vincolanti in materia sociale, superando le differenze nazionali e settoriali e contribuendo alla costruzione di un ordinamento giuslavoristico europeo comunitario.

Dal punto di vista teorico, questa stagione segnò la transizione del dialogo sociale da strumento ancillare a potenziale fonte di diritto dell'Unione, fondato sul principio di sussidiarietà che, come anticipato

²⁷ Tricart J.P., *op. cit.*, p. 78 ss.

²⁸ Hyman R., Gumbrell McCormick R., *Towards a European systems of industrial relations? The ETUC in the twenty-first century*, 2024, Brussels, p. 97 ss.

precedentemente, venne ad assumere una valenza tanto verticale quanto orizzontale riferendosi, da un lato, al rapporto tra intervento normativo nazionale e comunitario e, dall'altro, a quello tra strumento negoziale e legislativo²⁹. Ed infatti, la dottrina iniziò a riconoscere che la rappresentanza collettiva europea, se esercitata in modo responsabile e su base paritaria, può assurgere a funzione normativa in ambito sovranazionale, in un contesto altrimenti segnato da un deficit di legittimazione diretta.

Ciò fece sì che si iniziò a parlare, con crescente insistenza, di sistema europeo di relazioni industriali intravedendo nel dialogo sociale europeo una possibile via per coniugare integrazione economica e democrazia sociale.

La Commissione europea svolse un ruolo determinante nel consolidamento del dialogo sociale individuando quattro linee direttrici d'intervento – l'informazione, la consultazione, la cooperazione in materia occupazionale e la contrattazione collettiva – attraverso le quali orientare e strutturare il contributo delle parti sociali alla governance dell'Unione³⁰. L'intento sotteso a tali direttrici era duplice: da un lato, rafforzare la capacità delle organizzazioni rappresentative di influenzare l'indirizzo politico-istituzionale europeo, dall'altro, stimolarne la responsabilizzazione nella costruzione di uno spazio sociale integrato. In particolare, venne posta in risalto la necessità di perfezionare i canali di informazione reciproca e di incoraggiare una più ampia circolazione dei risultati del dialogo al fine di radicare il processo negoziale europeo all'interno delle dinamiche associative nazionali. Per quel che concerne la consultazione, la Commissione tentò di assicurare una partecipazione effettiva delle parti sociali all'elaborazione delle politiche dell'Unione mediante una razionalizzazione delle strutture coinvolte e un impegno formale a garantire il coinvolgimento dei soggetti rappresentativi nei processi decisionali, specie in materia di flessibilità e occupazione.

Tali sviluppi si inserivano in una visione orientata al superamento del modello meramente concertativo prospettando la possibilità di una contrattazione collettiva “autonoma”, svincolata dall'intermediazione legislativa e fondata sulla libera iniziativa delle parti sociali anche a livello

²⁹ Nunin R., *op. cit.*, p. 38; Biagi M., *op. cit.*, p. 505.

³⁰ Commissione europea, COM(98) 322, p. 3

transnazionale ³¹. Una prospettiva ambiziosa, ma non esente da criticità, specie laddove la distanza tra le esigenze espresse dalle organizzazioni datoriali e quelle avanzate dal fronte sindacale – in particolare in materia di flessibilità del lavoro – rendeva difficile il conseguimento di un punto di incontro. In tale quadro, la Commissione richiamava con forza la necessità di un dialogo sociale effettivo fondato sull’interazione paritaria tra rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro quale presupposto imprescindibile per il suo pieno riconoscimento istituzionale. Ciò implicava non soltanto il possesso, da parte delle organizzazioni europee, di un mandato negoziale effettivo e del sostegno delle rispettive basi associative, questione assai rilevante e che verrà approfondita nel corso del secondo capitolo, ma anche la capacità di farsi carico delle responsabilità connesse al processo di modernizzazione delle relazioni industriali assumendo iniziative coerenti a tutti i livelli dell’ordinamento multilivello ³².

Tuttavia, non tutto è oro ciò che luccica e, come sarà illustrato nel prosieguo del paragrafo, questa *golden age* non avrebbe avuto lunga durata. A partire dagli anni 2000, infatti, mutarono profondamente le condizioni politiche, economiche e culturali che ne avevano reso possibile il successo. Ma ciò non toglie che il periodo 1995–1999 rappresenti un *unicum* nella storia dell’integrazione europea: un momento in cui il dialogo sociale fu riconosciuto non solo come strumento di concertazione ma anche come fonte autonoma e co-legittimata.

La fine della cosiddetta "golden age" del dialogo sociale europeo, avutasi tra il 1995 ed il 1999, non fu improvvisa ma progressiva con i primi segnali critici che iniziarono a manifestarsi a partire dai primi anni Duemila. Nello specifico, si registrò un graduale mutamento di orientamento sia nelle priorità della Commissione europea sia nell’atteggiamento delle organizzazioni datoriali che determinarono la “crisi del dialogo sociale”³³.

³¹ Commissione europea, COM(98) 322, p. 14.

³² Commissione europea, COM(98) 322, p. 15; Nunin R., *op. cit.*, p. 38.

³³ Ex multis Peruzzi M., *L’autonomia nel dialogo sociale europeo*, p. 689 ss.; Rainone S., *EU social dialogue revitalisation: Between rhetoric, new rights, political commitments and historical caution*, in *ELLJ*, 2024, 1; AA. VV., *Explaining the deadlock of the European social dialogue: negotiating in the Shadow of hierarchy*, in *JPP*, 2022;

In primo luogo, sul piano politico, il rafforzamento dell'orientamento neoliberale all'interno delle istituzioni europee e la composizione più eterogenea del Consiglio dopo i grandi allargamenti del 2004 e 2007 determinarono una crescente diffidenza verso le politiche sociali vincolanti. Ed infatti, andò diffondendosi la convinzione, in ampi settori della governance europea, che la normazione in materia sociale costituisse un "onere per le imprese" piuttosto che un fattore di coesione e sostenibilità sociale, con la conseguenza che la Commissione cominciò ad esercitare con minore intensità il proprio ruolo propulsivo e ridusse drasticamente le iniziative legislative in ambito lavoristico ³⁴.

Tale inversione di rotta fu recepita con prontezza da UNICE (oggi BusinessEurope), che, già nel 1999, adottò un documento programmatico in cui dichiarava la propria indisponibilità a concludere ulteriori accordi collettivi a livello europeo da essere trasposti tramite direttiva ³⁵.

Il dialogo sociale europeo, come configurato da Delors, era vicino alle aspettative delle confederazioni sindacali più che a quelle delle organizzazioni datoriali che, come anticipato in precedenza, non avevano mai fatto segreto del fatto che avrebbero preferito una configurazione dell'istituto più simile ad un mero foro di discussione senza alcuna capacità normativa vincolante ³⁶.

Tali criticità emersero nella seconda metà degli anni Novanta provocando un allontanamento dall'attitudine negoziale che aveva portato le parti sociali a stipulare gli accordi collettivi europei "istituzionalizzati". Fu questa la fase degli accordi collettivi autonomi da implementarsi non tramite la loro trasposizione in direttiva ma secondo le procedure e le prassi degli Stati membri e delle parti sociali.

Tale reinterpretazione del ruolo del dialogo sociale fu causata dalla volontà delle confederazioni datoriali di evitare l'adozione di atti potenzialmente vincolanti, quali le direttive, per disciplinare le tematiche sociali ricorrendo, invece, a tali accordi autonomi e privilegiando strumenti non vincolanti – come dichiarazioni comuni e quadri di azione volontari –

³⁴ Tricart J.P., *op. cit.*, p. 84 ss.; Bir J., *op. cit.*

³⁵ OSE, Degryse, *op. cit.*

³⁶ Müller T., interview del 04 aprile 2025

svuotando progressivamente il dialogo sociale del suo carattere normativo e cogente ³⁷.

Dal punto di vista istituzionale, ciò segnò il passaggio da un dialogo sociale “Deloriano” ad una versione “*lite*” fondata su mere intese politiche prive di efficacia giuridica vincolante.

Il venire meno della potenzialità regolativa fu aggravato dalla progressiva marginalizzazione delle parti sociali nei processi decisionali europei, particolarmente evidente nel contesto delle riforme strutturali imposte nella gestione della crisi dell’eurozona (2009–2013), quando la governance macroeconomica venne accentrata in logiche tecnocratiche fondate sull’austerità e sulla sorveglianza fiscale, escludendo sistematicamente le forme di concertazione tripartita.

Tale periodo determinò una significativa discontinuità rispetto al modello delineato negli anni Novanta al punto che il dialogo sociale sembrava essere non più concepito come strumento di costruzione dell’ordinamento sociale europeo ma (nuovamente) come strumento meramente ausiliario ³⁸.

Il disimpegno della Commissione si manifestò anche sul piano procedurale, con ritardi e ambiguità nell’attuazione degli obblighi derivanti dagli articoli 154 e 155 TFUE, che analizzeremo nel corso del capitolo, come evidenziato da numerosi studi dell’ETUC.

In reazione a questa crisi di sistema, la Commissione Juncker, insediatasi nel 2014, annunciò una strategia di rilancio del dialogo sociale, presentata come parte integrante del più ampio progetto di “ricostruzione del pilastro sociale dell’Unione” con risultati dalla dubbia riuscita.

Se da un lato vi è stato un riconoscimento politico del ruolo delle parti sociali, dall’altro, le resistenze interne al Consiglio e il perdurare dell’approccio intergovernativo alla politica sociale hanno continuato a ostacolare una piena riattivazione del circuito co-legislativo. Nonostante l’adozione di alcuni accordi collettivi “autonomi”, la prassi ha evidenziato una evidente riluttanza delle organizzazioni datoriali a impegnarsi in

³⁷ OSE, Degryse, *op. cit.*

³⁸ Alaimo A., Che fine ha fatto la contrattazione collettiva europea?, in *Lav. dir.*, 2020, 3, pp. 495-518.

negoziati strutturati volti alla conclusione di accordi collettivi da recepire tramite direttiva come dimostrato, a titolo esemplificativo, dal fallimento delle negoziazioni sul tema del lavoro tramite agenzia che si interruppe nel maggio 2001, dai negoziati sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare nel 2017 o, ancora, dalle consultazioni sul lavoro tramite piattaforma digitale nel 2021, tutte concluse con l'adozione di una direttiva o, nell'ultimo caso, con una proposta di direttiva.

Pertanto, l'assenza di strumenti di pressione riconosciuti a livello europeo – come lo sciopero transnazionale – costituisce una debolezza dell'intero sistema che non può essere sottaciuta e che evidenzia, quale diretta conseguenza, l'incapacità delle associazioni sindacali di portare le proprie controparti al tavolo delle trattative per la stipula di accordi vincolanti.

In sintesi, il dialogo sociale europeo si presenta oggi come un istituto a geometria variabile, il cui rilievo giuridico e politico è fortemente condizionato dalle oscillazioni della *governance* europea. Se ne riconosce la rilevanza simbolica e la potenzialità democratica ma ne risulta indebolita la dimensione operativa e la capacità di porre in essere atti normativi vincolanti.

2. Inquadramenti teorici: la teoria dei sistemi autopoietici e il modello delle relazioni industriali

Per avere piena contezza dell'istituto del dialogo sociale europeo la sua disamina non può limitarsi a una ricostruzione normativa o storico-evolutiva ma richiede, altresì, una riflessione approfondita sul piano teorico che consenta di cogliere la portata strutturale di tale istituto nell'ambito della *governance* multilivello dell'Unione europea. Nello specifico, di particolare pregio sono due approcci concettuali utili per comprendere il ruolo e le dinamiche del dialogo tra le parti sociali a livello sovranazionale: la teoria

dei sistemi autopoietici, elaborata da Niklas Luhmann, e la teoria delle relazioni industriali, sviluppata da John T. Dunlop ³⁹.

Secondo la teoria di Luhmann, la società moderna è articolata in sottosistemi funzionali (quali il diritto, l'economia, la politica, il lavoro) che operano autonomamente secondo una logica autopoietica, ossia auto-riproduttiva, comunicando attraverso codici propri¹. Ancor più esplicitamente, ciascuno sottosistema funzionale opera secondo una propria logica comunicativa interna e tende alla propria autoconservazione mediante l'auto-riproduzione dei propri elementi costitutivi. Pur essendo sottosistemi chiusi, essi mantengono relazioni con l'ambiente circostante tramite meccanismi di interpretazione e di mutua osservazione.

Il dialogo sociale può essere letto, in quest'ottica, come una forma di comunicazione intersistemica tra il sistema politico-istituzionale dell'Unione e quello socio-economico rappresentato dalle organizzazioni sindacali e datoriali con la conseguenza che la sua efficacia dipende dalla capacità di tradurre istanze provenienti da un sottosistema (es. esigenze di regolazione del mercato del lavoro) nel "linguaggio" dell'altro, pur nel rispetto della chiusura operativa che caratterizza ciascun sottosistema. Pertanto, l'impostazione di tale teoria porta a ritenere che non si può imporre gerarchicamente o normativamente un dialogo sociale autenticamente efficace, dovendo esso fondarsi su una logica autonoma di comunicazione reciproca e riconoscimento mutuo tra sistemi differenziati ⁴⁰.

Complementare a tale visione è il contributo della teoria delle relazioni industriali di John T. Dunlop che descrive le dinamiche delle relazioni

³⁹ Rogowski R., *Industrial relations as a social system*, 2000, 7, 1, 97–126; Hartzén A.C., *The European Social Dialogue in Perspective: Its Future Potential as an Autopoietic System and Lessons from the Global Maritime System of Industrial Relations*, 2017, Lund; Omotayo O.A., Allwell O.E., *Dunlopian industrial relations system: A myth or heuristic device?*, *Research on Humanities and Social Sciences*, 2014, 4, pp. 161–164; Keune M., Marginson, P., *Transnational industrial relations as multi-level governance: Interdependencies in European social dialogue*, in *British Journal of Industrial Relations*, 2013, 51, 3, pp. 473–497; Sørensen J., Würtzenfeld M., Hansen M., *Explaining the deadlock of the European social dialogue: Negotiating in the shadow of hierarchy*, in *Journal of Public Policy*, 2022, 42, 2, pp. 323–342; Bisson L.S., *European Social Dialogue: History, Characteristics and Perspectives*, in *Herald of the Russian Academy Sciences*, 2022, 92, 7, p. 660 ss.

⁴⁰ Luhmann N., *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Frocoforte, 1984; trad. it. *Sistemi sociali*, Milano, 1990, spec. p. 74 ss.; Teubner V.G. (a cura di), *Autopoietic Law: A New Approach to Law and Society*, Berlino-New York, 1987, pp. 3-31.

industriali attraverso la definizione di un sistema tripartito: i lavoratori, rappresentati dalle organizzazioni sindacali; i datori di lavoro, singoli o associati; e le istituzioni governative. Tali soggetti agiscono all'interno di un contesto ambientale determinato da fattori economici, tecnologici, politici e giuridici, con lo scopo di produrre un sistema di regole che disciplinano il rapporto di lavoro.

Applicato all'istituto in esame, tale modello consente di interpretare il dialogo sociale europeo come una forma di regolazione sovranazionale istituzionalizzata in cui le parti sociali mantengono una propria autonomia nella definizione dei contenuti normativi mentre la Commissione funge da soggetto promotore, facilitatore o – in alcuni casi – da soggetto attivo nelle fasi procedurali. Il valore del modello dunlopiano risiede nella sua capacità di tenere insieme la dimensione strutturale (i soggetti tripartiti), quella contestuale (l'ambiente esterno) e quella regolativa (le norme prodotte), permettendo di analizzare sia le condizioni di funzionamento del dialogo sociale sia le patologie del sistema, come gli squilibri di rappresentanza, le asimmetrie di potere o l'erosione della capacità negoziale di alcuni attori.

Sebbene sviluppate in contesti scientifici differenti – la sociologia sistemica da un lato, l'economia del lavoro dall'altro – entrambe le prospettive sono concordi nel rifiutare un'interpretazione riduttiva del dialogo sociale valorizzandone, invece, la natura relazionale, complessa e interdipendente. Esse permettono inoltre di comprendere come l'effettività di tale istituto non dipenda esclusivamente dalla previsione normativa, ma anche (e soprattutto) dalla qualità delle interazioni tra i diversi soggetti coinvolti, dalla loro capacità di agire in modo coordinato e legittimato, e dalla coerenza tra gli obiettivi perseguiti e le condizioni strutturali del contesto europeo ⁴¹.

Alla luce dei due approcci teorici, brevemente analizzati, appare evidente che il dialogo sociale europeo non possa essere inteso esclusivamente come una mera procedura tecnica o una modalità consultiva

⁴¹ Dunlop J.T., *Industrial Relations Systems*, New York, 1958; Marginson P., Sisson K., *European Integration and Industrial Relations: Multi-level Governance in the Making*, Basingstoke, 2004.

accessoria rappresentando, invece, un momento significativo del processo di regolazione sociale a livello sovranazionale. Se da un lato, la teoria dei sistemi autopoietici consente di cogliere la complessità delle interazioni tra sistemi sociali differenziati e la necessità di sviluppare meccanismi di traduzione tra logiche comunicative autonome, dall'altro, il modello delle relazioni industriali evidenzia l'importanza del contesto, della configurazione degli attori e della produzione condivisa di regole per il funzionamento del sistema. Entrambe le prospettive, pur diverse per impianto e finalità, dimostrano come il dialogo sociale europeo non sia unicamente un mezzo per la produzione di norme ma un processo relazionale e istituzionale che si nutre di interazioni stabili, riconoscimento reciproco e legittimazione funzionale.

Per concludere tale digressione teorica, la presente impostazione consentirebbe anche di spiegare le frequenti tensioni e i limiti applicativi che caratterizzano il dialogo sociale nei momenti di crisi economica, trasformazione produttiva o squilibri di rappresentanza, situazioni in cui i presupposti relazionali o funzionali del sistema possono venir meno. Al contempo, essa giustifica la crescente attenzione della dottrina e delle istituzioni verso la necessità di rafforzare le strutture di governance partecipativa affinché le politiche sociali europee risultino non solo più efficaci ma anche più democraticamente legittimate.

Tuttavia, affinché il dialogo sociale possa esplicare le proprie potenzialità in quanto strumento di co-regolazione e governance, esso deve necessariamente poggiare su un fondamento giuridico solido che ne disciplini la funzione, ne delimiti l'ambito di applicazione e ne garantisca l'effettività. È in questa prospettiva che si rende ora opportuno analizzare la base normativa primaria che l'ordinamento dell'Unione europea attribuisce al dialogo tra le parti sociali soffermandosi in particolare sugli articoli 151–155 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, i quali costituiscono l'architettura giuridica del dialogo sociale europeo e ne delineano i presupposti funzionali, le procedure negoziali e i poteri riconosciuti alle parti sociali.

3. Le basi giuridiche nel diritto dell'Unione europea: artt. 151-155 TFUE

Come evidenziato nel corso del primo paragrafo, il dialogo sociale europeo ha ricevuto una sua istituzionalizzazione solo in una fase relativamente avanzata del processo di integrazione, a riprova del suo progressivo affermarsi come istituto di co-governance socioeconomica dell'Unione. L'istituto è oggi disciplinato dagli articoli 151–155 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che rappresentano il risultato di un'evoluzione graduale cominciata dagli anni Novanta.

L'articolo 151 TFUE si configura come una norma programmatica nella quale vengono richiamati gli obiettivi dell'Unione in materia sociale: il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, un'adeguata protezione sociale, il dialogo tra le parti sociali e lo sviluppo delle risorse umane, da realizzarsi in una prospettiva di coesione economica e sociale ⁴². L'origine di questa disposizione risale al progressivo consolidamento della dimensione sociale del progetto europeo iniziato con l'Atto Unico Europeo del 1986 e culminato nell'Accordo sulla politica sociale del 1991, annesso al Trattato di Maastricht che, come già detto, consentì di rafforzare la partecipazione delle parti sociali all'elaborazione delle politiche sociali europee attraverso un sistema articolato di consultazione e negoziazione, poi integralmente assorbito nel diritto primario con il Trattato di Amsterdam.

E mentre l'articolo 152 prevede il riconoscimento e la promozione delle parti sociali nel rispetto della loro autonomia ⁴³, l'articolo 154 TFUE disciplina la procedura di consultazione preventiva delle stesse da parte della Commissione europea in merito alle possibili iniziative legislative nel settore della politica sociale. Tale previsione codifica un modello

⁴² Testualmente: L'Unione e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione.

⁴³ Letteralmente “L'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali. Essa facilita il dialogo tra tali parti, nel rispetto della loro autonomia”

procedimentale fondato sul principio di partecipazione secondo cui le organizzazioni rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro devono essere informate e coinvolte sin dalle fasi iniziali dell'elaborazione normativa.

In base a tale disposizione, la Commissione è tenuta a consultare le organizzazioni rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro su due livelli: dapprima circa l'orientamento generale dell'azione che intende intraprendere nell'ambito del settore della politica sociale (comma 2), e successivamente sul contenuto specifico della proposta normativa, nel caso in cui, all'esito della prima consultazione, si sia ravvisata l'opportunità di intervenire (comma 3). Questa duplice consultazione precede l'eventuale presentazione di una proposta legislativa da parte della Commissione o può, alternativamente, sfociare nell'avvio di un negoziato diretto tra le parti ai sensi dell'articolo 155 TFUE.

Lungi dall'essere un mero adempimento procedurale, tale procedura consultiva è piuttosto espressione della visione di *governance* partecipata volta a rafforzare la legittimazione democratica e sociale dell'azione normativa dell'Unione. La dottrina uniformemente ha sottolineato come il processo di consultazione si fondi su un equilibrio delicato tra l'autonomia delle parti sociali e il potere di iniziativa normativa della Commissione ⁴⁴.

La Commissione dà il via al procedimento ex art. 154 TFUE attraverso la pubblicazione di un "first-stage consultation document" nel quale individua l'ambito oggetto di intervento e formula alcune prospettive regolative ed invita le organizzazioni rappresentative – a titolo esemplificativo CES, BusinessEurope, SGI Europe (ex CEEP) e SMEunited (ex UEAPME) – a formulare osservazioni entro un termine stabilito. Qualora la prima consultazione non si concluda con l'apertura di un confronto negoziale tra le parti sociali, la Commissione, ravvisata l'opportunità di un intervento, procede con la seconda consultazione concernente il contenuto specifico dello stesso. Anche durante tale seconda

⁴⁴ Blanpain R., Colucci M., *The European Social Dialogue*, Kluwer Law International, 2000, p. 25 ss. Sul concetto di co-regolazione, v. Commissione Europea, *European Governance. A White Paper*, COM(2001) 428 final, in particolare p. 20; Guarriello F., *op. cit.*, pp. 120-121; Zappalà L., *op. cit.*, p. 303 ss.; Zilio Grandi G., *op. cit.*, p. 38; Nunin R., *op. cit.*, p. 19; Biagi M., *op. cit.*; Kenner J., *op. cit.*, p. 99 ss.

fase consultiva, qualora emerga l'esistenza di un interesse comune e la disponibilità delle parti sociali a negoziare tra di loro, le stesse possono dare seguito a un dialogo autonomo sospendendo l'iniziativa legislativa della Commissione ai sensi dell'art. 155 TFUE, facoltà che non si esaurisce con la prima consultazione ma che persiste anche in tale seconda fase; anzi, proprio la presa d'atto dell'intenzione della Commissione di intervenire agisce da leva strategica convincendo gli attori sociali a convertire la consultazione in una negoziazione diretta per mantenere il controllo sulla materia ⁴⁵.

Si potrebbe osservare come, frequentemente, la Commissione tenda a ridurre la portata della concertazione sociale relegandola a momento accessorio del policy-making col conseguente rischio di trasformare la procedura ex art. 154 TFUE in un esercizio di "ascolto condizionato" utile alla legittimazione formale dei processi decisionali ma privo di effettivo impatto sostanziale sulle scelte regolative. Tale rischio parrebbe accentuato dalla crescente eterogeneità delle parti sociali europee, dalla frammentazione degli interessi rappresentati e dal frequente ricorso della Commissione a strumenti "soft" di coinvolgimento che svuotano di senso la centralità delle organizzazioni interprofessionali.

L'articolo 155 TFUE, invece, introduce una possibilità del tutto peculiare nel panorama del diritto dell'Unione: la conclusione, da parte delle organizzazioni dei rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, di accordi collettivi europei. Nello specifico, l'articolo, con l'introduzione del già menzionato "modello binario", prevede una duplice modalità di attuazione degli accordi collettivi stipulati a livello europeo: da un lato, l'autonoma esecuzione secondo le prassi e le procedure proprie delle parti sociali e degli Stati membri, dall'altro, in quelle materie in cui vi è una competenza concorrente tra l'Unione europea e gli Stati membri ai sensi dell'art. 153 TFUE, tramite sottoposizione dell'accordo al Consiglio su proposta della Commissione per l'adozione mediante direttiva, conferendogli così efficacia vincolante generalizzata. Tale disposizione, oltre a riconoscere una capacità normativa alle parti sociali a livello

⁴⁵ Per una trattazione più approfondita si rinvia a tutta la precedente dottrina già citata sul punto da intendersi qui come integralmente trascritta.

sovranaZIONALE, rappresenta un'innovazione nel diritto dell'Unione in quanto consente la produzione di atti vincolanti al di fuori del classico iter legislativo.

Questa disposizione, introdotta nel corpus dei Trattati a partire dal Trattato di Maastricht (1992) con l'Accordo sulla politica sociale, e poi trasfusa nel diritto primario dall'Atto di Amsterdam (1997), ha aperto alla prospettiva di una contrattazione collettiva transnazionale con effetti vincolanti generalizzati. Nel primo caso, l'accordo è lasciato all'attuazione delle parti sociali nei singoli Stati membri, secondo le rispettive tradizioni e sistemi giuridici; nel secondo caso, se le parti ne fanno richiesta congiunta, la Commissione può proporre al Consiglio l'adozione dell'accordo sotto forma di direttiva, conferendogli pertanto efficacia giuridica erga omnes nei confronti dei destinatari inclusi nell'ambito di applicazione materiale dell'accordo.

Tale modello, per quanto teoricamente promettente nella visione programmatica di Delors, si è rivelato nella realtà dei fatti fragile e spesso inefficace sia per la discrezionalità riconosciuta alla Commissione nella fase di recepimento degli accordi sia per le criticità che caratterizzano la modalità "autonoma" di implementazione degli accordi, come confermato dallo stesso caso EPSU e come saprà più dettagliatamente descritto nell'ultimo paragrafo del presente capitolo.

Pertanto, l'articolo 155 TFUE sembrerebbe oggi qualificarsi come una norma dalle indubbie potenzialità il cui funzionamento, però, dipende (fortemente) dalla volontà politica delle istituzioni europee e dalla forza contrattuale delle parti sociali. La possibilità di legiferare attraverso il dialogo sociale, pur teoricamente possibile, si è scontrata con una prassi istituzionale - in particolare della Commissione - che tende a marginalizzare l'impatto normativo alimentando il rischio di una svalutazione del dialogo sociale europeo, quantomeno rispetto a quelli che erano gli orizzonti preventivabili durante la presidenza Delors.

In sintesi, la sequenza degli articoli 151-155 delinea una struttura volta a conferire alle parti sociali un ruolo, almeno teoricamente, determinante nel processo di regolazione sociale, in linea con la concezione di Delors del diritto del lavoro europeo come diritto concertato. Però, se da un lato il dato

testuale della sequenza di articoli indicati determina la valorizzazione del dialogo sociale come potenziale fonte di normazione, dall'altro permangono ampi margini di discrezionalità in capo alla Commissione, con particolare riguardo alla decisione di dare seguito (o meno) agli accordi raggiunti, che solleva più di qualche perplessità sulla reale portata sul potere normativo assegnato alle parti sociali.

A ciò si aggiungano le difficoltà relative all'effettiva implementazione degli accordi "autonomi" da parte degli Stati membri, la cui efficacia giuridica dipende dalla volontà e dalla capacità delle organizzazioni nazionali di recepire le intese europee, con potenziali difformità applicative tra i diversi Stati membri. Pertanto, l'apparente rafforzamento del dialogo sociale si scontra con una persistente fragilità istituzionale che solleva diversi interrogativi circa la sua effettiva incidenza sulle dinamiche di *governance* e sull'evoluzione del modello sociale europeo.

4. Il ruolo del dialogo sociale nella governance dell'Unione europea

Come si è avuto modo di constatare dalla ricostruzione storica e dalla disamina degli articoli 151-155 TFUE condotta nei precedenti paragrafi, nel corso degli ultimi decenni l'Unione europea ha consolidato un modello di *governance* multilivello con una pluralità di attori istituzionali e soggetti sociali. In tale sistema, la nozione di governance sociale europea si è progressivamente ampliata al punto da includere forme di coordinamento e regolazione fondate sulla partecipazione (anche nella forma della consultazione e negoziazione) delle parti sociali in modo che il dialogo sociale europeo si configurasse come uno degli strumenti più significativi per garantire una dimensione partecipativa alla produzione normativa e all'attuazione delle politiche economiche e sociali dell'Unione.

Come ha osservato Degryse, l'iter evolutivo che ha seguito il dialogo sociale europeo ha offerto un'alternativa al procedimento legislativo tradizionale in ambito sociale, realizzando una forma di governance regolativa basata sulla consultazione e negoziazione tra le parti sociali.

In particolare, la capacità del dialogo sociale di generare norme implementabili attraverso la contrattazione collettiva o, in alcuni casi, la trasformazione degli accordi in atti giuridici vincolanti ex art. 155 TFUE ha determinato un rafforzamento della dimensione funzionale e regolativa di tale istituto.

In tal senso, la struttura del dialogo sociale europeo si articola attorno a una pluralità di livelli. Il livello intersettoriale, che vede coinvolte le organizzazioni di rappresentanza generale delle parti sociali europee – in particolare ETUC, BusinessEurope, SMEunited e SGI Europe – costituisce il fulcro del dialogo politico e negoziale in ambito economico e sociale. Accanto ad esso si colloca il dialogo settoriale, sviluppato in oltre quaranta comitati che riuniscono rappresentanze sindacali e datoriali di specifici comparti produttivi, e il dialogo tripartito, in cui le parti sociali interagiscono con la Commissione europea e il Consiglio, in particolare nell’ambito del Vertice sociale tripartito.

Nonostante l’indubbio valore strategico riconosciuto ed attribuito dalle stesse istituzioni europee, il dialogo sociale ha subito una progressiva marginalizzazione nel corso degli ultimi anni con la Commissione europea, soprattutto a partire dal 2010, che ha adottato un approccio “restrittivo” nell’attivare le consultazioni previste ex art. 154 TFUE e ha spesso esercitato una funzione di filtro nei confronti degli accordi conclusi dalle parti sociali impedendone il recepimento “istituzionalizzato”.

L’UE ha provato ad aggiustare il tiro con l’adozione del Pilastro europeo dei diritti sociali (ESP) nel 2017 che ha rappresentato un momento significativo per il rilancio della dimensione sociale dell’Unione europea esternando la volontà politica di rafforzare la coesione interna attraverso diritti e standard comuni in ambiti quali l’occupazione, la protezione sociale, il dialogo sociale e le condizioni di lavoro. Sebbene il Pilastro non abbia natura vincolante, lo stesso si configura come strumento politico di coordinamento e orientamento in grado di incidere in via mediata sul processo decisionale europeo e sull’azione degli Stati membri ⁴⁶.

⁴⁶ Ter Haar B., *The road paved with (broken) promises: from Val Duchesse to the Pillar of Social Rights. Three impressionistic narratives*, in Borelli S., Dorssemont F., Lo Faro A. (a cura di), *European social dialogue in the Court of Justice. An Amicus curiae workshop on*

All'interno della struttura del PEDS, il principio otto è dedicato specificamente al dialogo sociale e al coinvolgimento delle parti sociali riconoscendo che “le parti sociali sono consultate per l’elaborazione e l’attuazione delle politiche economiche, occupazionali e sociali nel rispetto delle prassi nazionali” e affermando la necessità di rafforzare la loro capacità di partecipare attivamente ai processi decisionali e di concludere accordi collettivi negli ambiti di loro interesse. Viene esplicitamente ribadito che “ove del caso, gli accordi conclusi tra le parti sociali sono attuati a livello dell’Unione e dei suoi Stati membri”. Tale formulazione, sebbene priva di efficacia vincolante, riflette una consapevolezza crescente del ruolo che il dialogo sociale può (e deve) svolgere quale strumento di legittimazione democratica e di efficacia delle politiche europee in ambito sociale ⁴⁷.

Il PEDS si inserisce, infatti, in un modello di *governance* multilivello che mira a integrare strumenti di soft law, meccanismi di coordinamento e strumenti normativi in senso stretto. Ed è proprio in tale contesto che il dialogo sociale contribuisce non solo alla formulazione delle priorità politiche ma anche alla loro attuazione, in particolare attraverso il coinvolgimento nella definizione di piani d’azione, raccomandazioni e strumenti di monitoraggio. La Commissione europea, nel Piano d’azione per l’attuazione del PEDS presentato nel 2021, ha ribadito l’importanza di rafforzare la partecipazione delle parti sociali a tutti i livelli della governance economica e sociale dell’Unione, riconoscendone il ruolo strategico nel garantire l’effettività dei diritti proclamati ⁴⁸.

Il coinvolgimento delle parti sociali nel quadro tracciato dal Pilastro trova riscontro concreto anche nel Semestre europeo, strumento centrale per il coordinamento delle politiche economiche e occupazionali nonché foro in cui le organizzazioni rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro sono invitate a contribuire all’elaborazione dei Piani nazionali ed alla valutazione dei progressi relativi agli obiettivi sociali dell’Unione. Tale tipo di partecipazione rafforza il profilo orizzontale del dialogo sociale che non

the Epsu case, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” Collective Volumes, 2020, 10, p. 78 ss.;

⁴⁷ Lapeyre, *op. cit.*; Tricart J.P. J.P., *op. cit.*

⁴⁸ *Ibidem*.

si esaurisce nella contrattazione collettiva ma si estende alla co-produzione di politiche pubbliche attraverso il ricorso a canali istituzionali.

Ma, nuovamente, non è tutto oro ciò che luccica e bisogna rilevare come il grado di coinvolgimento effettivo delle parti sociali resta (troppo) disomogeneo tra i diversi Stati membri, riflettendo le differenze nei sistemi di relazioni industriali e nel riconoscimento del ruolo delle rappresentanze collettive. L'ETUC ha più volte segnalato come, nonostante i richiami programmatici contenuti nel Pilastro, la partecipazione reale dei sindacati alla governance del Semestre europeo sia spesso limitata a consultazioni meramente formali e tardive, prive di un impatto sostanziale sulle decisioni adottate. Tale scarto tra "slogan politici" e prassi attuative solleva numerose perplessità circa la coerenza tra l'intenzione di rafforzamento del dialogo sociale e le modalità effettive di esercizio della governance economica europea ⁴⁹.

In tale contesto, in cui il dialogo sociale non si limita - come visto - ad una mera funzione di regolazione settoriale o contrattuale ma si configura sempre più come uno strumento potenziale di legittimazione democratica del processo decisionale europeo, la partecipazione delle parti sociali offre un canale di rappresentanza degli interessi collettivi che si affianca ai meccanismi parlamentari contribuendo a colmare la distanza tra il livello europeo e i cittadini ⁵⁰.

Tale potenziale legittimazione democratica si fonda anzitutto sulla sua rappresentatività funzionale, riconosciuta dagli artt. 152–155 TFUE in base ai quali le parti sociali sono chiamate a contribuire alla definizione delle politiche sociali e occupazionali sia attraverso la consultazione obbligatoria da parte della Commissione (art. 154 TFUE) sia mediante la possibilità di concludere accordi collettivi con effetti giuridici, eventualmente recepiti in forma legislativa (art. 155 TFUE).

La logica conseguenza porterebbe a ritenere che tale coinvolgimento non si limiti ad un mero atto formale ma assuma una portata normativa in grado di incidere direttamente ed autonomamente sul contenuto degli atti

⁴⁹ Fitzgerald R., Interview del 19 giugno 2025

⁵⁰ Degryse C., Interview del 20 maggio 2025

dell'Unione, offrendo un modello di co-regolazione basato sull'interazione tra istituzioni pubbliche e parti sociali ⁵¹.

Tale modello partecipativo riprende i principi già delineati dal Libro Bianco della Commissione europea sulla governance del 2001 in cui si evidenziava come la qualità, l'efficacia e la trasparenza del processo decisionale europeo potessero essere rafforzate mediante una maggiore inclusione degli attori della società civile organizzata, con particolare riferimento ai rappresentanti degli interessi sociali ed economici.

Ed è proprio il principio di sussidiarietà orizzontale, implicitamente richiamato nei Trattati e rafforzato nei documenti programmatici della Commissione, che contribuisce a fondare ulteriormente questa funzione legittimante. In virtù di tale principio, le istituzioni europee sono tenute a riconoscere e valorizzare il ruolo degli attori sociali nella progettazione e attuazione delle politiche pubbliche laddove questi ultimi siano in grado di perseguire efficacemente gli obiettivi comuni configurando, il dialogo sociale, una forma di "autonomia partecipativa" ⁵².

Tuttavia, come si vedrà in maniera più approfondita nell'ultimo paragrafo del presente capitolo, la reale portata democratica del dialogo sociale europeo risulta ancora condizionata da diversi fattori che ne limitano il potenziale sia normativo che di legittimazione democratica del *policy-making* europeo.

5. *Le forme del dialogo sociale: tripartito, bipartito, settoriale e cross-industry*

⁵¹ Hoffman A., Interview del 8 aprile 2025

⁵² Sulla sussidiarietà orizzontale si veda Delfino M., *La reinterpretazione del principio di sussidiarietà orizzontale nel diritto sociale europeo*, in *Diritti, lavori, mercati*, 2020, I, pp. 156 ss.; ID., *The Horizon tal subsidiarity: One principale, different application*, in Borelli S., Dorssemont F., Lo Faro A. (a cura di), *European social dialogue in the Court of Justice. An amicus curiae workshop on the EPSU case, WP CSDLE "Massimo D'Antona"*, 10/2020, p. 71 ss.; Nunin R., *op. cit.*, pp. 25-26; Guarriello F., *op. cit.*, p. 25; Arrigo G., *Principio di sussidiarietà e politica sociale*, in *LD*, 1995, p. 479 ss.; Schmitt M., *The principle of social (horizontal) subsidiarity*, in Borelli S., Dorssemont F., Lo Faro A. (a cura di), *European social dialogue in the Court of Justice. An Amicus curiae workshop on the Epsu case, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" Collective Volumes*, 2020, 10

Dopo aver esaminato le basi giuridiche del dialogo sociale europeo, la sua disciplina all'interno del TFUE ed aver già brevemente indicato le diverse forme del dialogo sociale europeo, appare opportuno soffermarsi su queste ultime in maniera più approfondita. Il dialogo sociale non si presenta, infatti, come un fenomeno dall'unico profilo bensì come una realtà articolata che genera diversi *output*, ciascuno dei quali coinvolge attori specifici, ha delle procedure proprie e si sviluppa in fori differenziati. In particolare, la prassi europea ha consolidato nel tempo quattro principali modalità: il dialogo tripartito, che include le istituzioni pubbliche oltre alle parti sociali, il dialogo bipartito, limitato al confronto tra rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, il dialogo settoriale, circoscritto a specifici ambiti produttivi, e il dialogo intersettoriale, di portata generale e trasversale. Analizzare tali forme consente di delineare la struttura del dialogo sociale europeo nella sua interezza e di comprenderne il funzionamento nei diversi livelli di *governance*.

Il dialogo sociale tripartito rappresenta una delle prime forme istituzionali risalenti nel tempo attraverso cui si realizza il coinvolgimento delle parti sociali nel processo decisionale europeo mediante il confronto con le autorità pubbliche, in particolare della Commissione europea e del Consiglio. L'esempio più emblematico di dialogo sociale tripartito è costituito dal Vertice Sociale Tripartito per la crescita e l'occupazione, istituzionalizzato nel 2003 mediante la sua espressa menzione nell'art. 152 TFUE, ma operativo sin dal 1997 come prosecuzione del "Summit tripartito" lanciato nel 1992. Tale Vertice riunisce, due volte l'anno, il Presidente del Consiglio europeo, il Presidente della Commissione, la Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione e i rappresentanti delle principali organizzazioni intersettoriali europee: ETUC, BusinessEurope, SMEunited (già UEAPME) e SGI Europe (già CEEP) con la finalità dichiarata di offrire uno spazio di confronto e coordinamento ad alto livello tra istituzioni e parti sociali sulle priorità economiche e sociali dell'Unione, in particolare in vista del Consiglio europeo di primavera ⁵³.

⁵³ OSE, Degryse C., *op. cit.*; Lo Faro A., *Regulating social europe*, cit.; Bisson L.S., *op. cit.*;

La legittimazione giuridica del dialogo tripartito europeo è riconducibile agli artt. 152 e 154 del TFUE, che attribuiscono alle istituzioni europee un ruolo di promozione e facilitazione del dialogo tra le parti sociali “nel rispetto della loro autonomia” e prevedono una consultazione obbligatoria prima dell’adozione di proposte in ambito sociale. Tuttavia, nel formato tripartito le parti sociali non operano come co-legislatori ma in qualità di attori consultivi il cui contributo può influenzare la formulazione delle politiche ma non ne determina in modo vincolante i contenuti ⁵⁴.

A livello operativo, il dialogo tripartito si articola anche in altri ambiti istituzionali, quali i Comitati consultivi del Comitato economico e sociale europeo (CESE) e le consultazioni multilivello previste nell’ambito del Semestre europeo, strumenti che contribuiscono a rafforzare il coinvolgimento delle parti sociali nelle politiche macroeconomiche, fiscali e occupazionali dell’Unione pur senza attribuire loro un ruolo deliberativo diretto. La rilevanza del dialogo tripartito, pertanto, risiede nella sua capacità di fornire una sede strutturata di interlocuzione tra le parti civili e già esponenti delle istituzioni politiche, valorizzando il principio della *governance* partecipativa e l’obiettivo del coordinamento delle politiche economiche e sociali europee ⁵⁵.

Il dialogo sociale bipartito, differentemente, si caratterizza per l’assenza dell’intervento diretto delle istituzioni pubbliche, ponendo in relazione esclusiva le organizzazioni rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro.

In tal senso, il dialogo bipartito europeo rappresenta una forma peculiare di autoregolazione in cui le parti sociali assumono un ruolo proattivo nella definizione delle politiche sociali e occupazionali secondo una logica di coregolazione che si colloca come crocevia espressiva del sistema di relazioni industriali ⁵⁶.

⁵⁴ Cfr. Lo Faro A., *ult. op. cit.*

⁵⁵ Ose, Degryse C., *op. cit.*; Bisson L.S., *op. cit.*

⁵⁶ Ter Haar B., *The road paved with (broken) promises: from Val Duchesse to the Pillar of Social Rights. Three impressionistic narratives*, in Borelli S., Dorssemont F., Lo Faro A. (a cura di), *European social dialogue in the Court of Justice. An Amicus curiae workshop on the Epsu case*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” Collective Volumes, 2020, 10, p. 78 ss.

Il fondamento normativo di tale forma di dialogo risiede nell'articolo 155 TFUE che riconosce espressamente alle parti sociali la possibilità di concludere, a livello europeo, accordi collettivi in ambito settoriale o intersettoriale che, a seconda della volontà delle parti, possono essere implementati autonomamente conformemente alle prassi e ai procedimenti propri delle stesse e degli Stati membri, oppure trasposti in atti giuridicamente vincolanti del diritto dell'Unione, mediante una decisione del Consiglio su proposta della Commissione, in quelle materie in cui vi è una competenza concorrente tra l'Unione e gli Stati membri ex art. 153 TFUE. In tale ultimo caso l'eventuale *output* configurerebbe una forma di normazione derivata fondata sull'iniziativa autonoma delle parti sociali ma suscettibile di acquisire efficacia generale attraverso un "passaggio" istituzionale con un inquadramento giuridico del tutto peculiare rispetto alle fonti tradizionali.

Sul piano operativo, il dialogo bipartito ha trovato espressione, come ampiamente delineato nei primi paragrafi del presente capitolo, nella cd. *golden age* del dialogo sociale europeo vedendo come attori le principali organizzazioni intersettoriali europee – ETUC, BusinessEurope (già UNICE), SMEunited e SGI Europe – le cui negoziazioni hanno portato alla luce sia accordi vincolanti sia strumenti di *soft law* come piani d'azione comuni, dichiarazioni congiunte, raccomandazioni e posizioni politiche condivise. Tuttavia, come già anticipato, negli ultimi anni la portata effettiva di tale meccanismo ha registrato un significativo ridimensionamento. L'intensificazione delle crisi economiche e sociali, la crescente eterogeneità dei sistemi nazionali di relazioni industriali nonché il mutamento dell'orientamento politico ed istituzionale della Commissione hanno determinato un indebolimento del dialogo bipartito, sia sul piano quantitativo che qualitativo, svuotando la sua capacità normativa e riducendolo, progressivamente, ad un mero foro di coordinamento politico.

Le tensioni interne tra le parti sociali, la loro disparità in termini di potere politico, la difficoltà nel definire posizioni comuni e, non per ultimo, la riluttanza delle associazioni datoriali di partecipare alle negoziazioni hanno ulteriormente compromesso l'efficacia del modello.

Ciononostante, il dialogo sociale bipartito conserva una rilevanza sistemica di prim'ordine secondo le stesse istituzioni europee, rappresentando una delle principali sedi in cui le parti sociali possono incidere sulla formazione delle politiche sociali europee. In tal senso, esso incarna una delle espressioni più elevate della democrazia sociale nel contesto dell'integrazione europea e riflette un modello di governance multilivello in cui l'autonomia negoziale delle parti è riconosciuta, almeno in linea teorica, come fonte potenziale di legittimazione dell'azione pubblica⁵⁷.

Rispetto al dialogo sociale intersettoriale, l'istituzionalizzazione del dialogo sociale settoriale è relativamente recente dal momento che solo nel 1998 la Commissione europea ha formalizzato questa tipologia di dialogo con l'istituzione dei Comitati settoriali per il dialogo sociale, creati con decisione della Commissione europea nel 1998 sulla base dell'esperienza già avviata in alcuni comparti (ad esempio, trasporti, acciaio, edilizia)⁵⁸.

Tali comitati sono degli organismi consultivi paritetici riconosciuti a livello istituzionale nei quali le parti sociali settoriali – selezionate secondo criteri di rappresentatività – sono chiamate a discutere questioni rilevanti per il loro settore, elaborare raccomandazioni, orientamenti, codici di condotta o anche concludere accordi eventualmente trasponibili nella legislazione europea con finalità simili a quelle del dialogo intersettoriale⁵⁹.

Affinché si possa procedere alla creazione di tali comitati è necessario rispettare un duplice requisito: da un lato deve essere rispettato il triplice criterio della rappresentatività delle parti sociali, dall'altro, che entrambe le parti sociali si rivolgano alla Commissione per la creazione del Comitato⁶⁰.

Con riferimento al requisito di rappresentatività, affinché un'organizzazione possa essere riconosciuta come parte sociale legittimata a partecipare al dialogo settoriale europeo, è necessario che soddisfi una serie di criteri sostanziali stabiliti dalla Commissione europea. In primo luogo, essa deve essere strutturata a livello europeo, operando in ambito

⁵⁷ Degryse C., interview del 20 maggio 2025

⁵⁸ OSE, Degryse C., *op. cit.*, p. 19 ss.

⁵⁹ *Ibidem*

⁶⁰ Commissione europea, *European Sectoral Social Dialogue Recent developments*, 2010.

intersectoriale o con riferimento a settori o categorie specifiche. In secondo luogo, deve essere composta da organizzazioni che siano parte integrante e ufficialmente riconosciuta dai propri omologhi a livello nazionale, capaci di concludere accordi collettivi e che siano attive in più Stati membri. Infine, è richiesto che disponga di un apparato organizzativo adeguato a garantire una partecipazione effettiva tanto ai processi di consultazione quanto ai lavori dei comitati istituiti presso l'Unione ⁶¹.

La verifica della rappresentatività avviene con cadenza regolare ad opera della Commissione, con il supporto di Eurofound, che pubblica e aggiorna l'elenco ufficiale delle organizzazioni riconosciute come rappresentative.

Ad oggi, sono attivi oltre quaranta comitati settoriali del dialogo sociale, distribuiti nei settori più diversi, dal trasporto marittimo alla sanità, dall'agricoltura alla cultura, e dotati di livelli differenti di operatività e intensità negoziale. In alcuni comparti, si è assistito allo sviluppo di forme avanzate di cooperazione, con la produzione regolare di testi condivisi, la raccolta sistematica di dati, la partecipazione a consultazioni pubbliche e il dialogo con la Commissione. In altri, al contrario, il dialogo si limita a uno scambio informativo episodico spesso ostacolato dalla frammentazione delle rappresentanze o dall'asimmetria tra le parti.

Il carattere settoriale di questi comitati consente una maggiore aderenza alle specificità tecnico-economiche delle attività produttive e favorisce la costruzione di soluzioni condivise mirate soprattutto in materia di condizioni di lavoro, sicurezza, formazione professionale, riconversione industriale e transizioni ecologiche e digitali. In tal senso, il dialogo settoriale europeo può essere considerato un laboratorio di *governance* multilivello in cui l'interazione tra attori collettivi e istituzioni contribuisce alla definizione di politiche pubbliche più sensibili al contesto operativo.

Tuttavia, anche in questo ambito non mancano elementi di criticità. La variabilità nella qualità e quantità del dialogo tra settori riflette una disomogeneità strutturale nella rappresentanza degli interessi, aggravata dalla debolezza di alcune organizzazioni nazionali e dalla difficoltà di

⁶¹ Commissione europea, COM(98)322 final; Commissione europea, COM(2004)557 final.

coordinamento transnazionale. Inoltre, l'effettiva incidenza degli output dei comitati sul processo decisionale europeo dipende, in larga misura, dalla disponibilità della Commissione a recepire le indicazioni fornite e dalla loro integrazione nei percorsi normativi o di soft law ⁶².

6. Limiti strutturali e ostacoli: luci ed ombre del dialogo sociale europeo

Nonostante l'esplicito ed espresso riconoscimento del ruolo e dell'importanza del dialogo sociale nei Trattati nonché dell'individuazione delle parti sociali quali soggetti chiamati a contribuire attivamente alla definizione delle politiche sociali dell'Unione, l'attuazione concreta di tale istituto è progressivamente venuta meno. La parabola del dialogo sociale europeo, che nella sua fase ascendente aveva assunto le sembianze di un "foro" para-normativo basato sull'autonomia collettiva e che ha toccato il fondo nel corso dello scorso decennio sperimentando una vera e propria "crisi funzionale", è ancora oggi incerta con la Presidenza Von der Leyen che ha posto in essere svariate iniziative per rivitalizzare l'istituto in esame. L'implementazione di tali iniziative, sebbene ambiziose, permetterebbe di rafforzare il ruolo delle parti sociali e di attribuire al dialogo sociale europeo la capacità di raggiungere gli obiettivi (sociali) dell'UE in maniera più efficace ⁶³.

Già nella *golden age* – tra la seconda metà degli anni Novanta e i primi anni Duemila – la natura ibrida del meccanismo (tra procedimento legislativo e meccanismo di governo delle relazioni industriali sovranazionali) aveva fatto emergere elementi di ambiguità che erano stati, in passato, superati per il tramite di una "tacita intesa" tra la Commissione e le parti sociali circa il significato da attribuire agli artt. 154 e 155 TFUE, nella quale la discrezionalità della Commissione - circa la sottoposizione di un accordo collettivo al Consiglio - veniva esercitata nel rispetto

⁶² OSE, Degryse C., *op. cit.*, p. 21.

⁶³ Rainone S., *op. cit.*, p. 11.

dell'autonomia negoziale e con l'intento di promuovere la trasposizione legislativa degli accordi ex art. 155 TFUE, piuttosto che ostacolarla ⁶⁴.

Tale equilibrio è venuto meno nel corso del secondo mandato della Commissione Barroso (2009–2014) durante il quale si è affermata una visione marcatamente restrittiva del ruolo sociale e para-normativo attribuito fino a quel momento alle parti sociali e che si è consolidata con la Commissione Junker (2014-2019) durante la quale, nonostante le iniziative volte a rivitalizzare l'istituto in esame, si è verificata la crisi meglio nota come “caso EPSU”.

Durante tale periodo, l'indirizzo generale è stato quello di limitare l'*output* “forte” delle parti sociali e, di riflesso, reinterpretare in senso restrittivo le disposizioni degli artt. 154-155 TFUE concernenti l'aspettativa delle parti sociali circa la trasposizione dei propri accordi in direttive ⁶⁵.

La rottura del meccanismo che aveva visto la propria fortuna tra il 1995 e il 2004 si è così manifestata da un lato, attraverso la progressiva disapplicazione del meccanismo dell'art. 155(2) TFUE, dall'altro, con un mutamento interpretativo del dettato normativo ad opera della Commissione, che ha finito per svuotare di contenuto gli strumenti a disposizione delle parti sociali.

Ed infatti, è indubbio che la Commissione europea non possa essere ridotta al ruolo di mera destinataria delle richieste di attuazione legislativa degli accordi conclusi dalle parti sociali ai sensi dell'art. 155 TFUE, tuttavia, sostenere l'opposto – ossia che la Commissione goda di una piena discrezionalità nel decidere liberamente se dare seguito o meno a tali richieste – implicherebbe svilire tali accordi riducendoli a mere *joint opinion* di gruppi di interesse che l'esecutivo dell'Unione potrebbe considerare, ignorare o disattendere a suo piacimento. Una simile interpretazione risulterebbe difficilmente conciliabile con il ruolo che il Trattato riconosce alle parti sociali a livello sovranazionale: non di meri destinatari di procedure consultive ma soggetti proattivi di un procedimento volto a

⁶⁴ Tricart J.P. J.P., *The controversies on the legislative implementation of European social partners' agreements: some lessons of the history*, in Borelli S., Dorssemont F., Lo Faro A. (a cura di), *European social dialogue*, cit., pp. 14-15;

⁶⁵ Tricart J.P., *ult. op. cit.*, p. 16 ss.;

garantire, in presenza delle condizioni previste, l'attuazione vincolante degli accordi da esse conclusi ⁶⁶.

Un momento cruciale della descritta traiettoria involutiva è rappresentato dalla decisione della Commissione di non proporre al Consiglio l'attuazione legislativa dell'accordo relativo ai lavoratori delle amministrazioni centrali (Central Administrations Agreement), negoziato e firmato nell'ambito del dialogo sociale settoriale dopo una consultazione formale ai sensi dell'art. 154 TFUE. Si è trattato di una circostanza, fino a quel momento, inedita non solo sotto il profilo procedurale ma anche sotto quello politico-istituzionale avendo segnato un punto di non ritorno nel rapporto fiduciario tra Commissione e parti sociali e determinando l'insorgere di un contenzioso giudiziario tra EPSU e Commissione, che sarà oggetto di analisi nel prosieguo del presente paragrafo ⁶⁷.

Il quadro che ne emerge è quello di un ruolo delle parti sociali formalmente riconosciuto ma svuotato di significato, in cui la procedimentalizzazione delle fasi del dialogo sociale, pur formalmente rispettata, viene privata di reale efficacia. Si afferma così una interpretazione dei Trattati che riduce il coinvolgimento delle parti sociali ad una mera consultazione priva di effetti vincolanti, compromettendo l'equilibrio e l'intento originario delle norme in esame. Infatti, il principio di sussidiarietà orizzontale dovrebbe comportare non solo il rispetto dell'autonomia collettiva ma anche un obbligo attivo delle istituzioni europee di sostenere tale autonomia intervenendo quando necessario per garantirne l'efficacia ⁶⁸.

Ritornando al caso EPSU, la decisione EPSU v Commissione del 24 ottobre 2019 ha rappresentato, come anticipato, il più significativo punto di arresto nella possibilità di dare seguito normativo agli accordi collettivi conclusi dalle parti sociali a livello europeo. La vicenda prende le mosse dalla sottoposizione di un accordo sottoscritto nel 2015 riguardante l'informazione e la consultazione dei dipendenti nelle amministrazioni pubbliche centrali tra EPSU (Federazione europea dei sindacati dei servizi

⁶⁶ Tricart J.P. J.P., *ult. op. cit.*, p. 15.

⁶⁷ Tricart J.P. J.P., *ult. op. cit.*, p. 32.

⁶⁸ Schmitt M., *op. cit.*, p. 62; Alhambra Garcia-Munoz A., *The meaning of horizontal subsidiarity and the General Court's EPSU Judgment*, in Borelli S., Dorssemont F., Lo Faro A. (a cura di), *op. cit.*, p. 64 ss.

pubblici) e TUNED, per parte sindacale, e EUPAE, per parte datoriale, alla Commissione, ai sensi dell'art. 155 TFUE, per ottenere la sua trasposizione in direttiva. Tuttavia, la Commissione, dopo aver inizialmente avviato una consultazione pubblica decise di non presentare alcuna proposta ritenendo che l'adozione di una normativa vincolante non fosse "appropriata"⁶⁹.

La decisione della Commissione è stata contestata dinanzi al Tribunale dell'Unione, che con la sentenza T-310/18 ha rigettato il ricorso di EPSU sostenendo che l'art. 155, par. 2 TFUE non impone alcun obbligo giuridico alla Commissione di trasporre gli accordi collettivi in atti legislativi, bensì le riconosce un margine di discrezionalità decisamente ampio. Tale interpretazione, confermata dalla Corte di Giustizia con ordinanza del 2 settembre 2021 (causa C-928/19 P), è apparsa a gran parte della dottrina come una svalutazione del ruolo delle parti sociali e una compressione del principio di autonomia contrattuale previsto dallo stesso art. 152 TFUE.

Prima di tale decisione si riteneva che il ruolo della Commissione nella sottoscrizione della proposta fosse vincolato: le uniche verifiche che potevano essere compiute riguardavano il controllo di legittimità, e quindi la conformità dell'accordo collettivo ai trattati e la verifica della rappresentatività delle parti sociali. Constatata la contrarietà ai trattati o l'insufficiente rappresentatività delle parti sociali a livello dell'Unione la Commissione si poteva rifiutare di presentare la proposta al Consiglio. Con la decisione EPSU la Commissione viene, invece, dotata di un ampio potere discrezionale nello scegliere di sottoscrivere o meno una proposta di direttiva motivando, la Corte, tale decisione attraverso il richiamo ad un'eventuale violazione dell'art. 13 e ss. TUE nel caso in cui non si riconoscesse tale potere discrezionale.

Secondo parte consistente della dottrina, la CGUE avrebbe compiuto una interpretazione riduttiva del concetto di "interesse generale dell'Unione", usato dalla Commissione per motivare il proprio rifiuto,

⁶⁹ Delfino M., *The horizontal subsidiarity: one principle*, cit., p. 71 ss.; Lörcher K., *On the notion of 'general interest of the Union' in the context of the general Court's EPSU judgment*, Borelli S., Dorssemont F., Lo Faro A. (a cura di), op. cit., p. 38 ss.; Tricart J.P., op. cit.; Dorssemont F., *La non promozione del dialogo sociale europeo: osservazioni sul caso EPSU*, in LD, 2020, 3; ID., *The hermeneutics applied by the General Court in EPSU judgment*, in Borelli S., Dorssemont F., Lo Faro A. (a cura di), op. cit., p. 33 ss.; Alhambra Garcia-Munoz A., op. cit., p.64 ss.

attribuendogli un significato che finisce per escludere i diritti sociali dal novero delle priorità politiche dell'Unione e rovesciando così l'impostazione originaria del dialogo sociale da strumento di co-regolazione a elemento subordinato alle valutazioni di opportunità politica della Commissione ⁷⁰. Questa lettura risulta ancor meno convincente se si guarda all'insieme delle norme del diritto primario che contribuiscono a dare contenuto all'"interesse generale dell'Unione". Tale nozione, infatti, non è un concetto vago rimesso alla sola discrezionalità politica della Commissione ma si radica nei valori e negli obiettivi fissati dagli artt. 2, 3 e 6 TUE che comprendono anche i diritti sociali riconosciuti dalla Carta, come il diritto all'informazione e alla consultazione (art. 27) e quello alla contrattazione collettiva (art. 28). A questi si aggiungono le finalità sociali indicate dall'art. 151 TFUE – fra cui il dialogo tra le parti sociali – e l'obbligo, sancito dall'art. 152 TFUE, di promozione del ruolo nonché di incentivazione del confronto, nel rispetto della loro autonomia. In tale contesto, la dottrina osserva come le competenze riconosciute alle parti sociali dagli artt. 154 e 155 TFUE non possano essere limitate dalla discrezionalità della Commissione che, conseguentemente, non potrebbe legittimamente rifiutare la trasmissione al Consiglio di un accordo raggiunto dalle parti sociali se non per ragioni legate alla sua conformità giuridica o alla rappresentatività dei firmatari ⁷¹.

Pertanto, sembra lecito ritenere che tale vicenda abbia contribuito ad aprire un (pericoloso) varco interpretativo che legittimando la discrezionalità politica della Commissione rischia di trasformarla in (libero) arbitrio, con il risultato di impedire la legislazione sociale europea a prescindere dalla volontà espressa dalle parti sociali ⁷².

⁷⁰ Delfino M., *op. ult. cit.*, p. 75; Lörcher K., *op. cit.*, p. 39.

⁷¹ Delfino M., *op. ult. cit.*, 76 ss.; Lörcher K., *op. cit.*, p. 40-41; Dorssemont F., *Values and Objectives*, in Bruun N., Lörcher K., Schömann I. (a cura di), *The Lisbon Treaty and Social Europe*, Oxford, 2012, p. 45 ss.; Dorssemont F., Lörcher K., Clauwaert S., Schmitt M. (a cura di), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, Oxford, 2019; Dorssemont F., Rocca M., *Right of Collective Bargaining and Action*, nota 9, p. 466 ss.; Veneziani B., *The Role of the Social Partners in the Lisbon Treaty*, in Bruun N., Lörcher K. And Schömann I. (a cura di), *The Lisbon Treaty and Social Europe*, cit., p. 123

⁷² Rainone S., *op. cit.*, p. 6 ss.

Non stupisce, dunque, che la sentenza EPSU sia stata percepita da molti autori come particolarmente lesiva dell'efficacia del dialogo sociale europeo tanto più se si considera che l'accordo respinto era il frutto di una consultazione delle parti sociali avviata dalla stessa Commissione ai sensi dell'art. 154 TFUE. In tal senso, appare quanto meno paradossale che la Commissione abbia scelto proprio una Raccomandazione formalmente dedicata al rafforzamento del dialogo sociale per cristallizzare uno dei colpi più significativi mai inferti alla capacità regolativa delle parti sociali a livello europeo, precisando nella Comunicazione di accompagnamento che ogni eventuale sostegno o consulenza fornita alle parti sociali durante la fase negoziale non potrà in alcun modo pregiudicare la decisione finale circa la trasmissione o meno dell'accordo al Consiglio ⁷³.

Avviandoci alla conclusione del presente capitolo non può non rilevarsi come, alla luce di quanto esposto, l'involuzione istituzionale del dialogo sociale europeo produca effetti rilevanti sul piano sistemico comportando un'alterazione degli equilibri di fiducia tra le istituzioni e le parti sociali. Il (recente) orientamento della Commissione volto a esercitare un controllo di filtro discrezionale sugli accordi collettivi, come emerso nel caso EPSU, ha generato un clima di sfiducia che mina l'idea originaria di un dialogo paritario e cooperativo tra le parti sociali producendo un clima di sfiducia in cui le parti sociali non riconoscono più la sede europea come una sede di co-regolazione, ma come un ambiente ostile in cui il riconoscimento degli accordi diventa subordinato alla coerenza con l'agenda politica della Commissione ⁷⁴.

La conseguenza (negativa) più evidente è un disincentivo alla contrattazione collettiva a livello europeo dal momento che, se è vero che l'esito dell'accordo resta subordinato a una valutazione arbitraria della Commissione, le parti sociali si trovano private di una reale capacità para-

⁷³ Commissione europea, COM(2023) 40 final, p. 11; Rainone S., *op. cit.*, p. 8; Dorssemont F., Lörcher K., Schmitt M., *On the Duty to Implement European Framework Agreements: Lessons to be Learned from the Hairdressers Case*, in *Industrial Law Journal*, 2019, 48, 4, pp. 571–603; Rainone S., *EPSU v. European Commission: "EU Social Dialogue: Valuable, But Only When Appropriate"?*, in *International Labor Rights Case Law*, 2022, 8, pp. 17–22.

⁷⁴ Rainone S., *op. ult. cit.*, p. 20.

normativa e viene meno l'incentivo ad attivare i procedimenti previsti dall'art. 155, par. 2 TFUE ⁷⁵.

In questo scenario, la retorica del “*relaunch*” del dialogo sociale, pur rilanciata in documenti ufficiali come la Comunicazione della Commissione del 2015 e nella strategia del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, rischia di rivelarsi come un mero slogan politico che, in assenza di garanzie procedurali per la trasposizione degli accordi in atti normativi, delegittima l'intero impianto della governance sociale europea ⁷⁶.

Pertanto, la prospettiva che emerge è quella di un dialogo sociale frammentato e demotivato nel quale le parti sociali si trovano ad agire in un contesto istituzionale che, pur dichiarando formalmente di valorizzarle, impedisce nei fatti l'esercizio effettivo del loro ruolo di co-regolazione. Tale dinamica pone un interrogativo fondamentale su quale futuro possa esserci per un sistema di relazioni industriali europeo se la fiducia tra le parti è incrinata e il canale di dialogo è percepito come inaffidabile.

⁷⁵ Dorssemont F., ult. op. cit., p. 575 ss.

⁷⁶ Rainone S., ult. op. cit., p. 20 ss.

Capitolo II

Attori, rappresentanza e processi nel dialogo sociale europeo

SOMMARIO: 1. Le parti sociali europee: struttura e concezione politica del dialogo sociale. – 2. Il ruolo della Commissione europea e delle istituzioni dell'UE. – 3. Definizione e natura giuridica della contrattazione collettiva europea. – 3.1. *Segue*: Dialogo sociale non è contrattazione collettiva. – 4. Contrattazione collettiva istituzionalizzata e contrattazione autonoma. – 4.1 *Segue*: Gli accordi collettivi attuati tramite direttiva. – 4.2. *Segue*: Gli accordi autonomi: natura, attuazione e criticità. – 5. Rappresentanza e legittimazione nel dialogo sociale europeo. Criteri di rappresentatività e autonomia delle organizzazioni sindacali e datoriali europee. – 6. Quale fondamento per il mandato negoziale nella contrattazione collettiva europea.

1. Le parti sociali europee: struttura e concezione politica del dialogo sociale

Dopo aver analizzato, nel capitolo precedente, le basi storiche e giuridiche del dialogo sociale europeo è ora necessario indirizzare la presente analisi verso i soggetti che ne caratterizzano i processi e che, in virtù della loro azione collettiva, ne determinano la capacità di orientare l'agenda politico-sociale europea.

La disamina delle parti sociali che contribuiscono attivamente al dialogo sociale europeo impone, in via preliminare, un radicale superamento della loro qualificazione quali gruppi di pressione o di portatori di interessi, categoria ermeneutica sì adeguata a descriverne la fase embrionale ma del tutto inadatta a cogliere il valore dell'esplicito riconoscimento, e la conseguente istituzionalizzazione, all'interno dei Trattati.

La traiettoria dell'evoluzione storica delle parti sociali europee, infatti, non si esaurisce in una progressiva intensificazione dell'attività di *lobbying*, bensì si configura come l'emersione di soggetti dotati di uno statuto quasi-costituzionale la cui autonomia è riconosciuta e promossa dal diritto primario dell'Unione, segnatamente dall'articolo 152 del TFUE, che ne sancisce il ruolo nel rispetto della diversità dei sistemi nazionali e della loro stessa autonomia. Tale riconoscimento, lungi dal costituire un mero

espediente politico o un semplice slogan teso all'incentivazione del dialogo sociale europeo, costituisce la base giuridica per lo sviluppo di quello che in dottrina è stato efficacemente teorizzato come un autonomo ordinamento intersindacale e, più precisamente, un sistema di relazioni giuridiche che, pur interagendo costantemente con l'ordinamento formale dell'Unione, ne rimane distinto generando proprie dinamiche e fonti di regolazione ⁷⁷.

Tale configurazione di un sistema giuridico autonomo generato dall'interazione tra le parti sociali europee e le istituzioni UE muove i passi dalla celebre elaborazione dottrinale dell'ordinamento intersindacale, la cui paternità scientifica è da ricondurre al pensiero di Gino Giugni ⁷⁸.

In tal senso, l'intersindacabilità dell'ordinamento europeo deriva dall'autonomia riconosciuta (e non attribuita) alle parti sociali che, lungi dall'esaurirsi in un semplice potere di rappresentanza, determina il conferimento in capo alle stesse di una (potenziale) capacità normativa originaria – ai sensi dell'art. 155 TFUE – tramite la conclusione di accordi collettivi europei che costituiscono il mezzo attuativo della visione Deloriana di co-governance europea.

A riprova di tale ricostruzione si può esaminare il meccanismo attuativo 'forte' degli accordi collettivi europei che determina un fenomeno di interscambio tra due distinti ordinamenti giuridici: l'ordinamento dell'Unione "recepisce" una fonte normativa generata all'esterno del proprio perimetro normativo – incorporando il testo dell'accordo in una direttiva – senza, tuttavia, assorbirla completamente. Ed infatti, contrariamente a quanto sostenuto da parte della dottrina, si ritiene che la direttiva non recida in maniera definitiva il legame con la sua matrice intersindacale – le parti sociali che hanno negoziato l'accordo – che continuano a fornire indicazioni concernenti la sua interpretazione e, soprattutto, la sua evoluzione.

Infatti, sebbene le parti sociali non possano modificare direttamente un atto formale dell'Unione, le stesse hanno il potere di rinegoziazione dell'accordo trasposto in direttiva essendo legittimate a sostituire quello

⁷⁷ Salerno F., *Accordi sociali attuati dal Consiglio UE e pluralismo degli ordinamenti*, in *Lavoro e diritto*, 2019, p. 626.

⁷⁸ Giugni G., *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Milano, 1960.

originario e, qualora ciò avvenga, potendo ‘forzare’ il Consiglio all’adozione di una nuova direttiva che sostituisca quella precedente.

In un procedimento che limita significativamente il potere di filtro attribuito alla Commissione, avendo già avuto esito positivo al momento dell’adozione del primo accordo, risulta di tutta evidenza, pertanto, che la fonte normativa della direttiva che traspone l’accordo risiede nell’autonomia collettiva.

Per dare concretezza a quanto finora teorizzato appare utile richiamare la vicenda che ha portato all’adozione della Direttiva 2010/18/UE sul congedo parentale che, trasponendo e implementando il nuovo accordo quadro rinegoziato dalle parti sociali sul punto, ha abrogato e sostituito la precedente Direttiva 96/34/CE che recepiva l’intesa originaria. Tale capacità delle parti sociali europee di determinare non solo la genesi ma anche la sostituzione della normativa europea implementativa degli accordi collettivi conferma in modo inequivocabile la natura di ordinamento autonomo e distinto.

In tale contesto si colloca la presente ricostruzione storica dei principali attori interprofessionali: la Confederazione Europea dei Sindacati (CES, o ETUC secondo l’acronimo inglese), fondata nel 1973; l’Unione delle Confederazioni dell’Industria e dei Datori di Lavoro d’Europa (UNICE), sorta nel 1958 e oggi nota come BusinessEurope; il Centro Europeo delle Imprese a Partecipazione Pubblica (CEEP), istituito nel 1961 e oggi SGI Europe; e l’Unione Europea dell’Artigianato e delle Piccole e Medie Imprese (UEAPME), nata nel 1979 e oggi SMEunited ⁷⁹.

La loro stessa costituzione più che un fenomeno spontaneo costituisce una diretta conseguenza del processo di integrazione europea nonché una risposta organizzativa alla creazione di un nuovo livello di governance multilivello (non solo) economica che minacciava di marginalizzare gli interessi lavoristici se tanto i lavoratori quanto i datori di lavoro non si fossero dotati di una capacità di rappresentanza sovranazionale. La loro funzione originaria, pertanto, era intrinsecamente legata all’esigenza di

⁷⁹ Cfr. Guarriello F., *Il sistema europeo delle relazioni sindacali*, in Cosio R., Curcuruto F., Di Cerbo V., Mammone G. (a cura di), *Il diritto del lavoro dell’Unione Europea*, 2022, p. 976; Nunin R., *op. cit.*, p. 53.

influenzare le nascenti istituzioni comunitarie, ruolo che subì, come già descritto approfonditamente nel corso del primo capitolo, una trasformazione qualitativa fondamentale sotto l'impulso politico della Commissione presieduta da Jacques Delors e con la successiva formalizzazione del dialogo sociale prima nell'Atto Unico Europeo, attraverso l'articolo 118 B, e poi, in modo ancor più strutturato, nel Protocollo sulla politica sociale allegato al Trattato di Maastricht.

Un elemento strutturale che contraddistingue tali organizzazioni è la loro natura di associazioni di "secondo grado" o "confederazioni ombrello" le cui basi associative non sono costituite da singoli lavoratori o da singole imprese bensì dalle confederazioni e federazioni nazionali. Tale struttura confederativa se da un lato garantisce una copertura geografica e settoriale potenzialmente pan-europea, dall'altro genera una serie di criticità e di tensioni strutturali che ne hanno condizionato l'intera fase evolutiva ⁸⁰.

In primo luogo, tale struttura "a ombrello" determina l'instaurazione di complesse dinamiche associative nelle quali il potere decisionale ultimo si fa risalire fino al livello nazionale rendendo la formulazione di posizioni europee unitarie un perpetuo esercizio di mediazione tra interessi nazionali spesso divergenti. In secondo luogo, e come si vedrà più approfonditamente nel paragrafo 7, tale modello organizzativo pone un ostacolo al conferimento di un mandato negoziale alle strutture europee, questione che, come si vedrà, è stata utilizzata come *escamotage* in particolare dal versante datoriale per limitare e rallentare lo sviluppo della contrattazione collettiva sovranazionale. Infine, essa solleva la (irrisolta) questione giuridica della loro rappresentatività che costituisce un problema che la Commissione Europea ha cercato di regolare non attraverso l'introduzione di specifici criteri quantitativi di misurazione del consenso - come il numero di iscritti - bensì mediante la determinazione di requisiti di carattere presuntivo quali la strutturazione a livello europeo e la ricomprensione "sotto al proprio

⁸⁰ Cfr. Guarriello F., *op. ult. cit.*, p. 975. L'autrice sottolinea come si tratti di organizzazioni cui i singoli lavoratori e datori di lavoro non aderiscono direttamente bensì tramite le loro associazioni nazionali. Si vedano anche Nunin R., *op. cit.*; Guarriello F., *Ordinamento comunitario e autonomia collettiva. Il dialogo sociale*, 1992, Milano, p. 90.

ombrello” di organizzazioni a loro volta rappresentative nei rispettivi contesti nazionali.

Si delinea così una tensione che caratterizza l'intero istituto del dialogo sociale europeo: da un lato, l'architettura giuridica dei Trattati offre alle parti sociali uno status privilegiato offrendo loro un ruolo quasi-legislativo; dall'altro, la loro natura di aggregati di entità nazionali ne limita intrinsecamente la capacità di agire come attori sovranazionali unitari e autonomi. Esiste, pertanto, uno iato tra il potenziale giuridico formale, conferito "dall'alto" dal sistema dell'Unione, e la capacità politica pratica, che deriva "dal basso" da sistemi nazionali eterogenei e spesso restii a cedere quote di sovranità negoziale.

In tale contesto, la traiettoria evolutiva della Confederazione Europea dei Sindacati si configura come una transizione incompiuta verso un autentico potere negoziale sovranazionale, un percorso segnato da una significativa riforma strutturale che, pur avendone potenziato le capacità, non è riuscita a superare la dipendenza dal più ampio contesto istituzionale e politico.

Nella sua fase storica antecedente al 1991, la CES incarnava il modello classico della "confederazione ombrello", la cui azione era condizionata dalla sua composizione eterogenea che si caratterizzava per la coesistenza di confederazioni nazionali profondamente diverse per tradizione ideologica e struttura organizzativa, come quelle latine e quelle nord-europee ⁸¹. Tale assetto imponeva un modello decisionale fondato sulla ricerca del consenso e sulla quasi-unanimità, privando di fatto la CES di poteri di indirizzo autonomi e relegandola a un ruolo primario di coordinamento delle posizioni nazionali e di pressione politica nei confronti delle istituzioni comunitarie piuttosto che a quello di un'organizzazione sindacale in senso stretto, capace di condurre un'azione rivendicativa autonoma ⁸².

⁸¹ Guarriello F., *op. ult. cit.*, p. 86-88; Nunin R., *op. cit.*, pp. 71-73

⁸² Guarriello F., *op. ult. cit.*, p. 87. L'autrice sul punto scrive che permane in capo alla CES "il potere decisionale in ordine alle tematiche di rilievo europeo, sicché solo dall'accordo unanime o quasi-unanime dei partecipanti potevano scaturire orientamenti e linee di azione comune". Inoltre, si deve osservare come lo Statuto prevedeva che il Congresso realizzasse accordi con il più vasto consenso possibile prevedendo una maggioranza dei $\frac{2}{3}$ in caso di votazione; Zilio Grandi G., *Parti sociali*, cit., p. 85; Dolvik J. E., *op. cit.*, p. 90

La concezione politica del dialogo sociale della CES era fondata sulla rivendicazione di una "dimensione sociale" che riequilibrasse il processo di integrazione che, come detto, lasciava i profili lavoristici in secondo piano prediligendo, invece, quelli prettamente economici. Tale strategia era immediatamente riscontrabile nei programmi d'azione dell'associazione sindacale europea, da quello approvato al Congresso di Copenaghen del 1974, incentrato su pieno impiego e partecipazione, a quello di Stoccolma del 1988 che affermava la necessità di una costruzione simultanea del mercato interno e della sua dimensione sociale.

Il VII Congresso statutario, tenutosi a Lussemburgo nel maggio 1991, rappresentò l'occasione per compiere quel "salto qualitativo" ricercato da tempo cogliendo le opportunità scaturite dai negoziati che avrebbero condotto al Trattato di Maastricht ⁸³.

Le riforme approvate in quella sede furono significative e finalizzate alla trasformazione della CES da mero coordinatore politico ad un interlocutore sindacale privilegiato nelle nuove procedure di dialogo sociale, definitivamente formalizzate e consolidate dall'APS allegato al trattato di Maastricht ⁸⁴.

La piena integrazione delle Federazioni Europee di Settore (i precedenti Comitati Sindacali) nel Comitato esecutivo dell'organizzazione, con l'attribuzione di voto deliberativo, e la presenza al Congresso sancita dallo Statuto al fine di implementare la capacità di azione della CES, furono passi significativi per il superamento di quella debolezza strutturale che sin dalla sua costituzione aveva accompagnato l'organizzazione composta da organizzazioni interconfederali nazionali che, in alcuni sistemi (come quello tedesco o britannico), non detengono direttamente il potere negoziale ⁸⁵.

Allo stesso modo, l'introduzione del voto a maggioranza qualificata per determinate materie con la conseguente abolizione del tacito diritto di veto riconosciuto agli associati su questioni da essi ritenute cruciali segnò un distacco decisivo dalla paralisi imposta dalla regola dell'unanimità.

⁸³ Nunin R., *op. cit.*, p. 63 ss.

⁸⁴ Nunin R., *op. cit.*, p. 64

⁸⁵ Guarriello F., *Ordinamento*, cit., p. 101 ss.; Si vedano Fiorai B., *Organizzazioni sindacali europee*, p. 196; Gobin, *op. cit.*, p. 122; per un'analisi su come l'eterogeneità delle organizzazioni abbia causato significative criticità nell'impianto della CES.

E ancora, significativo fu il conferimento da parte delle organizzazioni affiliate di una delega di poteri alla CES per il perseguimento di politiche sindacali comuni ⁸⁶.

Tali riforme istituzionali ed organizzative, che hanno rafforzato, da un lato, il ruolo della CES fornendo la capacità istituzionale necessaria per la negoziazione, dall'altro, l'integrazione verticale, hanno determinato una maggiore fiducia degli associati nelle potenzialità dell'organizzazione con una conseguente devoluzione di competenze fino a pochi anni prima assai improbabile ⁸⁷.

L'iter evolutivo della CES ha, poi, dimostrato come l'efficacia dell'organizzazione quale attore negoziale sia rimasta fortemente influenzata e sia dipesa dal contesto istituzionale e in particolare dall'orientamento strategico della Commissione. Infatti, il successo della contrattazione *cross-industry* durante la golden age si fondò sulla capacità della Commissione di proiettare quella che è stata definita "l'ombra della legge", ovvero la minaccia di un'iniziativa legislativa ad opera delle Istituzioni qualora le parti sociali non fossero giunte a un accordo ("negotiate or we legislate") ⁸⁸. Pertanto, quando a partire dai primi anni 2000 la Commissione ha progressivamente ridotto le proprie "iniziative" legislative in materia sociale e la controparte datoriale ha spinto con successo per l'adozione di strumenti di *soft law*, la strategia della CES ha dovuto adattarsi al mutato contesto.

Quindi, la rivendicazione di un "dialogo sociale più autonomo" formalizzata nella Dichiarazione di Laeken del 2001 deve essere letta non tanto come una scelta condivisa ed incentivata dalla CES quanto piuttosto come un "*second best*", un ripiegamento strategico necessario alla luce del mutato equilibrio di potere e da un ambiente politico meno favorevole alla

⁸⁶ Guarriello F., *Ordinamento*, cit., p. 102; Barnouin B., *The European Labour movement and European Integration*, 1986, Londra, p. 45 ss.

⁸⁷ Dolvik, *op. cit.*, p. 58 ss.

⁸⁸ Guarriello F., *Il sistema europeo*, cit., p. 977; Bercusson B., *The dynamic of European Labour Law after Maastricht*, in *Industrial Law Journal*, 1994, 23, 1; Scharpf F.W., *The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*, in *Public Administration*, 1988, p. 239; Peruzzi M., *op. cit.*, p. 514; Nunin R., *op. cit.*, p. 146; Falkner G., *EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community*, 1998, New York, p. 171.

regolazione sociale vincolante, preso atto che la Commissione fosse più interessata ad un'attività di promozione del coordinamento tra le parti sociali che a quella di input delle iniziative legislative nel campo della politica sociale ⁸⁹.

Pertanto, la Confederazione era un soggetto potenzialmente dotato di tutti gli strumenti formali necessari per la negoziazione e la conclusione di strumenti di *hard law* ma formalmente inserito in un contesto che non solo non agevola tale tipologia di *output* ma, anzi, privilegia esiti non vincolanti. Ciò evidenzia in tutta chiarezza come la trasformazione della CES in soggetto negoziale sia rimasta incompiuta dal momento che la sua capacità di dispiegare il proprio potenziale è subordinata a fattori esterni ed esogeni alla stessa organizzazione ⁹⁰.

Se l'evoluzione della Confederazione Europea dei Sindacati evidenzia una progressiva transizione (rimasta però incompiuta) verso un ruolo di soggetto negoziale sovranazionale, la strategia della sua principale controparte datoriale, l'Unione delle Confederazioni dell'Industria Europea (UNICE) oggi BusinessEurope, è caratterizzata - al contrario - da una marcata continuità di indirizzo politico. Tale coerenza, finalizzata a contenere l'interventismo legislativo della Commissione, le ha consentito di promuovere la propria visione circa il ruolo del dialogo sociale europeo.

La sua struttura storica, a differenza di quella della CES, è sempre stata caratterizzata da un maggior grado di frammentazione con una netta distinzione tra il livello interprofessionale, rappresentato dall'UNICE, e le numerose e autonome Federazioni Imprenditoriali di Settore (FEBI), con le quali non sussiste alcun legame formale ⁹¹.

⁸⁹ Peruzzi M., *op. cit.*, p. 506 ss.

⁹⁰ Guarriello F., *Il sistema europeo delle relazioni sindacali*, in Cosio R., Curcuruto F., Di Cerbo V., Mammone G., *op. cit.*, p. 976. Anche se sul punto la dottrina non è concorde: Pochet P., Degryse C., *The Social Agenda: is "hard law" making a come-back?*, in *Social developments in the European Union 2008, 2009*, p. 93. Gli autori ritengono che l'adozione delle direttive 2008/104/Ce del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale, e 2009/38/Ce del 6 maggio 2009, che modifica la precedente 94/45/Ce sui comitati aziendali europei, sembrerebbero evidenziare una ripresa dell'*hard law*.

⁹¹ Le FEBI godono di autonomia statutaria rispetto all'UNICE nei confronti della quale vige una netta distinzione di competenze, più o meno settoriali. In tal senso si veda Guarriello F., *Ordinamento Comunitario*, cit. p. 107.

Tale “autonomia frammentata”, lungi dal mostrarsi come un elemento critico, evidenzia, invece, come il persistente rifiuto di dotarsi di un mandato negoziale generale e permanente sia il fulcro dell'intera concezione datoriale del dialogo sociale, concezione che come detto, è rimasta coerente nel tempo⁹².

Contrariamente alla visione della CES, la concezione del dialogo sociale della BusinessEurope è alquanto riduttiva al punto da ritenere che lo stesso non debba essere una sede di contrattazione collettiva finalizzata alla produzione di norme giuridicamente vincolanti quanto, piuttosto, un processo aperto di consultazione in cui le parti sociali possano discutere problemi di interesse comune senza, tuttavia, dar luogo ad esiti di natura negoziale. Da tali tavoli di discussione possono scaturire valutazioni comuni idonee a fornire linee guida che, non avendo carattere negoziale, rappresentano un risultato utile del dialogo sociale ⁹³.

A tale concezione riduttiva del dialogo sociale si accompagna una profonda e radicata opposizione a qualsiasi forma di armonizzazione delle norme sociali "dall'alto", sia essa per via legislativa o contrattuale. Tale opposizione è stata promossa attraverso il richiamo al principio di sussidiarietà, sostenendo che il livello ottimale per la regolazione sociale è sempre quello più basso possibile al fine di preservare la diversità dei sistemi di relazioni industriali nazionali e, con essa, i vantaggi competitivi che tale diversità offre alle imprese ⁹⁴.

L'evoluzione della strategia datoriale denota un passaggio da una fase di avversione al modello incentivato dalla Commissione e dalla controparte sindacale a una di promozione di un proprio modello di regolazione. Inizialmente, soprattutto nell'era Delors, la partecipazione dell'UNICE al dialogo sociale era dettata dalla necessità di evitare "l'ombra della legge",

⁹² Guarriello F., *Il sistema europeo delle relazioni sindacali*, cit., p. 978. L'autrice nota come la questione del mandato sia stata "tenacemente contrastata dall'organizzazione datoriale Unice (ora BusinessEurope), che non si è mai dotata di un mandato permanente a negoziare". Cfr. anche R. Nunin, *op. cit.*, p. 109.

⁹³ Guarriello F., *Ordinamento comunitario*, cit., pag. 105.

⁹⁴ Guarriello F., *Ordinamento comunitario*, cit., p. 105; OSE, Degryse C., *State of play*, cit., p. 12. Sulle strategie imprenditoriali di decentramento delle relazioni industriali si vedano i saggi di Vardaro G., *Prima e dopo la persona giuridica: sindacati, imprese di gruppo e relazioni industriali*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1988, 38, pp. 203 ss.; Zanelli P., *Sull' associazionismo sindacale delle imprese*, in *Riv. giur. Lav.*, 1990, 3-4, pp. 225 ss..

ovvero la minaccia di una legislazione imposta unilateralmente dalle istituzioni comunitarie.

Tuttavia, a partire dai primi anni 2000, questa strategia è mutata verso la ridefinizione della natura stessa del dialogo sociale. L'incentivazione circa la conclusione di "accordi autonomi", "quadri d'azione" e più in generale degli strumenti "volontari", come emblematicamente dimostrato dal negoziato sul telelavoro dove l'UNICE prese l'iniziativa per negoziare un accordo non vincolante anticipando la Commissione, rappresenta il risultato della progressiva sostituzione di *output* di *hard law* con quelli di *soft law*⁹⁵.

Pertanto, l'apparente debolezza strutturale dell'organizzazione datoriale si rivela essere una significativa leva negoziale dal momento che, nel quadro normativo delineato dai Trattati, la capacità di rifiutare legittimamente di negoziare accordi vincolanti appellandosi alla propria struttura statutaria e al deficit di mandato, è lo strumento più efficace per raggiungere l'obiettivo di impedire la creazione di una regolazione sociale europea centralizzata e vincolante⁹⁶.

La svolta verso un dialogo sociale "più autonomo", inaugurata formalmente con la Dichiarazione di Laeken del 2001, deve pertanto essere interpretata non come uno sviluppo consensuale ma come il principale punto controverso in cui si sono scontrate le due interpretazioni della CES e di BusinessEurope.

La (voluta) ambiguità del termine "autonomia", che inizialmente aveva consentito un certo progresso del dialogo sociale permettendo a ciascun attore di interpretarlo secondo i propri interessi, è diventata il fulcro del dibattito ermeneutico: per la confederazione datoriale il termine sanciva il trionfo del volontarismo sociale riuscendo a «scrollarsi di dosso una volta per tutte la pressione esercitata dalla Commissione»⁹⁷; per la CES, ha rappresentato un adattamento necessario a un clima politico divenuto meno propizio alla legislazione sociale⁹⁸.

⁹⁵ Degryse C., *op. cit.*, p. 12.

⁹⁶ Degryse C., *op. cit.*, p. 13.

⁹⁷ Dufresne A., Pochet P., *Introduction*, in AA. VV., *The European Sectoral Social Dialogue*, Brussels, 2006, p. 49.

⁹⁸ Degryse C., *op. cit.*, p. 13; Peruzzi M., *op. cit.*, pp. 506-507.

Tale tensione è, poi, culminata in una crisi del paradigma normativo post-Maastricht con la decisione della Commissione Europea, che verrà esaminata più approfonditamente nel corso del paragrafo successivo, di rifiutare di sottoporre al Consiglio, per la loro trasposizione in direttiva ai sensi dell'articolo 155 TFUE, gli accordi settoriali conclusi nel settore dell'acconciatura e per i dipendenti delle amministrazioni centrali dello Stato. Tale rifiuto, successivamente avallato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che ha sancito l'ampia discrezionalità della Commissione circa la sottoposizione al Consiglio di un accordo, ha segnato un punto di discontinuità con l'interpretazione consolidata del dialogo sociale come momento di produzione normativa.

Più specificamente, ha chiarito in modo inequivocabile che il ruolo para-legislativo attribuito alle parti sociali non è un diritto derivante dal Trattato ma una mera opportunità politica, subordinata agli orientamenti politici europei. Tale snodo cruciale segna un momento significativo nel procedimento evolutivo del ruolo delle parti sociali, riconfigurando (in senso peggiorativo) la loro potenziale posizione da para-legislatori ad attori di un modello di co-regolamentazione condizionata. In tale nuovo paradigma, essi possono continuare a sviluppare forme di *soft law* e di autoregolamentazione ma sempre sotto la stretta supervisione e l'autorità ultima delle istituzioni politiche dell'Unione.

In sintesi, gli attori del dialogo sociale europeo appaiono come figure al tempo stesso indispensabili e incomplete: indispensabili, perché senza di essi il meccanismo istituzionale previsto dai Trattati resterebbe privo di contenuto reale; incomplete, perché la loro capacità di incidere concretamente sul processo normativo e sulle politiche dell'Unione continua a dipendere da condizioni (politiche) esterne che ne limitano l'autonomia. Il risultato di tali criticità determina un modello che, pur avendo contribuito in maniera determinante alla costruzione della dimensione sociale dell'Unione, resta segnato da fragilità strutturali che ne condizionano l'evoluzione e che impongono una riflessione sulla sua capacità di adattarsi alle sfide delle transizioni attuali e future.

2. Il ruolo della Commissione europea e delle istituzioni dell'UE

L'analisi del ruolo della Commissione europea e, più in generale, delle istituzioni dell'Unione Europea nel dialogo sociale deve necessariamente prendere le mosse dalla disamina della funzione poliedrica e storicamente determinante della Commissione la quale, lungi dall'essere un mero arbitro neutrale, si configura come uno dei principali soggetti e, in tempi più recenti, il controverso guardiano di una struttura istituzionale che essa stessa ha in larga parte concepito e promosso ⁹⁹.

La prima fase della parabola evolutiva del sistema europeo delle relazioni sindacali, come già diffusamente esaminato nelle pagine precedenti, si è sviluppato "all'ombra della legge" ¹⁰⁰ e ciò affinché si superassero i "fallimenti dei processi legislativi comunitari in campo sociale" che caratterizzarono le decadi precedenti ¹⁰¹.

Questa prima fase, che di fatto era fortemente ancorata (e dipendente) all'azione della Commissione, ha plasmato la (prima) natura stessa del dialogo sociale europeo rendendolo subordinato al sostegno istituzionale e vulnerabile ai mutamenti di indirizzo politico dell'esecutivo europeo.

Il ruolo della Commissione può essere analizzato attraverso una triplice analisi che evidenzia il ruolo di volta in volta assunto dall'istituzione: quello di promotrice, che avvia e stimola l'interazione, quello di facilitatrice, che fornisce il supporto necessario affinché si attui la negoziazione e quello di guardiana, che vigila sulla compatibilità dei procedimenti del dialogo sociale con l'ordinamento giuridico dell'Unione.

Tuttavia, tale classificazione tra i diversi ruoli ricoperti dalla

⁹⁹ Cfr. Nunin R., *op. cit.*, p. 144; Lyon-Caen G., *A la recherche de la convention collective européenne*, Commission européenne, 1972, doc. V/855/72-F.; Tricart J.P., *The controversies on the legislative implementation of European social partners' agreements: some lessons of the history*, in Borelli S., Dorssemont F. (a cura di), *European Social Dialogue in the Court of Justice*, 2020, p. 18.

¹⁰⁰ La celebre formula è di Bercusson B., citato in Lo Faro A., *Bringing the voice of legal scholars into the courtrooms of Plateau de Kirchberg. An introduction*, in Borelli S., Dorssemont F. (a cura di), *European Social Dialogue in the Court of Justice*, 2020, p. 1.

¹⁰¹ Cfr. R. Nunin, *Il dialogo sociale europeo*, cit., p. 149.

Commissione nasconde una tensione che ha attraversato l'intera evoluzione del dialogo sociale e che ha comportato la transizione dell'istituzione da un ruolo di supporto all'autonomia collettiva a quello di attore protagonista. Tale evoluzione, accelerata dall'agenda "Legiferare meglio" (*Better Regulation*), ha raggiunto il suo apice nella controversa sentenza del Tribunale (e poi della Corte di Giustizia) nel caso *EPSU*, che ha sancito un'ampia discrezionalità della Commissione nel decidere se dare seguito legislativo agli accordi delle parti sociali mettendo, così, in discussione i principi consolidatisi in quasi tre decenni di prassi ¹⁰².

Pertanto, il presente paragrafo si propone di esaminare tali diverse funzioni, evidenziando come la dipendenza strutturale del dialogo sociale dall'iniziativa e dal sostegno della Commissione ne costituisca, al contempo, la forza propulsiva e la sua più profonda fragilità.

Il ruolo della Commissione di promotrice del dialogo sociale non è una mera scelta politica ma un compito esplicitamente attribuito dai Trattati: l'art. 154, par. 1, del TFUE affida alla Commissione «il compito di promuovere la consultazione delle parti sociali a livello dell'Unione» e di adottare «ogni misura utile a facilitare il loro dialogo, assicurando un sostegno equilibrato alle parti» ¹⁰³.

Tale disposizione è ulteriormente rafforzata dal dettato dell'art. 152 TFUE, introdotto dal Trattato di Lisbona, che impegna l'Unione a riconoscere e promuovere il ruolo delle parti sociali, facilitandone il dialogo nel rispetto della loro autonomia ¹⁰⁴.

Tali norme costituiscono la base giuridica di un intervento proattivo che si è manifestato nel corso degli anni in una varietà di distinte modalità, tutte significative per il funzionamento dei procedimenti del dialogo sociale europeo. Richiamando i primi paragrafi del primo capitolo per quanto attiene al ruolo di mediatore politico assunto dalla Commissione nella fase primordiale del dialogo sociale europeo, ruolo peraltro particolarmente

¹⁰² Causa T-310/18, *EPSU e Goudriaan c. Commissione*, 24 ottobre 2019. Si veda Guarriello F., *Il sistema europeo delle relazioni sindacali*, cit., p. 988, che descrive la nuova interpretazione della Commissione, e Lo Faro A., *Bringing the voice of legal scholars*, cit., p. 2, che definisce la sentenza "unfortunate".

¹⁰³ Cfr. Schmitt M., *The principle of social (horizontal) subsidiarity*, in Borelli S., Dorssemont F. (a cura di), *op. cit.*, p. 62 ss.

¹⁰⁴ Cfr. Peruzzi M., *op. cit.*, p. 504; Salerno F., *op. cit.*, p. 62; Schmitt M., *op. cit.*, pp. 62-63.

apprezzato dalle organizzazioni sindacali, che hanno riconosciuto in essa un alleato indispensabile per "portare i datori di lavoro al tavolo delle trattative"¹⁰⁵, tale funzione di *power-brokering* non è stata neutrale, ma ha corretto un'asimmetria di potere intrinseca tra capitale e lavoro a livello europeo.

Ancora, il sostegno della Commissione si è mostrato anche attraverso la Decisione 98/500/CE, con la quale ha formalizzato e strutturato il dialogo settoriale, istituendo i Comitati di Dialogo Sociale Settoriale (CDSS)¹⁰⁶ i quali coprono la maggior parte dei settori economici e sono istituiti su richiesta congiunta delle organizzazioni rappresentative¹⁰⁷.

Se la funzione di promotrice definisce il ruolo proattivo della Commissione, la sua funzione di "vigile dei Trattati" (articolo 17 TUE), invece, ne limita (in linea teorica) i poteri facendoli ricadere all'interno del principio della sussidiarietà orizzontale. Questo principio, come già anticipato nel corso del primo capitolo, trova fondamento negli artt. 154 e 155 TFUE e, lungi dall'essere una mera estensione della sussidiarietà verticale, possiede una logica e una portata autonome¹⁰⁸.

Più precisamente, il principio di sussidiarietà orizzontale ha una duplice valenza imponendo, da un lato, un obbligo negativo nel rispetto dell'autonomia attribuita alle parti sociali, dall'art. 154, par. 4 TFUE, che si concreta nella libertà di scegliere la modalità di attuazione dei loro accordi ai sensi dell'art. 155, paragrafo 2, TFUE.

Dall'altro lato, la sussidiarietà orizzontale implica un obbligo positivo consistente in un "dovere di agire" (*duty to act*) per garantire la piena effettività dell'autonomia collettiva¹⁰⁹.

Dal momento che le parti sociali, da sole, non sono in grado di garantire l'applicazione generalizzata di un accordo, l'intervento sussidiario delle istituzioni diviene necessario e la procedura di attuazione dell'accordo tramite una decisione del Consiglio, su proposta della Commissione,

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ Decisione della Commissione 98/500/CE del 20 maggio 1998. Cfr. Guarriello F., *Il sistema europeo*, cit., p. 977.

¹⁰⁷ Pochet P., *Dynamics of European sectoral social dialogue*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009, p. 16.

¹⁰⁸ Delfino M., *The horizontal subsidiarity*, cit., p. 71..

¹⁰⁹ Cfr. Schmitt M., *op. cit.*, p. 61.

rappresenta la massima espressione di questo dovere positivo poiché conferisce all'accordo "un fondamento comunitario di carattere legislativo"¹¹⁰.

Pertanto, il ruolo della Commissione come vigile dei Trattati (sempre in linea teorica) non consiste nel sostituire la propria valutazione politica a quella delle parti sociali, circa l'opportunità della conclusione di un accordo, ma nell'eseguire un controllo di legittimità che si limiti alla verifica della rappresentatività delle parti firmatarie e della conformità ai trattati delle clausole dello stesso ¹¹¹.

Per quasi due decenni, l'interpretazione prevalente, sia in dottrina che in giurisprudenza, del ruolo della Commissione era quella - volendo utilizzare un termine che rende l'idea usato da Tricart - di una "cassetta delle lettere qualificata" (*qualified letterbox*) ¹¹² che una volta verificata positivamente la rappresentatività e la legalità era tenuta a presentare la proposta al Consiglio, senza esercitare alcuna valutazione discrezionale circa l'opportunità o meno di concludere l'accordo.

Un cambiamento di paradigma si è avuto a partire dall'agenda "Better Regulation" ¹¹³ con cui la Commissione ha rivendicato una piena discrezionalità nel decidere se proporre o meno un accordo al Consiglio, introducendo una valutazione di opportunità politica e di impatto e si è consolidato nella sentenza del Tribunale nel caso *EPSU c. Commissione* ¹¹⁴.

La sentenza *EPSU*, avallando la tesi della Commissione, ha mutato l'interpretazione fino ad allora vigente delle norme dei Trattati fornendo un'argomentazione che la dottrina ha giudicato (in maniera corretta) ampiamente insoddisfacente. In maniera puntuale, più autorevoli autori hanno definito le criticità dell'interpretazione letterale condotta dai Giudici secondo cui l'espressione «sono attuati» (*shall be implemented*)

¹¹⁰ Causa T-135/96, *UEAPME c. Consiglio*, 17 giugno 1998, punto 88, citata in Schmitt M., *op. cit.*, p. 62

¹¹¹ Cfr. Peruzzi M., *op. cit.*, p. 516; Rainone S., *On appropriateness and legality checks*, in Borelli S., Dorssemont F. (a cura di), *op. cit.*, p. 48.

¹¹² L'espressione è utilizzata da Tricart J.P., *op. cit.*, p. 21.

¹¹³ Guarriello F., *Il sistema europeo*, cit., p. 991; Garcia-Muñoz Alhambra M.A., *The meaning of horizontal subsidiarity and the General Court's EPSU judgment*, in Borelli S., Dorssemont F. (a cura di), *op. cit.*, p. 69

¹¹⁴ Causa T-310/18, *EPSU e Goudriaan c. Commissione*, 24 ottobre 2019.

significherebbe «possono essere attuati» (*may be implemented*), svuotando la disposizione di qualsiasi portata normativa vincolante ¹¹⁵.

Ma rilievi critici sono stati mossi anche con riferimento al tema dell'interesse generale dell'Unione, fondato sull'articolo 17 TUE, che affida alla Commissione tale compito e che, secondo il Tribunale, le parti sociali, rappresentando interessi particolari, non possono da sole farsi carico ¹¹⁶; e sulla carenza ermeneutica, per aver ignorato il contesto storico, il principio di sussidiarietà orizzontale e l'articolo 28 CDFUE ¹¹⁷.

Pertanto, la sentenza *EPSU* ha subordinato la *lex specialis* degli articoli 154-155 TFUE alla norma generale sul diritto di iniziativa della Commissione (articolo 17 TUE) alterando radicalmente l'equilibrio di potere.

La struttura del dialogo sociale coinvolge anche il Consiglio e il Parlamento Europeo. Il Consiglio è l'attore legislativo sovrano, la cui decisione conferisce efficacia *erga omnes* all'accordo, senza poterne modificare il contenuto ¹¹⁸. Invece, il Parlamento Europeo assume un ruolo marginale, essendo semplicemente "informato" del processo ¹¹⁹.

La giustificazione di questa anomalia procedurale è stata fornita dal Tribunale nella sentenza *UEAPME*, argomentando che, in assenza del Parlamento, «la partecipazione dei popoli deve essere garantita in altro modo, nella fattispecie attraverso le parti rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori» ¹²⁰.

Questa pronuncia configura le parti sociali come titolari di una forma di legittimazione democratica funzionale che surroga la rappresentanza politica generale del Parlamento. L'affermazione da parte della Commissione di una discrezionalità sostanziale, avallata dalla sentenza *EPSU*, rompe questo delicato equilibrio inserendo un filtro a monte della

¹¹⁵ Dorssemont F., *The hermeneutics applied by the General Court in EPSU judgment*, in Borelli S., Dorssemont F. (a cura di), *op. cit.*, p. 34

¹¹⁶ Lörcher K., *op. cit.*, p. 38

¹¹⁷ Dorssemont F., *op. cit.*, p. 36

¹¹⁸ Salerno F., *op. cit.*, p. 631; Rocella M., Treu T., *Il diritto del lavoro dell'UE*, Wolters Kluwer, 2020, p. 521.

¹¹⁹ Salerno F., *op. cit.*, p. 631.

¹²⁰ Causa T-135/96, *UEAPME c. Consiglio*, 17 giugno 1998, punto 89, citata in Dorssemont F., *op. cit.*, p. 35.

decisione del Consiglio e riaprendo la questione del deficit democratico.

Quindi, il ruolo della Commissione ha visto diverse variazioni nel corso degli anni oscillando tra la promozione dell'autonomia delle parti sociali e l'affermazione delle proprie prerogative istituzionali e lasciando, infine, il dialogo sociale in uno stato di "affanno ed esitazione" (*breathlessness and hesitation*)¹²¹ con un orizzonte incerto e una rinnovata necessità di ridefinire i rapporti di forza tra gli attori sociali e le istituzioni dell'Unione.

3. Definizione e natura giuridica della contrattazione collettiva europea

Prima di procedere con l'analisi della contrattazione collettiva nell'ordinamento dell'Unione Europea è necessario compiere un esame di carattere ermeneutico-lessicale finalizzato a distinguere tale nozione dalla categoria, più ampia, del "dialogo sociale"¹²².

Sebbene i due termini siano talvolta impiegati come sinonimi, il diritto primario dell'Unione, i documenti ufficiali delle sue istituzioni e la stessa dottrina tendono a usare l'espressione "dialogo sociale", intenzionalmente ampia e generica, affinché possa includere un vasto spettro di interazioni tra le parti sociali e tra queste e le istituzioni europee¹²³, come del resto sancito dall'articolo 152 TFUE il quale stabilisce che l'Unione «riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello» e «facilita il dialogo tra tali parti»¹²⁴.

Tale nozione ricomprende diverse tipologie di processi relazionali, dalle mere consultazioni e scambi di opinioni, alla concertazione trilaterale, fino

¹²¹ Degryse C., *Social dialogue and the legislative process: breathlessness and hesitation, Social developments in the European Union 2001, 2002*, p. 23

¹²² Caruso B., Alaimo A., *Il contratto collettivo nell'ordinamento dell'Unione europea*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT-87/2011, p. 273.

¹²³ Martone M., *Sindacato europeo e contrattazione collettiva*, in Carinci F., Pizzoferrato A. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Utet, 2010, p. 801, Scarpelli S., *Il dialogo sociale europeo dopo Maastricht*, in DLRI, 1993, p. 151; Zilio Grandi G., *Parti sociali e contratto collettivo nell'Unione Europea*, Torino, 1998, 42; Caruso B., Alaimo A., *op. cit.*, p. 274.

¹²⁴ Lambrou M., *Contratti collettivi comunitari: disciplina ed efficacia*, in *Diritto & Pratica del Lavoro*, 2020, 44, p. 2685.

alle negoziazioni vere e proprie che sfociano in accordi ¹²⁵.

Secondo la parte maggioritaria della dottrina, invece, la contrattazione collettiva rappresenta un esito specifico e qualificato di tale dialogo ed è finalizzata esplicitamente alla conclusione di "accordi" (*agreements*), come previsto dall'articolo 155 TFUE ¹²⁶. Il rapporto tra i due concetti non è, dunque, di totale identificazione, bensì di "sussunzione" secondo il quale la contrattazione collettiva è una delle possibili manifestazioni del dialogo sociale ma non l'unica né la più frequente ¹²⁷.

La contrattazione collettiva europea può essere quindi definita come il processo negoziale che intercorre tra le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori a livello europeo ¹²⁸.

Sebbene scontato, pare opportuno segnalare che la sua natura giuridica si discosta profondamente dai modelli nazionali dal momento che la sua genesi non risiede in un conflitto sociale organicamente sviluppatosi dal basso (*bottom-up*) ma in una costruzione normativa promossa dall'alto (*top-down*) ¹²⁹. A differenza di alcuni ordinamenti statuali, dove la legge è intervenuta per riconoscere e regolare una pratica sociale già consolidata, nell'ordinamento sovranazionale il quadro normativo di riferimento ha preceduto e, in un certo senso, "inventato" la prassi, configurando una "struttura prima dell'azione" (*structure before action*) ¹³⁰.

Questa "inversione cronologica" è l'indicatore più eloquente della sua natura strumentale: la contrattazione collettiva europea nasce e si sviluppa non come fine in sé, espressione di un'autonomia collettiva socialmente radicata, ma come "risorsa regolativa" e di "legittimazione" per l'ordinamento dell'Unione, funzionale al superamento delle sue intrinseche

¹²⁵ Caruso B., Alaimo A., *op. cit.*, p. 275; Scarpelli S., *op. cit.*, p. 151; Peruzzi M., *op. cit.*, p. 505.

¹²⁶ Rocella M., Treu T., *Diritto del lavoro della Comunità europea*, Cedam, 2009 (V ed.), p. 463, i quali osservano che dialogo sociale e contrattazione collettiva sono stati immaginati «come un possibile continuum».

¹²⁷ Caruso B., Alaimo A., *op. cit.*, pp. 274-275.

¹²⁸ Rocella M., Treu T., *op. cit.*, p. 499 ss.; G. Zilio Grandi, *op. cit.*, p. 42.

¹²⁹ Lo Faro A., *Funzioni e finzioni della contrattazione collettiva comunitaria*, Giuffrè, 1999, p. 98: l'autore evidenzia come si possa individuare un «rovesciamento logico e cronologico degli eventi storicamente succedutisi in ambito nazionale». Cfr. anche Caruso B., *Il contratto collettivo europeo*, in Rizzo V. (a cura di), *Diritto privato comunitario*, Vol. 2, Napoli, 1997, p. 332-333.

¹³⁰ *Ibidem*.

difficoltà nel legiferare in materia sociale e al consolidamento del proprio consenso democratico ¹³¹.

Il suo inquadramento giuridico si fonda su un nucleo di norme del Trattato e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Se l'articolo 152 TFUE, come visto, pone le fondamenta del dialogo sociale nel suo complesso, sono gli articoli 154 e 155 TFUE a delinearne il percorso procedurale che può condurre alla negoziazione. Più precisamente, l'articolo 154 TFUE istituisce un "procedimento integrato" che obbliga la Commissione a una duplice consultazione delle parti sociali prima di presentare proposte legislative in ambito sociale ¹³².

È in questa cornice che le parti sociali possono esercitare l'opzione di avviare il processo negoziale previsto dall'articolo 155, sospendendo l'iniziativa della Commissione e trasformando il dialogo da consultivo a normativo ¹³³.

L'articolo 155, a sua volta, riconosce al paragrafo 1 che il dialogo «può condurre, se queste lo desiderano, a relazioni contrattuali, ivi compresi accordi», fornendo così la base giuridica sia per la contrattazione che scaturisce dall'impulso istituzionale ("indotta"), sia per quella che nasce dalla libera iniziativa delle parti ("volontaria") ¹³⁴.

Il paragrafo 2 del medesimo articolo delinea poi due distinte modalità attraverso cui tali accordi possono essere attuati, la cui analisi dettagliata, che distingue tra contrattazione "istituzionalizzata" e "autonoma", sarà oggetto di approfondimento nei paragrafi successivi. A questo quadro normativo si è aggiunto l'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea il quale, con la svolta impressa dal Trattato di Lisbona, ha assunto «lo stesso valore giuridico dei trattati» (art. 6 TUE), con il «diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi» elevato al rango di diritto

¹³¹ Lo Faro A., *Funzioni e finzioni*, cit., p. 257 ss.; Comandè D., *Le dinamiche collettive nello spazio giuridico europeo: il paradigma dell'autonomia*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT-76/2010, p. 105; Veneziani B., *Dal dialogo sociale alla contrattazione collettiva nella fase della trasformazione istituzionale dell'Unione Europea*, in RGL, 1998, 2, p. 265.

¹³² Martone M, *Sindacato europeo*, cit., p. 789, che descrive la procedura di consultazione obbligatoria ma non vincolante, Arrigo, op. cit., p. 143; Scarpelli, op. cit. p. 157.

¹³³ *Ex multis* Lo Faro A., *Funzioni e finzioni*, cit., p. 126 ss.; Comandè D., *Le dinamiche collettive*, cit., p. 107.

¹³⁴ Comandè D., *Le dinamiche collettive*, cit., p. 108.

fondamentale dell'ordinamento europeo ¹³⁵.

Tale "costituzionalizzazione" ha trasformato la natura stessa della contrattazione collettiva, che non può più essere considerata unicamente come un mero strumento di *policy* o una procedura funzionale alla *governance*, ma deve essere riconosciuta come l'esercizio di un diritto equiparato alle libertà economiche fondamentali del mercato interno ¹³⁶.

Tale evoluzione ha fornito un solido fondamento giuridico a quelle forme di negoziazione che si sviluppano al di fuori del quadro istituzionale, sfidando le precedenti tesi che ne sostenevano l'irrilevanza giuridica per l'ordinamento dell'Unione ¹³⁷.

Di conseguenza, la natura giuridica della contrattazione collettiva europea si presenta oggi come una figura complessa, ibrida e polifunzionale, la cui essenza risiede in una tensione irrisolta. Da un lato, essa è espressione dell'autonomia dei soggetti collettivi, un'autonomia oggi costituzionalmente protetta come diritto fondamentale (art. 28 della Carta) e promossa dal Trattato (art. 152 TFUE) che la avvicina ai paradigmi pluralisti e volontaristici ¹³⁸. Dall'altro lato, essa conserva la sua matrice originaria di strumento funzionale alla *governance* europea, una "risorsa dell'ordinamento" utilizzata dalle istituzioni per superare difficoltà regolative e per acquisire legittimazione democratica, dimensione che la distingue nettamente dall'autonomia collettiva come tradizionalmente intesa negli ordinamenti nazionali ¹³⁹.

La sua qualificazione giuridica, pertanto, non è riconducibile né alle categorie del diritto privato dei contratti – data l'assenza di un diritto comune

¹³⁵ Celotto A., Pistorio A., *L'efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (rassegna giurisprudenziale 2001 -2004)*, in *Giur. it.*, p. 427; Caruso B., Alaimo A., *op. cit.*, p. 283.

¹³⁶ Caruso B., Alaimo A., *op. cit.*, p. 324.

¹³⁷ Per una più ampia trattazione si rinvia a Lo Faro A., *Funzioni e finzioni*, cit., p. 163 ss.; cfr. altresì Caruso B., *Processi reali e processi mentali nella costruzione dell'Europa sociale: il caso della contrattazione collettiva*, in Attinità F., Velo D. (a cura di), *Dalla Comunità all'Unione Europea*, Cacucci, 1994; Caruso B., Alaimo A., *op. cit.*, p. 312 e D'Antona M., *Contrattazione collettiva e concertazione*, cit., p. 445 dove si afferma che i postulati della tesi dell'irrilevanza «appaiono oggi definitivamente superati».

¹³⁸ Comandè D., *Le dinamiche collettive*, cit., p. 115.

¹³⁹ Lo Faro A., *Funzioni e finzioni*, cit., p. 257 ss.

europeo in materia e la sua peculiare struttura ¹⁴⁰ – né interamente a quelle del diritto pubblico, ma rappresenta una categoria giuridica *sui generis*, tipica di un ordinamento sovranazionale multilivello, definita da questa costante dialettica tra autonomia e funzionalizzazione, tra diritto fondamentale e risorsa di *governance*.

3.1 Segue: dialogo sociale non è contrattazione collettiva.

Appare utile esaminare, ai fini della presente trattazione, anche un orientamento dottrinale minoritario fondato sugli studi del ricercatore Torsten Müller che si contrappone a quello analizzato nel paragrafo precedente e che propone di superare la dicotomia meramente procedurale o funzionale qualificando il dialogo sociale e la contrattazione collettiva come fenomeni del tutto distinti e differenziati non tanto dalla loro collocazione nel processo legislativo, quanto dalla natura del potere che li sottende.

Tale interpretazione colloca le diverse forme di interazione tra le parti sociali lungo un "continuum" definito da due variabili chiave: il rapporto di potere (*power relationship*), inteso come la presenza di misure per riequilibrare l'asimmetria tra capitale e lavoro, e la natura vincolante dei risultati (*binding nature of outcomes*), ovvero l'esistenza di meccanismi che ne garantiscano l'implementazione.

All'interno di tale studio, il *continuum of interaction* trova il proprio principio nel dialogo sociale e l'epilogo nella contrattazione collettiva europea. Secondo tale interpretazione, il dialogo sociale viene qualificato come un'interazione volontaria finalizzata al raggiungimento di determinati risultati, i cui esiti dipendono dalla "buona volontà" delle organizzazioni datoriali senza che la controparte sindacale disponga di alcuno strumento per imporre i propri interessi.

La fase consultiva, come quella prevista dall'articolo 154 TFUE,

¹⁴⁰ Lo Faro A., *Funzioni e finzioni*, cit., p. 114, per il quale l'approccio giusprivatistico «trascura di considerare [che] l'ordinamento giuridico di riferimento è costituito per l'appunto, in primo luogo, dall'ordinamento comunitario, all'interno del quale la praticabilità di un ricorso al diritto comune dei contratti in funzione di strumento di razionalizzazione giuridica [...] risulterebbe quanto meno arduo».

rappresenta, invece, un salto qualitativo rispetto al dialogo sociale implicando il diritto delle organizzazioni sindacali alla ricezione di una "risposta motivata" e traducendosi, spesso, in un "diritto di veto de facto" poiché le istituzioni difficilmente procedono in presenza di una netta opposizione delle parti sociali.

La contrattazione collettiva, infine, si colloca al vertice di tale continuum: essa non è una semplice interazione, ma una "negoziiazione" fondata su precise basi giuridiche nei trattati e, soprattutto, su un autonomo rapporto di forza. Pertanto, l'elemento qualificante e imprescindibile di una vera contrattazione collettiva, secondo questa visione, è il diritto di sciopero che viene considerato uno strumento imprescindibile per consentire alle organizzazioni sindacali europee di ottenere accordi giuridicamente vincolanti.

Esaminando tale interpretazione non può sfuggire come il fine dello studio sia quello di sottolineare come il sistema delineato dagli articoli 154 e 155 TFUE istituzionalizzi un processo di negoziazione privandolo, tuttavia, dell'elemento fondativo che definisce la contrattazione collettiva autentica, quale il potere autonomo di conflitto.

Il diritto dell'Unione, infatti, esclude esplicitamente il diritto di associazione e il diritto di sciopero dalle proprie competenze legislative (art. 153, par. 5, TFUE) con la logica conseguenza che il potere esercitato dalle parti sociali nel quadro del Trattato non può essere definito come un potere sociale autonomo, radicato nella loro capacità di mobilitazione e conflitto, ma al più come un potere procedurale derivato e conferito dalle istituzioni stesse. Si assiste, pertanto, a una forma di "contrattazione collettiva senza il *bargain*", un negoziato depotenziato della sua dimensione conflittuale.

Questa analisi fornisce un solido fondamento teorico all'affermazione, apparentemente provocatoria, secondo cui "poche delle relazioni tra management e sindacati nel Capitolo Sociale possono essere propriamente definite come contrattazione collettiva".

La sintesi delle analisi procedurali, funzionali e dottrinali rivela che il rapporto tra gli articoli 154 e 155 TFUE non è di mera sequenza, ma costituisce un sistema di *governance* integrato, un circuito chiuso e autosufficiente. Il processo ha inizio con un impulso istituzionale (la

consultazione della Commissione) e, nel suo percorso "forte", si conclude con un atto istituzionale (la decisione del Consiglio). Le parti sociali operano all'interno di questo circuito, dove la loro azione negoziale si configura come una fase intermedia di un più ampio processo di produzione normativa europea.

L'interconnessione più profonda è, dunque, di natura funzionale e si manifesta nella subordinazione dell'intero meccanismo all'agenda regolativa dell'Unione. La scelta offerta alle parti sociali dal paragrafo 2 dell'articolo 155 è emblematica di questa logica dal momento che possono optare per un'attuazione tramite decisione del Consiglio, ottenendo così una regola efficace e uniforme a livello europeo, ma al prezzo di una "contrattazione vincolata" entro i limiti di competenza dell'Unione e sotto il controllo della Commissione; oppure possono scegliere l'attuazione "secondo le procedure e le prassi proprie", mantenendo una maggiore autonomia formale, ma rischiando una "contrattazione irrilevante" a livello europeo, la cui efficacia è frammentata e demandata alla eterogeneità dei sistemi nazionali.

Tuttavia, pur ammettendo l'efficacia con la quale la tesi interpretativa di Müller evidenzia i limiti strutturali e la natura "derivata" dell'autonomia collettiva in ambito europeo, appare preferibile l'adesione alla concezione maggioritaria della dottrina che, qualificando la contrattazione collettiva europea come uno degli esiti specifici del dialogo sociale, ne coglie la corretta dimensione funzionale all'interno del sistema di governance europeo.

Pertanto, si ritiene che il rapporto tra il dialogo sociale e la contrattazione collettiva europea non debba essere interpretata in termini di alternatività bensì di sussunzione alla luce del quale la contrattazione ex art. 155 TFUE costituisce la più elevata manifestazione del dialogo sociale attraverso cui abbandona la veste di mera consultazione per consentire la conclusione di accordi dal valore di fonte normativa. In tale contesto, l'assenza di un autonomo potere di conflitto non è indice di un fallimento del sistema, ma la logica conseguenza della sua integrazione in un ordinamento che privilegia la produzione del diritto tramite procedure istituzionalizzate piuttosto che attraverso la composizione di antagonismi sociali aperti.

4. Contrattazione collettiva istituzionalizzata e contrattazione autonoma.

Come già anticipato nel corso dei precedenti paragrafi, la struttura della contrattazione collettiva europea, così come formalizzata dall'Accordo sulla Politica Sociale allegato al Trattato di Maastricht e successivamente trasfusa negli attuali articoli 154 e 155 TFUE, ha dato vita a un sistema “a doppio binario” il cui tratto caratteristico risiede in una persistente tensione tra due logiche regolative differenti: da un lato, la progressiva istituzionalizzazione dell'autonomia collettiva, funzionalmente integrata nell'apparato normativo dell'Unione e concepita quale strumento ausiliario di *governance*; dall'altro, la predisposizione di un foro di autoregolamentazione autonomo dalle pressioni istituzionali dell'UE.

Rinviando a quanto già detto nei precedenti paragrafi con riferimento al procedimento delineato dagli articoli 154 e 155 TFUE, per comprendere al meglio i suoi possibili *output* appare utile esaminare il sistema classificatorio elaborato da Stijn Smismans che offre una griglia ermeneutica fondamentale per distinguere le diverse procedure negoziali previste dal Trattato.

Nello specifico, l'autore configura il dialogo sociale europeo lungo due assi ortogonali: l'origine dell'iniziativa negoziale, che può scaturire dalla Commissione o dalle parti sociali stesse, e la modalità di implementazione dell'accordo, che può avvenire mediante un atto del Consiglio oppure in via autonoma. L'intersezione di queste due linee direttrici realizza quattro differenti percorsi procedurali raggruppabili in due macrocategorie antitetiche: gli accordi istituzionali (*statutory agreements*) la cui efficacia giuridica deriva da un intervento normativo delle istituzioni europee e gli accordi non-istituzionali (*non-statutory agreements*) la cui attuazione è affidata ai meccanismi propri delle parti sociali.

Rientrano nella prima categoria degli accordi istituzionali i cosiddetti COCOAs (*Commission-initiated and Council-implemented Collective Agreements*) in cui la negoziazione tra le parti sociali viene sollecitata da un'iniziativa della Commissione, che veste i panni della promotrice, mentre l'implementazione è garantita da una decisione del Consiglio. Parimenti, in

tale categoria sono ricondotti i SICOCAs (*Self-initiated but Council-implemented Collective Agreements*) in cui le parti sociali avviano autonomamente il negoziato per poi richiederne l'attuazione tramite un atto del Consiglio.

Contrariamente, la categoria degli accordi non-istituzionali comprende i COSICAs (*Commission-initiated but self-implemented Collective Agreements*) la cui negoziazione è indotta da una consultazione della Commissione ma la cui implementazione è gestita autonomamente dalle parti e, infine, i SISICAs (*Self-initiated and self-implemented Collective Agreements*) che rappresentano la forma più pura di autonomia essendo interamente gestiti dalle parti sociali sia nella fase genetica che in quella attuativa¹⁴¹.

Al fine di comprendere la dinamica evolutiva del sistema appena delineato e la netta prevalenza iniziale del percorso statutario, appare utile collocare al suo interno il concetto di «ombra della gerarchia» (*shadow of hierarchy*)¹⁴².

Come già diffusamente esaminato nel corso del primo capitolo e dei paragrafi precedenti, l'uso di tale formula è necessaria per descrivere come l'efficacia del dialogo sociale europeo e la sua stessa esistenza nei primi anni post-Maastricht fossero intrinsecamente dipendenti dalle istituzioni dell'Unione. La cosiddetta "ombra" trovava una sua espressione attraverso una duplice e sinergica pressione: da un lato, la «minaccia di un'azione legislativa» (*threat of legislative action*), e dall'altro, la garanzia di una «implementazione attraverso l'intervento pubblico» (*implementation through public intervention*).¹⁴³ Nel contesto in esame, caratterizzato dalla debolezza strutturale della CES e dalla storica riluttanza delle organizzazioni datoriali (UNICE/BusinessEurope, CEEP) a vincolarsi a regolamentazioni sociali sovranazionali, la negoziazione non poteva scaturire spontaneamente ma doveva essere "indotta" dalla prospettiva, per i datori di lavoro, di una

¹⁴¹ Smismans S., *The European Social Dialogue in the Shadow of Hierarchy*, in *Journal of Public Policy*, 2008, 28, 1, p. 163.

¹⁴² Smismans S., *The European Social Dialogue*, cit., p. 162

¹⁴³ In aggiunta a tutta la dottrina già citata sul punto si vedano anche Smismans S., *op. cit.*, p. 166; Bernard, N., *Legitimising EU Law: Is the Social Dialogue the Way Forward? Some Reflections Around the UEAPME Case*, in Shaw J. (a cura di), *Social Law and Policy in an Evolving European Union*, 2002, Oxford, pp. 279-302.

normativa comunitaria potenzialmente più rigida e prescrittiva qualora il dialogo sociale fosse fallito.

Tale meccanismo, definito da Bercusson come «contrattazione all'ombra della legge» (*bargaining in the shadow of the law*), costituiva sia l'incentivo primario per indurre le parti datoriali al tavolo negoziale¹⁴⁴ sia la garanzia essenziale per rendere il processo negoziale appetibile e significativo (conferendo all'accordo efficacia *erga omnes* con l'implementazione tramite decisione del Consiglio) per le organizzazioni sindacali, prive del potere di imporre autonomamente il rispetto degli accordi a livello europeo.

Ne consegue che la seconda delle due vie previste dall'articolo 155, paragrafo 2, del TFUE – quella che conduce all'adozione di una decisione del Consiglio su proposta della Commissione e su richiesta congiunta delle parti firmatarie in quelle materie in cui vi è una competenza concorrente tra UE e Stati membri – attua una figura giuridica che la dottrina ha acutamente qualificato come "forte" ma al contempo "vincolata". La forza di tale accordo consiste, più che nell'intrinseca capacità normativa delle parti sociali, nella sua trasformazione da atto convenzionale ad atto di diritto derivato dell'Unione, tipicamente una direttiva, che ne garantisce al contempo l'efficacia giuridica e l'obbligatorietà in tutti gli ordinamenti nazionali.

Ma non è tutto oro ciò che luccica e se è vero che l'accordo acquista forza "di legge" è altresì vero che tale forza è acquisita al prezzo di una significativa subordinazione dell'autonomia collettiva alle valutazioni di opportunità politiche delle istituzioni dell'UE, generando, di fatto, una vera e propria "alterazione dei connotati della contrattazione come atto di autonomia"¹⁴⁵. Infatti, l'intero procedimento impone alle parti sociali vincoli e controlli che alterano la natura della stessa contrattazione trasformandola in una "risorsa dell'ordinamento giuridico"¹⁴⁶: una tecnica regolativa

¹⁴⁴ Bercusson, B., *The Dynamic of European Labour Law After Maastricht*, in *Industrial Law Journal*, 1994, 23, pp.1-31; Bercusson, B., *European Labour Law*, 1996, Londra.

¹⁴⁵ Sciarra S., *Collective Agreements in the Hierarchy of European Community Sources*, in Davies, Lyon-Caen, Sciarra, Simitis (a cura di) *European Community Labour Law. Principles and Perspectives*, Oxford, 1996, p. 189; Lo Faro A., *op. cit.*; Caruso B., Alaimo A., *op. cit.*, p. 282.

¹⁴⁶ Lo Faro A., *op. cit.*, p. 258.

alternativa strumentale al superamento dell'impasse legislativo e al perseguimento degli obiettivi di *policy* dell'Unione. Secondo tale ricostruzione, l'autonomia delle parti sociali lungi dal manifestarsi come un potere originario e sovrano, come anche emergerebbe da una interpretazione letterale dei Trattati e dalle tesi ricostruttive esaminate all'inizio del presente capitolo, si configurerebbe come una facoltà delegata e funzionalizzata da esercitarsi entro i confini procedurali definiti dalla Commissione, la quale si riserva l'ultima parola sia sulla legittimità che sull'opportunità politica dell'accordo attraverso un potere di controllo che è stato definito una vera e propria "clausola di gradimento" ¹⁴⁷.

Contrariamente, l'altro procedimento implementativo previsto dal Trattato – l'attuazione dell'accordo «secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri» – determina una figura giuridica che la medesima dottrina ha definito "debole" e (quasi) "libera", sebbene tale libertà si riveli, a un'analisi più attenta, alquanto precaria.

La debolezza strutturale di tale differente procedimento implementativo, come si vedrà più approfonditamente nel corso dei successivi paragrafi, risiede nella sua totale dipendenza dai sistemi nazionali di relazioni industriali per la propria effettività, il che condiziona in maniera intrinseca l'esito.

L'accordo collettivo europeo autonomo, infatti, non possiede una propria forza giuridica che ne imponga la trasposizione dal momento che la sua efficacia è interamente rimessa alla capacità delle organizzazioni europee di vincolare le proprie affiliate nazionali e alla volontà di queste ultime di recepire l'intesa europea attraverso la contrattazione nazionale o altre prassi consolidate, in un processo che sconta l'assenza di strumenti sanzionatori a disposizione delle confederazioni europee per assicurare il rispetto degli impegni da parte dei propri membri ¹⁴⁸.

Tale precarietà è stata, peraltro, sancita in modo inequivocabile dalla

¹⁴⁷ Bercusson B, *Democratic Legitimacy and European Labour Law*, in *ILJ*, 28, 2, p. 153 ss. e Lo Faro A., *op. cit.*, pp. 205-206. Appare significativo come gli autori abbiano criticato aspramente il potere di valutazione della Commissione definendolo una vera e propria 'clausola di gradimento' diversi anni prima del caso EPSU. Gli autori osservavano altresì come la presunta volontà della Commissione di garantire l'autonomia e l'indipendenza delle parti sociali fosse quantomeno dubbia.

¹⁴⁸ *Ex multis* Smismans S., *op. cit.*, p. 166.

Dichiarazione n. 27 allegata al Trattato di Amsterdam, la quale ha chiarito come tale modalità di attuazione «non comporta per gli Stati membri alcun obbligo di applicare direttamente gli accordi o di definire norme per il loro recepimento»¹⁴⁹, di fatto recidendo qualsiasi nesso giuridico vincolante tra l'accordo collettivo europeo e gli ordinamenti statali e confinandolo in una sfera dalla (ir)rilevanza giuridica¹⁵⁰ configurabile alla stregua di un atto di *soft law*¹⁵¹.

Pertanto, sebbene le parti sociali siano formalmente libere di negoziare su qualsiasi materia senza i vincoli di competenza che caratterizzano la via istituzionale, tale libertà si traduce in un'efficacia frammentata, disomogenea ed interamente subordinata alla forza e alla disponibilità dei singoli sistemi di relazioni sindacali nazionali.

In sintesi, la dualità procedurale sancita dall'articolo 155 del TFUE, lungi dall'offrire due alternative implementative egualmente efficaci, disvela due procedimenti qualitativamente diversi e, per certi versi, antitetici della contrattazione collettiva europea. Se da un lato, emerge un accordo "forte e vincolato" che agisce come strumento di co-regolamentazione e di *governance by contract* e la cui efficacia è garantita dall'ordinamento pubblico al prezzo di una significativa limitazione dell'autonomia delle parti che vede il proprio prodotto negoziale "trasformarsi" nello strumento normativo che lo recepisce¹⁵²; dall'altro, viene rimesso nella disponibilità delle parti sociali un accordo "debole e libero" che si qualifica come strumento di *soft law* e di coordinamento transnazionale, la cui effettività è rimessa interamente alla capacità di recepimento e di implementazione del sistema di relazioni industriali.

Tale dicotomia fondamentale, che contrappone un modello di autonomia etero-diretta a un modello di autonomia volontaristica giuridicamente

¹⁴⁹ Il testo della Dichiarazione n. 27, allegata al Trattato di Amsterdam, è citato e analizzato in Lo Faro A., *op. cit.*, pp. 118-119.

¹⁵⁰ L'espressione è coniata da Lo Faro A., *op. cit.*, p. 163, dove l'autore introduce la categoria della "contrattazione collettiva 'irrilevante'" per descrivere gli accordi attuati in via autonoma. A pagina 206, la dicotomia è riassunta nella formula di una contrattazione collettiva «libera ma irrilevante (i contratti collettivi 'deboli'), ovvero rilevante ma vincolata (i contratti collettivi 'forti')».

¹⁵¹ Comandè D., *op. cit.*, p. 121.

¹⁵² Guarriello F., *Il ruolo delle parti sociali nella produzione e nella attuazione del diritto comunitario*, in *Europa e diritto privato*, 1, p. 243.

precaria, costituisce il quadro concettuale indispensabile per comprendere le dinamiche, i successi e i limiti delle esperienze negoziali che verranno analizzate nei paragrafi successivi, lasciando emergere una tensione irrisolta tra l'ambizione di creare un diritto sociale europeo uniforme e la persistente (e fisiologica) frammentazione delle realtà nazionali.

4.1 Segue: Gli accordi collettivi attuati tramite direttiva.

L'introduzione nell'APS del procedimento di implementazione degli accordi collettivi europei mediante una decisione del Consiglio rappresenta, come già diffusamente esaminato nel corso dei precedenti paragrafi, un'innovazione sistemica nella struttura delle fonti del diritto dell'Unione europea, un vero e proprio «evento rivoluzionario» con cui si è istituito un procedimento integrato tra le istituzioni comunitarie e le parti sociali ¹⁵³.

Tuttavia, analizzando il procedimento in esame, anche attraverso l'esame delle sue prime e più significative applicazioni – segnatamente gli accordi quadro sul congedo parentale (Direttiva 96/34/CE), sul lavoro a tempo parziale (Direttiva 97/81/CE) e sul lavoro a tempo determinato (Direttiva 99/70/CE) – non può non sfuggire ad occhio attento come la valorizzazione del ruolo delle parti sociali sia stata accompagnata a una loro funzionalizzazione e a una sostanziale riconfigurazione della loro autonomia.

Lungi dal consacrare un modello di pluralismo ordinamentale in cui la fonte convenzionale si affianca a quella eteronoma con pari dignità, la procedura di implementazione dell'accordo tramite direttiva ha prodotto una profonda «alterazione dei connotati della contrattazione come atto di autonomia», privilegiandone «i caratteri di strumento ausiliario di regolazione pubblica» ¹⁵⁴ e subordinandola a una logica di governance istituzionale.

¹⁵³ Aparicio Tovar, *Contrattazione collettiva e fonti comunitarie*, in Baylos, Caruso, D'Antona, Sciarra (a cura di), *Dizionario di diritto del lavoro*, cit., p. 174. Causo B. e Alaimo A., *op. cit.*, p. 285.

¹⁵⁴ Causo B. e Alaimo A., *op. cit.*, p. 286.

Appare opportuno ritornare, nuovamente, sul contesto politico che ha consentito l'attivazione di questo canale normativo alternativo: per ciascuno dei tre accordi menzionati, il ricorso al dialogo sociale non è scaturito da una spontanea iniziativa negoziale delle parti, ma è stato sollecitato dalla Commissione come *extrema ratio* per superare uno stallo legislativo che da anni bloccava in Consiglio le proposte di direttiva su materie analoghe, in alcuni casi risalenti addirittura al 1984 per il congedo parentale e al 1990 per le forme di lavoro atipico ¹⁵⁵.

Tale *ratio* è confermata dai *consideranda* delle stesse direttive che giustificano l'introduzione della procedura in esame sulla base della «constatata assenza di progressi in seno al Consiglio» e svelando, così, la funzione strumentale del negoziato concepito come un meccanismo per il superamento di *impasse* decisionali.

Pertanto, il dialogo sociale si svolge - prendendo ancora in prestito la famosa formula - "all'ombra della gerarchia" istituzionale dove la minaccia di un'azione legislativa unilaterale da parte della Commissione agisce come un potente catalizzatore che induce le parti, e in particolare le organizzazioni datoriali storicamente più refrattarie a un'attività negoziale vincolante a livello europeo, a sedersi al tavolo delle trattative per poter co-determinare il contenuto di una regolamentazione altrimenti imposta ¹⁵⁶.

La decisione delle parti di avviare un negoziato, idoneo a sospendere l'iniziativa legislativa della Commissione per un periodo non superiore ai 9 mesi, più che espressione dell'autonomia conferita alle parti sociali diviene una scelta strategica che concreta una modalità di esercizio di un controllo sul processo normativo che altrimenti sarebbe loro precluso ¹⁵⁷.

Osserva in maniera condivisibile parte della dottrina come tale comunicazione inneschi un procedimento di metamorfosi giuridica dell'accordo collettivo nel momento in cui lo stesso, una volta concluso, viene trasfuso nella Direttiva¹⁵⁸. La scelta di tale strumento, infatti, non si

¹⁵⁵ Lo Faro A., *op. cit.*, p. 208.

¹⁵⁶ Smismans S., *op. cit.*, p. 165.

¹⁵⁷ M. Rocella e Treu T., *op. cit.*, p. 522x.

¹⁵⁸ Guarriello F., *Il ruolo delle parti sociali nella produzione e nella attuazione del diritto comunitario*, in *Europa e Diritto Privato*, 1999, n.1, p. 254, ID., in AA. VV., *Scritti in memoria di Massimo D'Antona*, Milano, 2004, V, p. 3458.

limita a conferire efficacia *erga omnes* all'accordo ma ne determina la completa sussunzione e dissoluzione nell'ordinamento giuridico dell'Unione dal momento che, come è stato acutamente osservato, «una volta recepito in una direttiva comunitaria, l'accordo collettivo cessa di esistere»¹⁵⁹ come atto di autonomia privata.

Infatti, pur venendo allegato al testo della direttiva, la sua natura negoziale viene sostituita dalla forma giuridica dell'atto legislativo in un processo in cui «la forma-direttiva prevale sulla sostanza-accordo»¹⁶⁰ con la conseguenza che il testo finale non è un accordo ratificato ma una direttiva a tutti gli effetti il cui contenuto normativo coincide con quello del testo negoziato ma la cui natura giuridica è interamente riconducibile al sistema delle fonti comunitarie.

La giurisprudenza dell'Unione ha confermato tale ricostruzione nel caso UEAPME¹⁶¹ in cui il Tribunale di primo grado ha respinto le argomentazioni volte a sostenere la «natura specifica» della direttiva sui congedi parentali in virtù del fatto che i suoi «veri autori sarebbero le parti sociali», trattandola invece alla stregua di una qualsiasi altra direttiva¹⁶².

Ancora, la logica conseguenza di tale trasformazione dell'atto convenzionale delle parti sociali in atto dell'UE comporta l'espropriazione della paternità giuridica della norma dal momento che le parti sociali, pur avendone elaborato il contenuto, perdono ogni controllo sulla sua interpretazione e applicazione, ormai, prerogative esclusive della Corte di Giustizia e delle autorità nazionali. In tal senso osserva la dottrina come, nel passaggio dall'accordo alla direttiva e da questa alle legislazioni nazionali, l'autonomia collettiva sembra «lasciare qualcosa per strada»¹⁶³.

Volendo qualificare tale procedimento come uno scambio dare-avere, si

¹⁵⁹ Lo Faro A., *op. cit.*, p. 215.

¹⁶⁰ Guarriello F., *Il ruolo delle parti sociali*, cit., p. 254; Comandè D., *op. cit.*, p. 105, nota 317.

¹⁶¹ Caso 96/34/EC

¹⁶² Lo Faro A., *op. cit.*, p. 215, che analizza il caso UEAPME e riporta come le argomentazioni della ricorrente – volte a dimostrare la «"natura specifica della direttiva in questione [...] i cui veri autori sarebbero le parti sociali"» – siano rimaste «sostanzialmente inerte nel giudizio del Tribunale, che ha giudicato la 96/34/CE alla stregua di una direttiva per niente speciale».

¹⁶³ Bylos Grau, *La contrattazione collettiva dal punto di vista degli ordinamenti nazionali*, in Lettieri A., Romagnoli U., *La contrattazione collettiva in Europa*, 1998, Roma, p. 66 ss.

ritiene opportuno segnalare che il rovescio della medaglia dell'efficacia vincolante consiste in una significativa compressione dell'autonomia negoziale anche nella fase antecedente la stipulazione a causa dei penetranti controlli esercitati dalla Commissione.

Quest'ultima, nel menzionato ruolo di "vigile dei Trattati" ¹⁶⁴, si arroga un potere di "assessment" dell'accordo – di cui, peraltro, «il Trattato non fa assolutamente parola»¹⁶⁵ – che va ben oltre una mera verifica di legalità formale o di rappresentatività delle parti firmatarie e finisce per sconfinare in una valutazione di merito sulla compatibilità dell'accordo con gli obiettivi generali dell'Unione ¹⁶⁶.

A riprova di ciò, le proposte di direttiva sono infatti accompagnate da relazioni in cui la Commissione esprime il proprio apprezzamento per i contenuti negoziali, spesso valutandoli alla luce di obiettivi economici e politici esterni al compromesso raggiunto dalle parti, come la promozione di «nuove e flessibili forme di organizzazione del lavoro» o l'incremento della «competitività» delle imprese ¹⁶⁷.

Questo potere di filtro, che può giungere fino al decidere di non sottoporre l'accordo al Consiglio qualora l'esito della valutazione sia negativo¹⁶⁸, trasforma la Commissione in un vero e proprio "vigile" dei Trattati che, come già anticipato, assicura che solo gli accordi allineati con l'agenda politica ed economica dell'Unione possano accedere al percorso legislativo riducendo la contrattazione a quella che parte minoritaria della dottrina descrive come una "concertazione legislativa" ¹⁶⁹.

La riconduzione del procedimento in esame all'interno dell'istituto appena menzionato – secondo la ricostruzione provocatoria dell'autore –

¹⁶⁴ COM(93),600

¹⁶⁵ Lo Faro A., *op. cit.*, p. 193.

¹⁶⁶ M. Rocella e Treu T., *op. cit.*, p. 523, i quali chiariscono che il controllo della Commissione è un «potere di verifica di legittimità che trova fondamento nell'art. 17 TUE, per il quale la Commissione vigila sull'applicazione dei Trattati».

¹⁶⁷ COM(96), punti 22-26 e, con riferimento alla direttiva in materia di part-time COM(97)392, punti 31-35 e con riferimento alla direttiva in tema di contratto a termine COM(99), 203, PUNTI 33-38

¹⁶⁸ M. Rocella e Treu T., *op. cit.*, p. 523 e più nello specifico si rinvia al caso EPSU già affrontato precedentemente.

¹⁶⁹ D'Antona, *Contrattazione collettiva e concertazione nella formazione del diritto sociale europeo*, in Lettieri, Romagnoli (a cura di), *La contrattazione collettiva in Europa*, Ediesse, 1999.

fornisce una lettura critica dell'iter negoziale teso a qualificarlo come un qualcosa di distinto dalla contrattazione collettiva europea in senso proprio.

Il punto dirimente di tale ricostruzione ermeneutica risiederebbe nella funzione delle negoziazioni di cui all'art. 154 TFUE poiché il potere di filtro della Commissione trasformerebbe le istituzioni europee da mero destinatario a vero e proprio soggetto del negoziato, con la conseguenza che le stesse trattative condotte dalle parti sociali sarebbero ricondotte all'interno della sfera pubblica e funzionalizzate al raggiungimento di obiettivi individuati dall'agenda politica europea.

L'accordo collettivo europeo, in tale interpretazione, perderebbe le vesti di frutto dell'autonomia privata per assumere il carattere di strumento di governance che riconduca gli interessi privati all'interno della funzione pubblica.

Concludendo questo breve excursus, l'iter attuativo dell'accordo non si conclude con l'adozione della direttiva, ma prosegue in una seconda, e altrettanto critica, fase a livello nazionale che solleva il problema di una «doppia attuazione».

La direttiva, per sua natura, vincola gli Stati membri quanto al risultato da raggiungere, ma lascia loro competenza in merito alla forma e ai mezzi. Ciò significa che lo Stato membro, nel recepire la direttiva, si trova ad implementare un atto legislativo comunitario, non l'accordo collettivo ad esso allegato, e dispone di «ampi margini di discrezionalità» per ridefinire unilateralmente aspetti anche significativi del compromesso originario ¹⁷⁰.

Infatti, la trasposizione a livello nazionale può avvenire con due diversi meccanismi alternativi tra di loro: quello legislativo e quello contrattuale. Il meccanismo legislativo, prevalente nella prassi, impone agli Stati membri l'obbligo di adottare provvedimenti legislativi idonei ad integrare le clausole dell'accordo nel corpus giuridico nazionale, conferendogli, di conseguenza, efficacia normativa vincolante. Contrariamente, il meccanismo contrattuale si avvale di un approccio basato sulla negoziazione diretta tra le parti sociali, risultando in un processo maggiormente flessibile. Gli accordi stipulati attraverso questa modalità tali acquisiscono una natura vincolante simile a

¹⁷⁰ Lo Faro A., *op. cit.*, p. 210 ss..

quella di un accordo collettivo nazionale, manifestando una superiore capacità di adattamento alle singolarità e alle variegate dinamiche delle relazioni industriali presenti nei diversi Stati membri.

Mentre il ricorso al meccanismo legislativo facilita l'ottenimento di un'applicazione omogenea dell'accordo tra i vari Stati membri, la sua realizzazione può essere soggetta a periodi estesi di tempo necessari all'adozione e può incontrare difficoltà legate a negoziati politici di complessa risoluzione. Al contrario, il meccanismo contrattuale, grazie alla sua intrinseca flessibilità, costituisce uno strumento particolarmente idoneo a soddisfare le necessità specifiche e a riflettere le caratteristiche distintive delle relazioni industriali nazionali.

Le differenze tra i due meccanismi sono molteplici in termini di coinvolgimento delle parti sociali e di ambito di applicazione dell'accordo collettivo europeo trasposto. Per quanto riguarda il primo punto di analisi, si può notare che quando l'accordo viene implementato tramite un atto legislativo, potrebbe non esserci affatto un coinvolgimento delle parti sociali o potrebbe esservene uno solo parziale, mentre nel modello contrattuale, per la stessa natura del meccanismo di recepimento tale circostanza sarebbe evitata.

Riguardo all'ambito di applicazione dell'accordo collettivo europeo, una volta trasposto in uno stato membro, mentre non ci sono dubbi sulla sua efficacia erga omnes nell'implementazione attraverso il meccanismo legislativo, qualche dubbio sorge nel caso di implementazione contrattuale. Lasciando da parte l'aspetto dell'estensione erga omnes dell'accordo collettivo è importante notare che la ricezione dell'accordo collettivo europeo sarebbe necessariamente settoriale. Infatti, lo stesso accordo europeo potrebbe essere implementato tramite la contrattazione collettiva in modo sostanzialmente diverso all'interno dello stesso Stato Membro in settori diversi come la metalmeccanica, il commercio, l'industria chimica e così via.

È essenziale poi evidenziare che le differenze nei sistemi di relazioni industriali influenzano significativamente la scelta dei meccanismi di ricezione, con un effetto a cascata sulla diversa portata ed efficacia degli accordi da trasporre. I paesi caratterizzati da un alto tasso di copertura della

di contrattazione collettiva, come il Belgio e l'Olanda, tendono ad implementare gli accordi attraverso il secondo dei metodi precedentemente delineati concludendo un accordo collettivo che appare più coerente con le pratiche negoziali e il dialogo sociale.

L'assenza di una ricezione uniforme degli accordi collettivi istituzionali europei tra i vari Stati membri dell'Unione Europea solleva una serie di questioni problematiche che richiedono delle considerazioni approfondite.

L'implementazione differente degli accordi collettivi europei genera un trattamento disuguale dei lavoratori tra i vari Stati membri, mettendo a rischio la coesione sociale europea e alimentando una concorrenza sleale basata sulle differenze normative, ben nota come "social dumping".

La mancanza di una ricezione uniforme può quindi generare incertezza con riguardo alla validità e applicabilità degli accordi collettivi europei istituzionalizzati nei diversi Stati membri. Ciò è particolarmente rilevante per quanto riguarda il meccanismo di trasposizione contrattuale: non tutti gli Stati membri dispongono di strumenti per l'estensione erga omnes degli accordi collettivi nazionali (come l'Italia e Malta) e ciò, conseguentemente, comporta una perdita di fiducia delle parti sociali nell'efficacia della ricezione degli accordi tramite la contrattazione collettiva in quei paesi dove non è previsto un meccanismo di estensione erga omnes.

Pertanto, il procedimento con il quale un accordo collettivo europeo viene implementato, trasformando la sua stessa natura, in una direttiva da un lato costituisce una soluzione pragmatica e politicamente efficace per superare le impasse del processo decisionale intergovernativo e per dotare di efficacia *erga omnes* (in caso di ricezione legislativa) la regolazione sociale, dall'altro lato istituzionalizza un modello di relazioni industriali con alcuni profili di criticità di cui il principale è la sottoposizione dell'autonomia collettiva a vincoli procedurali e contenutistici che ne limitano la libertà.

4.2. Segue: Gli accordi autonomi: natura, attuazione e criticità.

Come già esaminato nel primo capitolo, a partire dagli anni Duemila il

dialogo sociale europeo ha conosciuto un progressivo consolidamento di un procedimento negoziale alternativo a quello appena delineato nel paragrafo precedente, votato ad una maggiore indipendenza delle parti sociali dall'apparato istituzionale dell'Unione.

Tale indirizzo ha dato il via a quella che un'autorevole dottrina ha definito la "terza fase" della contrattazione collettiva europea, caratterizzata dalla preferenza accordata dalle parti sociali alla via autonoma, in cui la fase implementativa dell'accordo è demandata integralmente ai meccanismi dei sistemi di relazioni industriali dei singoli Stati membri secondo la formula volutamente generica e onnicomprensiva fornita dall'art. 155, par. 2 TFUE.

Gli esempi più emblematici di tale nuova stagione negoziale sono i cosiddetti «testi di nuova generazione» (*new generation texts*), tra cui spiccano gli accordi quadro interprofessionali sul telelavoro (2002), sullo stress lavoro-correlato (2004) e sulle molestie e la violenza sul luogo di lavoro (2007) che segnano il passaggio da un modello di regolazione eteronomo a una forma di *governance* fondata sull'autonomia collettiva ¹⁷¹.

La transizione verso tale procedimento fu la risposta a una duplice e convergente istanza: da un lato, la manifesta volontà delle parti sociali di liberarsi dai vincoli procedurali e contenutistici propri del procedimento implementativo "forte"; dall'altro, la crescente difficoltà, in un'Unione sempre più allargata, di ricorrere al procedimento legislativo quale strumento idoneo a garantire un'armonizzazione effettiva delle tutele che rendevano l'implementazione "forte" un'opzione meno percorribile rispetto a soli pochi anni prima ¹⁷².

Tuttavia, sebbene parte della dottrina interpreti tale percorso evolutivo come un'innegabile maturazione del sistema di relazioni industriali europeo, non può sottrarsi, invece, come esso riveli al contempo una fragilità strutturale che ne compromette significativamente l'efficacia in quanto il meccanismo di trasposizione degli accordi autonomi risulta precario ed

¹⁷¹ Per una disamina di questi testi, cfr. Caruso B., Alaimo A., *op. cit.*, pp. 305-308.

¹⁷² Cfr. Branch, A., *The Evolution of the European Social Dialogue Towards Greater Autonomy: Challenges and Potential Benefits*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 21, 2, pp. 321-46; Smismans S., *op. cit.*, p. 177.

aleatorio, dipendendo da fattori non solo giuridici ma soprattutto politico-organizzativi. L'autonomia conquistata dalle parti sociali si traduce, in tal modo, in un procedimento negoziale che, pur formalmente libero, nasce strutturalmente incompiuto, tanto che non pochi autori lo hanno definito come "libero ma irrilevante" ¹⁷³.

Il fulcro di tali criticità risiede nella modalità di implementazione degli accordi collettivi europei sancita dal Trattato («secondo le procedure e prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri») che, lungi dal predisporre un meccanismo unitario e vincolante di trasposizione all'interno dei singoli Stati membri, si limita a demandare l'attuazione a una vasta gamma di strumenti eterogenei, riflessi della pluralità dei modelli di relazioni industriali presenti nell'Unione ¹⁷⁴.

Pertanto, l'efficacia di un accordo autonomo europeo non è (e non può essere) garantita da un meccanismo sovranazionale di *enforcement* e risulta, invece, subordinata a un processo di recepimento a cascata il cui esito rimane inevitabilmente condizionato da variabili legate alla capacità organizzativa e alla volontà politica degli attori coinvolti.

In tal senso, l'attuazione degli accordi secondo tali modalità dipende in primo luogo dalla capacità delle confederazioni europee firmatarie (CES, BusinessEurope, CEEP, UEAPME) di vincolare le rispettive organizzazioni nazionali affiliate. Infatti, tali confederazioni sono nella maggior parte dei casi - come già evidenziato - federazioni di secondo grado, prive di un mandato negoziale forte e, soprattutto, di poteri sanzionatori diretti nei confronti dei propri membri in caso di inadempimento o di inerzia ¹⁷⁵. L'obbligo di dare attuazione all'accordo si configura, di conseguenza, più come un impegno di natura politica e statutaria, la cui osservanza è affidata alla lealtà associativa, che come un vincolo giuridicamente azionabile, la cui violazione non comporta conseguenze legali dirette a livello sovranazionale.

In secondo luogo, anche qualora tale vincolo politico fosse rispettato, l'effettività dell'accordo dipende dalla volontà e dalla capacità delle organizzazioni nazionali di trasporlo all'interno dei rispettivi sistemi di

¹⁷³ Lo Faro A., *op. cit.*, p. 206

¹⁷⁴ Comandè D., *op. cit.*, p. 121

¹⁷⁵ Smismans S., *op. cit.*, p. 171

contrattazione collettiva, a livello nazionale, settoriale o aziendale, riuscendo nell'impresa di armonizzare l'estrema diversità dei sistemi nazionali di relazioni industriali, che spaziano da modelli centralizzati con elevata copertura contrattuale a sistemi decentralizzati e a base puramente volontaristica ¹⁷⁶.

La precarietà giuridica di tale procedimento trovava, inoltre, conferma nella Dichiarazione n. 27 allegata al Trattato di Amsterdam la quale, fornendo un'interpretazione circa la portata del procedimento implementativo degli accordi autonomi, ha stabilito che essa «non comporta per gli Stati membri alcun obbligo di applicare direttamente gli accordi o di definire norme per il loro recepimento né alcun obbligo di modificare la normativa nazionale vigente per facilitarne l'applicazione» ¹⁷⁷.

L'accordo autonomo si qualifica, pertanto, come un atto giuridicamente assimilabile ad una mera raccomandazione priva di forza vincolante la cui effettività è interamente rimessa alla discrezionalità e alla buona volontà degli attori nazionali, siano essi le parti sociali o il legislatore. Ne consegue che l'implementazione di tali accordi risulta inevitabilmente disomogenea variando significativamente da uno Stato membro all'altro in funzione della diversa copertura e capacità regolativa dei singoli sistemi di relazioni industriali.

Infatti, sebbene scontato appare opportuno evidenziare che negli Stati membri caratterizzati dall'esistenza di sistemi di contrattazione collettiva centralizzati con meccanismi di estensione *erga omnes*, l'accordo europeo ha maggiori probabilità di essere recepito in modo efficace; al contrario, in sistemi a base volontaristica e con un basso tasso di copertura contrattuale, esso rischia di rimanere lettera morta o di avere un'applicazione circoscritta fallendo così l'obiettivo di una armonizzazione delle tutele a livello europeo ¹⁷⁸.

Proprio in ragione di tale debolezza strutturale, le parti sociali europee hanno tentato di ovviare all'assenza di un meccanismo eteronomo di *enforcement* elaborando strumenti di *soft governance* endo-sindacale ispirati

¹⁷⁶ *Ex multis* Cfr. Rocella M, Treu T., *op. cit.*, p. 518

¹⁷⁷ Lo Faro A., *op. cit.*, p. 119.

¹⁷⁸ Comandè D., *Le dinamiche collettive*, cit., p. 129

al Metodo Aperto di Coordinamento (MAC) che caratterizza altre aree delle politiche sociali europee. Gli accordi autonomi prevedono, infatti, clausole procedurali volte a stabilire obblighi di monitoraggio periodico, scadenze per il recepimento e comitati paritetici incaricati di predisporre rapporti di valutazione, spesso con il supporto tecnico e logistico della Commissione¹⁷⁹.

Tuttavia, sebbene tali meccanismi rappresentino un lodevole e complesso sforzo di autodisciplina e contribuiscano a esercitare una certa pressione politica (*peer pressure*) sulle organizzazioni nazionali, essi non sono in grado di superare il deficit di cogenza giuridica che caratterizza l'implementazione degli accordi collettivi autonomi¹⁸⁰. A riprova di tale lettura, i rapporti di monitoraggio hanno evidenziato un'implementazione spesso parziale, tardiva e qualitativamente disomogenea, confermando come, in assenza di un vincolo legale e di sanzioni per l'inadempimento, la mera persuasione politica e il monitoraggio ex post si rivelino strumenti insufficienti a garantire un'applicazione uniforme nei differenti Stati membri¹⁸¹.

Pertanto, la via autonoma, pur rappresentando una evoluzione verso un modello di relazioni industriali meno subordinato all'orientamento politico delle istituzioni dell'Unione, dimostra tutti i limiti di una regolazione volontaristica operante in un contesto transnazionale. La mancanza di un meccanismo unitario e vincolante di implementazione conferma la natura di *soft law* degli accordi autonomi la cui efficacia rimane su un piano meramente potenziale e la cui capacità di produrre una convergenza sostanziale delle tutele a livello europeo appare, allo stato, largamente incompiuta.

¹⁷⁹ Caruso B., Alaimo A., *op. cit.*, p. 311

¹⁸⁰ *Ibidem*, Comandè D., *Le dinamiche collettive*, cit., p. 132

¹⁸¹ Si veda la COM(2004)557, par. 3.2.1 con cui la Commissione ha riconosciuto come l'effettivo «impatto dei testi delle parti sociali dipende largamente dalla volontà politica dei membri nazionali di applicarli, dalle loro capacità tecniche di agire in tal senso e dalla loro rappresentatività»

5. Rappresentanza e legittimazione nel dialogo sociale europeo. Criteri di rappresentatività e autonomia delle organizzazioni sindacali e datoriali europee.

La questione della rappresentatività delle parti sociali nel contesto finora esaminato è un elemento significativo ed indispensabile per comprendere la legittimità dell'intera struttura del dialogo sociale europeo ¹⁸² e interrogarsi su quali soggetti siano legittimati a prender parte alle descritte fasi negoziali assume una valenza di primario rilievo. La legittimità del dialogo sociale europeo, quale meccanismo di produzione normativa quasi-legislativa, poggia interamente sulla rappresentatività degli attori che vi partecipano, poiché il procedimento delineato dagli artt. 154 e 155 TFUE, come approfonditamente esaminato finora, conferisce alle organizzazioni sindacali e datoriali europee il potere di negoziare accordi che, una volta trasposti in direttiva, possono acquisire efficacia giuridica vincolante, determinando con ciò una strada alternativa all'iter legislativo ordinario e generando un potenziale "deficit democratico" ¹⁸³.

Tale deficit impone alle istituzioni europee, in particolare alla Commissione, un compito di verificare la legittimazione democratica dei firmatari degli accordi trasformando la verifica della rappresentatività da mero prerequisito tecnico a fulcro della validità dell'intero sistema ¹⁸⁴.

In tale contesto, la Commissione Europea, agendo come vigile e promotore del dialogo sociale, ha stabilito, a partire dalla sua Comunicazione del 1993 e successivamente confermato nel 1998, tre criteri cumulativi per l'accreditamento delle organizzazioni e la loro inclusione nella lista dei soggetti da consultare obbligatoriamente ¹⁸⁵.

Il primo è un criterio formale che privilegia intrinsecamente le grandi confederazioni-ombrello a discapito di strutture sindacali di mono-

¹⁸² Lo Faro A., *op. cit.*, p. 101.

¹⁸³ Munkholm N., *Social Dialogue in the EU (legal)*, 2021, p. 158, il quale, citando la sentenza nel caso UEAPME, sottolinea come il processo negoziale crei un "deficit democratico" a causa del mancato coinvolgimento del Parlamento Europeo.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ Cfr. Caruso, B., Alaimo, A., *op. cit.*, p. 291.

categoriali prevedendo che le organizzazioni debbano essere "interconfederali, di settore o di categoria e organizzate a livello europeo".

In secondo luogo, ad ulteriore riprova della natura "derivata" della rappresentatività europea che si fonda sulla legittimità delle sue componenti nazionali¹⁸⁶, le parti devono essere "composte da organizzazioni riconosciute come facenti parte integrante delle strutture delle parti sociali degli Stati membri" e avere la "capacità di negoziare accordi". Osserva la dottrina come a tale requisito si connetta la controversa questione del mandato a negoziare, che sarà debitamente affrontata nel prossimo paragrafo, la cui inclusione come test formale fu inizialmente respinta per essere poi integrata come elemento di valutazione della capacità di disporre di strutture adeguate¹⁸⁷.

Il terzo e ultimo requisito è di carattere funzionale e richiede che le parti debbano disporre di "adeguate strutture che consentano loro un'effettiva partecipazione al processo di consultazione"¹⁸⁸.

Pertanto, appare evidente come i requisiti delineati dalla Commissione attengano alla capacità funzionale delle organizzazioni le quali, oltre a dover possedere strutturazione interna idonea per partecipare efficacemente e con continuità al dialogo, devono essere titolari di un effettivo potere negoziale e della correlata capacità di vincolare giuridicamente le proprie affiliate nazionali ai risultati negoziali.

Tale sistema di riconoscimento centralizzato della rappresentatività delle parti sociali, pur essendo funzionale a garantire l'efficacia e la stabilità del dialogo sociale, stona con il pluralismo dei sistemi nazionali di relazioni industriali.

E infatti, la nozione di rappresentatività è declinata in modo profondamente eterogeneo negli ordinamenti degli Stati membri che adottano modelli di misurazione e legittimazione profondamente differenti. È sinteticamente possibile, non essendo questa la sede idonea, distinguere tra modelli fondati sulla regolamentazione statale, come nel caso della

¹⁸⁶ Cfr. Guarriello, F., *op. ult. cit.*, 2022, p. 978.

¹⁸⁷ Cfr. Munkholm N., *op. cit.*, p. 158.

¹⁸⁸ Cfr. Caruso, B., Alaimo, A., *op. cit.*, p. 291.

Francia ove il criterio prevalente è quello dell'esito delle elezioni professionali (*audience électorale*) o dell'Italia, dove si adotta un approccio misto che combina il dato associativo con quello elettorale, la cui corretta perimetrazione categoriale ai fini della misurazione comparata rimane un problema giuridico di non facile soluzione ¹⁸⁹; e modelli basati sull'autoregolamentazione e sul riconoscimento reciproco tra le parti, tipici dei sistemi scandinavi dove la legittimità scaturisce dalla prassi negoziale consolidata e dalla forza effettiva sul campo ¹⁹⁰. Infine, vi sono modelli incentrati sulla capacità giuridica di stipulare contratti collettivi (*Tariffähigkeit*), come in Germania dove la rappresentatività è un costrutto giurisprudenziale fondato su requisiti quali l'indipendenza e un effettivo potere contrattuale ¹⁹¹.

Ne consegue che l'applicazione di criteri standardizzati a livello europeo, inevitabilmente incentrati sulla dimensione organizzativa sovranazionale, privilegiando le grandi confederazioni storiche, marginalizza le organizzazioni settoriali o di categoria che, pur essendo altamente rappresentative in specifici contesti nazionali, non dispongono della struttura richiesta per un'efficace proiezione europea con un potenziale deficit di rappresentanza, a cascata, che risulta particolarmente significativo in settori emergenti come quello del lavoro eterorganizzato mediante piattaforme digitali ¹⁹².

Ancora, la dottrina giuslavoristica ha ampiamente (e correttamente) criticato la natura di tali criteri, definendoli "presuntivo-burocratici" ¹⁹³ e "generici" ¹⁹⁴, sostenendo come, invece di elaborare una nozione di rappresentatività autenticamente sovranazionale, la Commissione si sia

¹⁸⁹ Per il caso italiano, si veda A. Tursi, *La categoria o il perimetro entro i quali verificare la rappresentatività sindacale*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2023.

¹⁹⁰ Cosio R., Curcuruto F., Di Cerbo V., Mammone G., *Il diritto del lavoro dell'UE: Prospettive dopo la Brexit*, 2021, p. 215.

¹⁹¹ Munkholm M., *Social Dialogue in the EU*, 2022, p. 48.

¹⁹² Delfino D., *Lavoro mediante piattaforme digitali, dialogo sociale europeo e partecipazione sindacale*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2023, p. 15.

¹⁹³ Cfr. Guarriello, F., *op. cit.*, p. 978.

¹⁹⁴ Cfr. Caruso, B., Alaimo, A., *op. cit.*, p. 292.

limitata a trasporre meccanicamente soluzioni nazionali generando, così, un "pasticcio comparato" dai criteri "deludenti" ¹⁹⁵.

Contrariamente, altra parte della dottrina sostiene che la genericità dei requisiti può essere interpretata come una scelta funzionale a conferire alla Commissione un ampio margine di discrezionalità nel governare il processo consentendole di agire come un efficace "gate keeper" per selezionare partner sociali stabili e garantire la governabilità del dialogo ¹⁹⁶.

Come già analizzato nel corso dei precedenti paragrafi, il procedimento della contrattazione collettiva ex art. 154 TFUE si articola in una prima fase di consultazione obbligatoria, in cui la Commissione interpella le parti sociali accreditate sia sull'opportunità (*an*) sia sul contenuto (merito) di una potenziale azione dell'Unione ¹⁹⁷, e in una seconda fase di negoziazione facoltativa, durante la quale le parti sociali possono informare la Commissione della loro volontà di avviare un negoziato, sospendendo così l'iter legislativo ordinario.

Qualora il negoziato si concluda con un accordo e le parti ne richiedano l'attuazione tramite decisione del Consiglio, la Commissione si è arrogata un ruolo di "assessment" non previsto dal Trattato, ma rivendicato "in virtù del suo ruolo di custode dei Trattati" ¹⁹⁸. Tale verifica *ex post* include, oltre ad un controllo di legittimità sulla conformità dell'accordo al diritto dell'Unione, un controllo sull'opportunità dell'accordo nel merito e una valutazione della "sufficiente rappresentatività cumulativa" delle parti *firmatarie* dell'accordo stesso.

La tensione fondamentale tra l'accreditamento formale e il pluralismo effettivo è emersa già dal caso *UEAPME c. Consiglio* ¹⁹⁹. In tale controversia, l'UEAPME, pur essendo un'organizzazione accreditata dalla Commissione e "indiscutibilmente rappresentativa" delle piccole e medie imprese, fu esclusa dai negoziati sull'accordo quadro sui congedi parentali²⁰⁰. Il Tribunale di primo grado respinse il ricorso, operando una

¹⁹⁵ Lo Faro A., *op. cit.*, p. 198.

¹⁹⁶ Cfr. Caruso B. Alaimo A., *op. cit.*, p. 292.

¹⁹⁷ *Ibidem*.

¹⁹⁸ Lo Faro A., *op. cit.*, p. 193.

¹⁹⁹ Lo Faro A., *op. cit.*, p. 198.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 202.

distinzione tra la fase consultiva, governata dai criteri della Commissione, e fase negoziale, che sarebbe invece "interamente affidata alle organizzazioni che hanno reciprocamente manifestato la loro volontà di avviare il processo"²⁰¹.

L'accesso al tavolo negoziale, pertanto, non discenderebbe da un diritto basato sulla rappresentatività certificata ma dal principio del "mutuo riconoscimento" tra le parti sociali stesse, il quale, come è stato osservato in dottrina, implica anche il diritto al "mutuo non-riconoscimento", ovvero un potere di veto e di esclusione esercitabile dalle organizzazioni più forti ²⁰².

Alcuni autorevoli autori hanno apostrofato tale presunta separazione come una "clamorosa falsità", una strategia processuale volta a legittimare un'esclusione politicamente ed hanno sottolineato come proprio il controllo ex post della Commissione sulla rappresentatività dei firmatari smentisca l'irrelevanza di tale requisito nella fase negoziale ²⁰³.

L'insegnamento del caso appena esaminato conferma, quindi, che l'autonomia delle parti sociali si mostra in tutto il suo carattere "condizionato" ed è destinato ad operare nei confini di una "gabbia dorata" istituzionale: sebbene libere durante il negoziato, che si svolge in modo non trasparente e senza documentazione pubblica, le parti sociali perdono la loro autonomia interpretativa a favore della Corte di Giustizia una volta che l'accordo è trasposto in diritto dell'Unione ²⁰⁴.

Tale autonomia è ulteriormente erosa da vincoli esterni, come le "Better Regulation Guidelines" della Commissione e l'obbligo di condurre un "Impact Assessment", percepiti come un'indebita ingerenza, e dal potere discrezionale della Commissione di rifiutare, per ragioni di opportunità politica, di sottoporre un accordo al Consiglio, come dimostrato nel caso EPSU ²⁰⁵.

A ciò si aggiunge una profonda questione di legittimazione democratica, definita come il problema di una "doppia legittimazione": la loro autorità attuale deriva principalmente "dall'alto", ovvero dal mandato delle

²⁰¹ *Ibidem*, p. 201, citando la sentenza UEAPME, punti 77 e 75.

²⁰² Cfr. Munkholm N., *op. cit.*, p. 158.

²⁰³ Cfr. Lo Faro, A., *op. cit.*, p. 201.

²⁰⁴ Cfr. Munkholm N., *op. cit.*, p. 159.

²⁰⁵ *Ibidem*.

confederazioni nazionali e dall'accreditamento istituzionale, mentre appare problematica una legittimazione "dal basso", proveniente da un mandato democratico diretto o rappresentativo della base dei lavoratori ²⁰⁶.

In tale contesto di incertezza giuridica, la firma del "Patto per il Dialogo Sociale Europeo" nel marzo 2025 tra la Commissione e le parti sociali interconfederali si configura come una risposta sì politica ma finalizzata a ricomporre la frattura fiduciaria post-*EPSU*. Il Patto, in effetti, prevede una serie di impegni significativi, quali la nomina di un "Inviato per il Dialogo Sociale Europeo", un rafforzamento del dialogo tripartito e un sostegno politico e finanziario al dialogo bipartito autonomo ²⁰⁷.

Tuttavia, è fondamentale sottolineare come tale accordo, essendo uno strumento di *soft law*, non incida né possa incidere sull'assetto giuridico consolidato dalla sentenza *EPSU*. La discrezionalità della Commissione nel decidere se e quando dare seguito a un accordo delle parti sociali rimane giuridicamente intatta e insindacabile nel merito, confinando l'efficacia *erga omnes* del dialogo sociale negoziale entro i limiti del gradimento politico dell'esecutivo. In questo quadro, la questione critica della legittimazione, e in particolare la complessa e delicata articolazione del mandato a negoziare conferito dalle affiliate nazionali alle confederazioni europee, emerge dunque come un profilo nevralgico e ancora parzialmente irrisolto, la cui analisi verrà affrontata nel prossimo paragrafo.

6. *Quale fondamento per il mandato negoziale nella contrattazione collettiva europea*

Il procedimento delineato dagli artt. 154 e 155 TFUE che, come esaminato, attribuisce a soggetti di diritto privato un ruolo (più o meno) diretto nella produzione di norme dell'Unione, è tuttavia subordinato alla imprescindibile "capacità di negoziare", concetto che, lungi dall'esaurirsi in

²⁰⁶ Cfr. Caruso B., Alaimo A., *op. cit.*, p. 292.

²⁰⁷ Commissione Europea, *Patto per il Dialogo Sociale Europeo*, 5 marzo 2025. Il Patto è stato firmato dalla Commissione e dalle organizzazioni interconfederali CES, BusinessEurope, SGI-Europe e SMEunited, come reazione al clima di sfiducia seguito alla rottura dei negoziati intersettoriali sul telelavoro e alla sentenza *EPSU*.

una mera formalità procedurale, costituisce l'elemento essenziale su cui poggiano sia la legittimità che l'esigibilità degli accordi autonomi europei.

Affinché un accordo possa validamente vincolare le organizzazioni nazionali e, di conseguenza, i datori di lavoro e i lavoratori che esse rappresentano, è indispensabile che le organizzazioni firmatarie a livello europeo possiedano un idoneo mandato, giacché, in assenza di tale capacità l'intero procedimento in esame rischia di essere affetto da un vizio di legittimità originario.

Lungi dall'essere un'innovazione recente, il criterio della capacità negoziale è il risultato di un'evoluzione istituzionale pluridecennale avviato dalla Commissione Europea che stabilì il requisito della "capacità di negoziare accordi" in capo alle organizzazioni sindacali e datoriali.

Tale principio è stato successivamente rafforzato, prima dal Parlamento Europeo nel 1994, con la proposta di un "mandato dei loro membri", e poi dal Comitato Economico e Sociale Europeo nel 1997, che ha ribadito la necessità di un mandato esplicito per negoziare a livello europeo.

Questa traiettoria storica è culminata nella dichiarazione quadripartita del 27 giugno 2016, "*A new start for social dialogue*", la quale, riaffermando l'impegno a "garantire che esista la capacità di avviare negoziati con un mandato appropriato", suggerisce una persistente tensione tra il quadro normativo e la realtà organizzativa.

Tuttavia, il fondamento del mandato negoziale nella contrattazione collettiva europea si rivela ancor oggi intrinsecamente complesso e strutturalmente debole con diverse criticità che attengono principalmente alla natura stessa delle parti sociali europee che, essendo organizzazioni di secondo grado, sono composte non da singoli lavoratori o datori di lavoro bensì da associazioni sindacali e datoriali nazionali ²⁰⁸.

Tale struttura organizzativa indiretta genera significative criticità sotto il profilo dell'azione sindacale poiché (in linea teorica) necessiterebbe, a monte, di un complesso meccanismo di mandato conferito dalle organizzazioni nazionali a quelle europee per poter avviare l'attività di contrattazione e, a valle, di una successiva e non scontata fase di ratifica

²⁰⁸ Guarriello F., *Il sistema europeo delle relazioni sindacali*, cit., p. 975,

degli accordi conclusi.

La questione del mandato costituisce, pertanto, uno degli aspetti più controversi e problematici del dialogo sociale europeo dal momento che la legittimità a negoziare delle confederazioni europee dipende interamente dal potere che le rispettive affiliate nazionali sono disposte a delegare, un processo storicamente ostacolato dalla divergenza degli interessi e dalla persistente sovranità dei sistemi nazionali di relazioni industriali ²⁰⁹.

Invero, tale debolezza è stata emblematicamente rappresentata dalla tenace e storica posizione dell'organizzazione datoriale UNICE (ora BusinessEurope) la quale si è sempre mostrata riluttante all'idea di dotarsi di un mandato permanente a negoziare, adducendo come motivazione l'assenza di un effettivo potere negoziale in capo ad alcune delle sue confederazioni nazionali affiliate, rendendo di fatto impraticabile un mandato generalizzato a negoziare e richiedendo per l'approvazione degli accordi il vincolo dell'unanimità all'interno del proprio consiglio ²¹⁰.

Sebbene tale ostacolo sia stato aggirato tramite il conferimento di mandati ad hoc per specifici negoziati, esso è sintomo di una fragilità che caratterizza le fondamenta del potere negoziale datoriale a livello europeo.

Invece, la Confederazione Europea dei Sindacati (CES) è riuscita a dotarsi di un mandato in modo più strutturato per il tramite dell'importante azione condotta dalle federazioni europee di settore, le cui affiliate nazionali detengono un effettivo potere negoziale nei rispettivi ordinamenti e sono quindi in grado di conferire un mandato legittimo alle rispettive organizzazioni di riferimento ²¹¹.

Ciononostante, appare opportuno evidenziare che anche nella CES si registra la presenza di ostacoli giuridici, in particolare a livello interprofessionale, dove alcune delle più importanti confederazioni-ombrello, come la DGB tedesca e il TUC inglese, non possiedono statutariamente un potere negoziale diretto e, di conseguenza, non possono conferire un mandato generale alla CES per la stipula di accordi

²⁰⁹ Cfr. Guarriello F., *ult. op. cit.*, p. 978; Rocella M., Treu T., *op. cit.*, p. 490.

²¹⁰ Guarriello F., *ult. op. cit.*, p. 978; M. Rocella, Treu T., *op. cit.*, p. 488.

²¹¹ Guarriello F., *op. cit.*, p. 978.

interconfederali ²¹².

Tali criticità sono state confermate da una ricerca condotta da Eurofound che ha evidenziato come la prassi di un mandato negoziale formalizzato sia tutt'altro che consolidata e trasparente ²¹³.

Dall'esame delle strutture delle diverse organizzazioni operanti a livello europeo emerge un quadro eterogeneo e problematico considerata la prevalenza di meccanismi informali o la totale assenza di disposizioni statutarie esplicite in tema di mandato.

Nello specifico, il dato più eloquente a conferma di tale criticità riguarda la scarsa diffusione di mandati negoziali formalizzati, posto che, su un totale di 87 organizzazioni esaminate soltanto 24 (circa il 28%) dispongono di un mandato formale mentre ben 47 (circa il 54%) non presentano alcuna traccia di un mandato formale e 16 (circa il 18%) si affidano a procedure ad hoc.

Categoria	Numero di Organizzazioni
Totale parti sociali a livello UE	87
Parti sociali con mandato (statuario/non statuario)	24
Parti sociali con mandato ad hoc/altra procedura	16
Nessun mandato / Nessun dato	47

Tabella 1: Riepilogo della Tipologia di Mandato per le 87 Parti Sociali a Livello UE

Tali dati confermano una carenza sistemica che trova ulteriore riscontro nella dettagliata analisi condotta sulle ventiquattro organizzazioni dotate di mandato dalla quale emerge come i mandati di natura statutaria siano complessivamente diciannove, di cui dieci riferibili al versante sindacale e nove riconducibili a quello datoriale, mentre i mandati di natura non

²¹² *Ibidem.*

²¹³ C. Welz, *The capacity to negotiate agreements of the European Social Partners*, Eurofound, 16 Maggio 2017

statutaria siano dieci, di cui sette di matrice sindacale e tre di parte datoriale, configurando così un quadro che, pur mostrando criticità diffuse su entrambi i fronti, manifesta una debolezza particolarmente marcata nella componente datoriale ²¹⁴.

Per comprendere appieno un esempio virtuoso di mandato appare utile richiamare l'esperienza maturata nel settore chimico, dove l'European Chemical Employers Group (ECEG), sul versante datoriale, stabilisce espressamente nel proprio statuto e nel relativo regolamento la titolarità di un mandato per la negoziazione e la sottoscrizione di accordi collettivi a livello europeo.

Ancora, un ulteriore esempio virtuoso è costituito dalla IndustriALL European Trade Union, sul fronte sindacale, che conferisce al proprio Comitato Esecutivo il potere di attribuire mandati attraverso una procedura dettagliatamente disciplinata.

Tuttavia, tali esempi rappresentano la minoranza e si pongono in contrapposizione alla più diffusa tendenza delle organizzazioni di dotarsi di "mandati ad hoc" generando così profili particolarmente critici ancora più se si pensa che soltanto trentasei delle ottantasette organizzazioni esaminabili rendono pubblicamente accessibili i propri statuti.

Ma i profili problematici non si esauriscono qui e, con riguardo ai meccanismi procedurali interni di ratifica degli accordi conclusi, si rileva che delle ventiquattro organizzazioni dotate di mandato formale solo tredici hanno codificato una procedura di ratifica dalla cui analisi emerge una tendenza a richiedere soglie di consenso particolarmente elevate, con l'effetto di introdurre un potenziale ostacolo alla conclusione di accordi collettivi aventi efficacia vincolante.

²¹⁴ Eurofound, cit.

Tipologia di Maggioranza	Numero di Organizzazioni
Consenso	7
Maggioranza 2/3	4
Maggioranza semplice	1
Maggioranza 90%	1

Tabella 2: Maggioranze Applicate nelle Procedure di Ratifica (N=13)

Più precisamente, come si può osservare dallo schema sopra riportato, sette organizzazioni subordinano la ratifica alla condizione del consenso unanime dei consociati mentre quattro richiedono il raggiungimento di una maggioranza qualificata. Appare quasi superfluo sottolineare come tale situazione determina un assetto procedurale particolarmente gravoso che trova una diretta conseguenza (negativa) negli esiti del dialogo sociale, il quale, ha condotto alla produzione di una vasta gamma di strumenti di *soft law* a fronte, tuttavia, di meno di venti accordi autonomi e di nove accordi sottoposti all'attuazione mediante decisione del Consiglio.

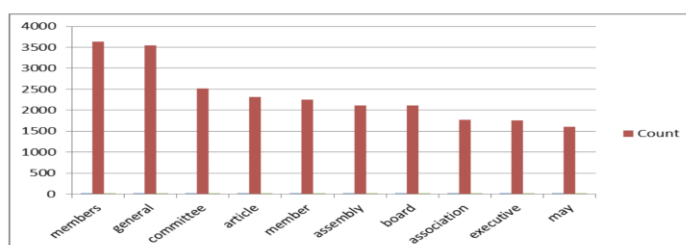
Pertanto, appare plausibile ipotizzare un nesso causale in virtù del quale le elevate soglie di ratifica disincentiverebbero i negoziatori dall'intraprendere la strada di un accordo vincolante, delineando un paradosso in cui i meccanismi volti a garantire la legittimità interna finiscono per depotenziare la funzione normativa esterna del sistema.

E ancora, un ulteriore profilo critico si coglie dall'esame degli statuti delle organizzazioni che suggeriscono una discrepanza tra il ruolo paralegislativo attribuito dal TFUE e l'autopercezione delle stesse associazioni sindacali e datoriali dal momento la diffusione di termini generici come "negoziare" non è accompagnata da disposizioni finalizzate a rendere concreta tale prerogativa.

Most used words in relation to capacity to negotiate

term	no. documents	total references
negotiate	38	205
implementation	37	72
social dialogue	36	163
ratification	19	27
sectoral social dialogue	13	39
collective bargaining	12	22
industrial relations	9	17
representativeness	5	7
capacity to negotiate	4	6
collective agreement(s)	3	16
European collective agreements	3	5
framework agreement(s)	2	2
labour agreements	1	1
binding declarations	1	1
contractual relations	1	1

10 most used words



23

Eurofound

Tabella 3: Frequenza dei Termini Giuridicamente Rilevanti negli Statuti ²¹⁵

In particolare, le espressioni "capacità di negoziare" e "relazioni contrattuali" ricorrono, rispettivamente, solo sei e una volta evidenziando una frequenza d'uso in netta antitesi con l'abbondanza di termini relativi alla dimensione di governance interna come "membri", "articolo" e "assemblea".

Tale evidenza linguistica sembra indicare una tendenza delle organizzazioni a configurarsi come associazioni di rappresentanza piuttosto che come soggetti legittimati a svolgere un ruolo di negoziatori di norme dotate di efficacia vincolante.

In conclusione, l'azione delle parti sociali europee risulta intrinsecamente vincolata da una complessa catena di trasmissione della legittimità democratica e del mandato, la quale richiede, a monte, un

²¹⁵ Eurofound, cit.

articolato meccanismo per il conferimento del mandato a negoziare da parte delle organizzazioni nazionali affiliate e, a valle, un processo di ratifica interna affinché gli accordi eventualmente conclusi possano dispiegare i propri effetti. Il frequente ricorso a prassi informali da parte di organizzazioni sia sindacali che datoriali si rivela, pertanto, inadeguato in un contesto giuridico sempre più complesso ed evidenzia ulteriormente la necessità di riforme in tema di trasparenza, di disciplina dei mandati e delle procedure di ratifica per garantire la credibilità a lungo termine del dialogo sociale europeo.

Capitolo III

Prospettive e sfide del dialogo sociale e della contrattazione collettiva europea

SOMMARIO: 1. L'eterogeneità dei sistemi di relazioni industriali e le difficoltà di armonizzazione dei contenuti del dialogo sociale europeo. Sulla necessità di implementare nuovi criteri di monitoraggio. – 2. Il dialogo sociale europeo e la transizione digitale. – 3. *Green Deal* e sostenibilità sociale: verso una contrattazione collettiva ambientale?. – 4. Quale ruolo per i comitati aziendali europei nella transizione ambientale. – 5. Il progressivo calo degli accordi vincolanti e la crisi di efficacia del sistema dal caso EPSU in avanti. – 6. Verso una nuova stagione del dialogo sociale europeo: condizioni, rischi e opportunità.

1. L'eterogeneità dei sistemi di relazioni industriali e le difficoltà di armonizzazione dei contenuti del dialogo sociale europeo. Sulla necessità di implementare nuovi criteri di monitoraggio.

L'efficacia della struttura del dialogo sociale europeo è condizionata dall'eterogeneità riscontrabile nei sistemi nazionali di relazioni industriali dei diversi Stati membri, i quali costituiscono il quadro giuridico in cui gli accordi collettivi europei devono essere recepiti e attuati, giacché tale diversità, radicata in decenni di sviluppo storico autonomo, pone in essere una pluralità di modelli la cui classificazione consente di cogliere i principali profili problematici che ostacolano un'armonizzazione sostanziale degli accordi collettivi europei conclusi a livello di europeo ²¹⁶.

Si possono, infatti, distinguere sistemi di relazioni industriali in cui il contratto nazionale di categoria o di settore costituisce il primo e principale strumento per la regolazione collettiva, spesso supportato da meccanismi legali di estensione *erga omnes* che ne garantiscono l'applicazione generalizzata, da modelli, come quello britannico, che privilegiano maggiormente il piano della contrattazione aziendale o di stabilimento (*single-employer bargaining*) con una presenza ridotta di accordi nazionali e un approccio volontaristico, e infine sistemi, come quelli nordici,

²¹⁶ Cfr. Rocella M., T., Treu, T., *Diritto del lavoro dell'UE*, 2022, p. 485.

caratterizzati da un elevato grado di centralizzazione e coordinamento interconfederale, un'alta densità sindacale e un coinvolgimento diretto delle parti sociali nella gestione del *welfare state* ²¹⁷.

Tali differenze riscontrabili a livello nazionale comportano non pochi problemi sia sotto il profilo dell'armonizzazione dei contenuti sia, soprattutto, sotto quello dell'efficacia giuridica degli accordi collettivi europei, in particolare di quelli che scelgono la via dell'attuazione autonoma.

Invero, come già esaminato nel precedente capitolo, la dimensione europea delle relazioni industriali non è originaria ma derivata da quella nazionale e, pertanto, gli accordi che ne scaturiscono necessitano di un ulteriore e imprescindibile processo negoziale di implementazione a livello nazionale affinché possano produrre effetti giuridici vincolanti ²¹⁸.

Poiché gli accordi autonomi europei non sono *self-executing* ma richiedono un "passaggio traspositivo interno" affinché possano dispiegare la propria efficacia, si configurano come il primo elemento di una "fattispecie a formazione progressiva" che si perfeziona solo con l'atto di attuazione nazionale, tipicamente un accordo collettivo ²¹⁹.

Il riportato problema dell'eterogeneità dei sistemi nazionali emerge in tutta evidenza nella fase implementativa di detti accordi generando un'inevitabile "efficacia differenziata" e la coesistenza di "statuti paralleli di effetti" ²²⁰: un medesimo accordo-quadro europeo, infatti, può essere recepito in uno Stato membro attraverso un contratto collettivo nazionale dotato di efficacia *erga omnes* grazie a un meccanismo di estensione legale,

²¹⁷ Per una più attenta analisi si rinvia a Cella G.P., Treu T., *National Trade Union Movements*, in R. Blanpain (a cura di), *Comparative Labor Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies*, l'Aja, 2014; Visser J., *In search of inclusive unionism: a comparative analysis*, in *BCLR*, 1990, 18; Verma A.; Kochan A. (a cura di), *Unions in the 21st Century. An international perspective*, Londra, 2004; Marginson P., Sisson K., *European Integration and Industrial Relations*, Londra, 2004; Carrieri M., Treu T., *Introduzione*, in Carrieri M., Treu T. (a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna, 2013, pp. 1 ss; Magnani M., *Diritto sindacale europeo e comparato*, Torino, 2020, p. 6 ss.

²¹⁸ *Ibidem*.

²¹⁹ Baylos Grau A., *La contrattazione collettiva dal punto di vista degli ordinamenti nazionali*, in Lettieri A., Romagnoli U. (a cura di), *La contrattazione collettiva in Europa*, Ediesse, 1998, p. 65; Aparicio Tovar J., *Contrattazione collettiva*, cit., pp. 186-187; Franssen E., *Legal Aspects of European Social Dialogue*, Anversa, 2002, p. 139 e 145-146; Welz C., *The European Social*, cit., pp. 342 e ss.; Caruso, B., Alaimo, A., *op. cit.*, p. 313; Guarriello, F., *op. ult. cit.*, p. 986.

²²⁰ Cfr. Deinert O., *Modes of Implementing*, cit., pp. 322-323

mentre in un altro Stato, caratterizzato da un sistema di puro volontarismo, la sua attuazione potrebbe limitarsi a un accordo applicabile solo alle imprese affiliate alle associazioni datoriali stipulanti lasciando ampie fasce di lavoratori prive di copertura ²²¹.

Tale duplice e distinto epilogo della fase traspositiva degli accordi autonomi costituisce il principale profilo problematico minando non solo la sua applicazione omogenea tra i diversi Stati membri ma, soprattutto, l'efficacia dello stesso, compromettendo alla radice l'obiettivo di determinare un livello minimo di tutele applicabili alla totalità dei lavoratori europei e di contrastare il *dumping* sociale.

La consapevolezza di tali criticità ha spinto le stesse parti sociali europee e la Commissione a ricercare correttivi procedurali volti a mitigare le conseguenze negative della frammentazione individuando nel monitoraggio una potenziale soluzione alle difformità delle prassi attuative. Il risultato di tale tentativo ha condotto alla previsione negli accordi autonomi di specifiche clausole che istituzionalizzano un processo di monitoraggio *ex post*, come nel caso degli accordi-quadro sul telelavoro (2002), sullo stress lavoro-correlato (2004), sulla digitalizzazione (2020), i quali affidano l'implementazione alle "procedure e prassi proprie delle parti sociali nei vari Stati membri" prevedendo un compito di supporto in seno alla Commissione che si impegna a promuovere lo «scambio di esperienze su pratiche di messa in atto» ed un coinvolgimento del Comitato per il dialogo sociale.

A titolo meramente esemplificativo, l'accordo sullo stress stabilisce che le organizzazioni nazionali debbano notificare le procedure di attuazione al Comitato, il quale ha il compito di predisporre una tabella annuale riassuntiva e di redigere un rapporto completo al termine di un periodo triennale, l'accordo sul telelavoro prevede la stesura di una relazione congiunta ad opera di un gruppo *ad hoc* e l'accordo sulla digitalizzazione presenta strumenti che si orientano in tal senso ²²².

Tali meccanismi, che richiamano le tecniche di *peer review* e di *benchmarking* proprie del Metodo Aperto di Coordinamento, rappresentano un tentativo di introdurre una forma di *governance* "leggera" poiché non

²²¹ Caruso, B., Alaimo, A., *op. cit.*, p. 313

²²² Caruso, B., Alaimo, A., *op. cit.*, p. 314 ss.

impongono un obbligo di risultato giuridicamente sanzionabile ma, diversamente, pongono in essere dei paletti procedurali ispirati alla trasparenza con l'intento di porre pressione reciproca (*peer pressure*) tra gli attori nazionali. La Commissione stessa ha incoraggiato tale approccio assumendosi il compito di assistere le parti sociali e di valutare, al termine del periodo di attuazione, in che misura l'accordo abbia contribuito al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione.

Ora, a distanza di oltre vent'anni dall'introduzione dei primi meccanismi di monitoraggio, appare opportuno (e doveroso) condurre una riflessione sulla loro adeguatezza attuale poiché, sebbene tali sistemi abbiano innegabilmente rappresentato una soluzione utile per introdurre un elemento di trasparenza e di responsabilità reciproca, i loro limiti intrinseci non possono essere ignorati.

Infatti, il monitoraggio, così come concepito, rimane uno strumento di *soft governance* privo di reali meccanismi di *enforcement* la cui efficacia è interamente rimessa - come già esaminato nel corso del precedente capitolo - alla volontà politica e alla capacità delle parti sociali nazionali. Di fronte alle sfide attuali - quali la transizione digitale e ambientale, la cui trattazione è affidata ai prossimi paragrafi - la mera condivisione di buone pratiche appare insufficiente e rende necessario quanto meno ipotizzare l'elaborazione di soluzioni più incisive.

In tale ottica una potenziale soluzione potrebbe consistere nel rafforzamento dell'attuale sistema di monitoraggio degli accordi autonomi - il quale ad oggi ha una mera valenza ricognitiva - mediante l'elevazione dei rapporti degli Stati membri a strumenti di valutazione formale in ossequio alle prerogative di coordinamento della Commissione ai sensi degli artt. 121 e 148 TFUE.

Infatti, dal momento che l'articolo 121 TFUE legittima la "sorveglianza multilaterale" sulle politiche economiche e, soprattutto, sulle riforme strutturali degli Stati membri ed essendo pacifica l'importanza dell'efficacia dei sistemi di relazioni industriali nel governare le transizioni del mercato del lavoro, una sistematica ed inefficace implementazione degli accordi autonomi - che conduca ad una perdita di competitività, produttività e ad un pregiudizio economico - costituisce una criticità strutturale che ricade a

pieno titolo nell'ambito di sorveglianza della Commissione.

E ancora, poiché gli accordi autonomi europei vertono spesso su materie – quali la formazione, le condizioni di lavoro, la parità di genere – che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi occupazionali delineati al titolo IX del TFUE, la loro mancata (o inesatta) implementazione a livello nazionale costituisce una deviazione dagli obiettivi di politica occupazionale concordati a livello di Unione, legittimando un intervento di monitoraggio e raccomandazione da parte della Commissione ai sensi dell'art. 148 TFUE.

Più precisamente, gli esiti del monitoraggio - in particolare le carenze o i ritardi nell'implementazione di un accordo autonomo in un dato Stato membro - sarebbero puntualmente indicati nella relazione annuale comune del Consiglio e della Commissione, giacché una carente implementazione degli *output* del dialogo sociale europeo a livello nazionale, qualora venga identificata come un fattore che ostacola il raggiungimento degli obiettivi di politica sociale e occupazionale dell'Unione, potrebbe legittimamente tradursi in una Raccomandazione Specifica per Paese (CSR).

Tale approccio, lungi dal costituire una violazione dell'autonomia riconosciuta alle parti sociali atteso che non comporterebbe alcun obbligo di risultato, si limiterebbe a responsabilizzare gli Stati membri invitandoli a creare un contesto più favorevole al recepimento dell'accordo tramite contrattazione collettiva. In altri termini, la raccomandazione non si rivolgerebbe ai soggetti negoziali bensì al quadro istituzionale entro cui essi operano promuovendo un ambiente giuridico e politico propizio al dialogo sociale e coerente con gli impegni assunti dalle rispettive organizzazioni nazionali in sede europea.

Sul piano sistemico, tale soluzione, da un lato, consentirebbe di superare l'inefficacia dei sistemi di monitoraggio trasformandoli in strumenti capaci di produrre effetti politici tangibili; dall'altro, contribuirebbe a colmare la distanza tra la governance “sociale” e quella “economica” dell'Unione, così, restituendo al dialogo sociale un ruolo effettivo nel ciclo delle politiche europee. L'istituzionalizzazione di un tale collegamento tra il monitoraggio degli accordi autonomi e le procedure del Semestre europeo rappresenterebbe, in definitiva, un passo decisivo verso una integrazione multilivello del dialogo sociale nella governance economico-sociale

dell'Unione.

Si realizzerebbe così un meccanismo di *enforcement* indiretto che sfruttando appieno gli strumenti di *governance* già esistenti supererebbe l'impasse oggi riscontrabile con riferimento alla mancanza di "cogenza" dei sistemi di monitoraggio.

2. Il dialogo sociale europeo e la transizione digitale.

Per capire la parabola evolutiva del dialogo sociale europeo occorre condurre l'analisi dagli ambiti e dai profili sui quali è chiamato a confrontarsi esercitando la propria funzione potenzialmente regolatrice. In un contesto storico che si caratterizza per il susseguirsi di significativi cambiamenti strutturali su vasta scala, l'efficacia del ruolo delle parti sociali si misura nella loro capacità di affrontare le sfide che influenzano, tra le altre cose, il mondo del lavoro.

Per tali motivi, il dialogo sociale europeo è chiamato a misurarsi con due prove generazionali: la transizione digitale e quella ambientale di cui la prima, legata alla diffusione delle nuove tecnologie e dell'intelligenza artificiale, sta modificando significativamente tanto il rapporto lavorativo quanto lo stesso sistema delle relazioni industriali; la seconda, incentrata sulla necessità di promuovere modelli produttivi sostenibili e circolari, impone un profondo riassetto industriale con effetti potenzialmente asimmetrici sulla distribuzione territoriale dell'occupazione e sulla tenuta del sistema di welfare ²²³.

Secondo quanto rilevato dal Parlamento Europeo in uno studio del 2022 ²²⁴ le due transizioni — pur diverse per presupposti e strumenti — producono effetti cumulativi che accentuano le diseguaglianze sociali e territoriali, aumentando la vulnerabilità di determinate categorie di lavoratori (non qualificati, donne, migranti, lavoratori anziani). Mentre la

²²³ Cfr. Aloisi A., *Integrating the EU Twin (Green and Digital) Transition? Synergies, Tensions and Pathways for the Future of Work*, JRC Working Papers Series on Labour, Education and Technology, 2025, 1, p. 4.

²²⁴ European Parliament, *Unionisation and the twin transition. Good practices in collective action and employee involvement*, PE 733.972, 2022.

digitalizzazione può comportare una polarizzazione del mercato del lavoro, la transizione verde può determinare processi di deindustrializzazione selettiva ma, ciò che pare opportuno rilevare, è come in entrambi i casi, il ruolo delle parti sociali è fondamentale per anticipare i cambiamenti, accompagnare la riconversione e garantire una distribuzione equa dei costi e dei benefici delle trasformazioni ²²⁵.

Tale importanza è, infatti, riconosciuta dal Pilastro europeo dei diritti fondamentali, che prevede come la cooperazione tra le parti sociali sia cruciale per affrontare tali tipologie di sfide garantendo al contempo l'effettività del sistema di relazioni industriali nonché della contrattazione collettiva in Europa attraverso la difficile armonizzazione dei diversi quadri normativi degli Stati membri, come esaminato nel paragrafo precedente.

In tale contesto influenzato dai menzionati cambiamenti, il coinvolgimento proattivo e adattivo delle parti sociali può rivelarsi funzionale alla tutela degli interessi tanto dei lavoratori quanto dei datori di lavoro agevolando l'integrazione efficace delle tecnologie digitali e contribuendo a mitigare gli effetti potenzialmente negativi che ne possono derivare.

Tuttavia, come osservato anche dalla dottrina, il coinvolgimento delle parti sociali nelle politiche europee della transizione rimane insufficiente, relegato a una partecipazione occasionale, meramente consultiva e non vincolante, priva di un reale potere co-decisorio con la conseguenza che, in mancanza di una riforma strutturale, il dialogo sociale europeo rischia di rimanere un simulacro partecipativo incapace di affrontare efficacemente le sfide poste dai nuovi scenari tecnologici e ambientali ²²⁶.

Nel corso del presente e del prossimo paragrafo, pertanto, si esaminerà quale ruolo può (e deve) assumere il dialogo sociale europeo di fronte alla *twin transition* esaminando, per quel che concerne la transizione digitale, le risposte contrattuali e istituzionali fornite a livello europeo e settoriale, con

²²⁵ Cfr. Zappalà L., *Sistemi di IA ad alto rischio e ruolo del sindacato alla prova del risk-based approach*, in *Labour & Law Issues*, 2024, 10, 1, p. 55,

²²⁶ Pizzoferrato A., *Current issues of European and national collective labour law: the digitalisation of work and the EU Recovery Plan*, in Pizzoferrato A., Turrin M. (a cura di), *Current Issues of EU Collective Labour Law*, Giappichelli, 2024, p. 60

particolare attenzione all'AI Act, all'accordo quadro sulla digitalizzazione ed alla Direttiva Piattaforme.

Appare indubbio ed è condiviso in dottrina come l'implementazione sempre più frequente nei luoghi di lavoro di tecnologie digitali, e in particolare di sistemi di intelligenza artificiale, renda necessaria una profonda revisione non solo dei tradizionali strumenti posti a tutela dei lavoratori ma anche degli esaminati meccanismi di *governance* partecipativa, invitando il dialogo sociale europeo a confrontarsi con la necessità di sviluppare risposte negoziali idonee a coadiuvare la trasformazione digitale salvaguardando, al contempo, i principi fondamentali posti a tutela dei lavoratori e rafforzando la dimensione collettiva della regolazione.

Un primo, significativo, risultato di questo sforzo è rappresentato dall'Accordo Quadro europeo sulla digitalizzazione, sottoscritto il 22 giugno 2020 dalle parti sociali europee rappresentative a livello interprofessionale — BusinessEurope, SMEUnited, SGI Europe e CES — ai sensi dell'art. 155, par. 1, TFUE²²⁷.

Dal punto di vista contenutistico, l'accordo si articola in quattro ambiti giuridicamente rilevanti: (1) la gestione dell'introduzione della tecnologia digitale nei luoghi di lavoro, (2) lo sviluppo delle competenze digitali, (3) il rispetto del principio di connessione e il diritto alla disconnessione, e (4) la tutela della dignità umana e dei diritti fondamentali nel contesto della digitalizzazione, con riferimento anche all'utilizzo di sistemi intelligenti²²⁸.

Tuttavia, non è tutto oro quel che luccica e l'Accordo in esame presenta evidenti limiti strutturali - derivanti dalla sua natura di accordo autonomo - sia per quel che concerne la nota e già affrontata questione dell'assenza di un recepimento normativo centralizzato sia per l'assenza di un meccanismo significativo di monitoraggio e sanzione che ne indebolisce ulteriormente la portata lasciando inevase le esigenze di certezza giuridica che un cambiamento sistemico come la digitalizzazione richiederebbe²²⁹.

²²⁷ European Parliament, *Unionisation and the twin transition. Good practices in collective action and employee involvement*, PE 733.972, 2022, p. 31.

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ Pizzoferrato A., *op. cit.*, p. 2

A riprova di ciò si segnala che dai dati raccolti dalle parti sociali nazionali, tenute a riferire sulle misure di implementazione poste in essere nei diversi Stati membri, emerge una significativa disomogeneità nell'applicazione con diversi Stati membri – tra cui Francia, Italia e Germania – che non hanno adempiuto agli obblighi di rendicontazione, compromettendo l'efficacia complessiva dell'accordo e la sua effettiva implementazione uniforme in Europa²³⁰.

In questo quadro si inserisce l'adozione del Regolamento (UE) 2024/1689, noto come AI Act, che ha poi segnato un punto di svolta nell'ambito della regolazione digitale europea, introducendo per la prima volta un quadro normativo orizzontale e vincolante per lo sviluppo e l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale. Sebbene la ratio principale dell'atto sia la promozione del buon funzionamento del mercato interno, esso incide in modo diretto anche sulla dimensione lavoristica, classificando tra i sistemi “ad alto rischio” quelli utilizzati nell'ambito delle relazioni di lavoro per finalità quali l'assunzione, l'assegnazione di compiti, la promozione o la cessazione dei rapporti contrattuali di lavoro²³¹.

Il ruolo del dialogo sociale in tale contesto resta, tuttavia, ancora debole e non strutturalmente garantito poiché se da un lato la pressione esercitata dalle confederazioni sindacali europee ha contribuito a migliorare sensibilmente il testo normativo rispetto alle versioni iniziali, che erano pressoché silenti sul piano della protezione dei diritti dei lavoratori, dall'altro permangono ampie zone grigie in relazione al coinvolgimento delle rappresentanze sindacali nei processi decisionali. Il considerando 165 e l'art. 95 riconoscono la possibilità di coinvolgere i sindacati nella elaborazione di codici di condotta volontari ma nessuna disposizione attribuisce un ruolo vincolante alle parti sociali nella fase di implementazione né tantomeno nei procedimenti di autorizzazione, certificazione o valutazione dei sistemi IA.

²³⁰ Battista L., *The European Framework Agreement on Digitalisation: challenges and priorities during its implementation*, in Pizzoferrato A., Turrin M. (a cura di), *Current Issues of EU Collective Labour Law*, Giappichelli, 2024.

²³¹ Ciucciovino S., *Risorse umane, intelligenza artificiale e Regolamento (UE) 2024/1689*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2024, 3, p. 579.

Anzi, la stessa struttura dell'AI Act prevede, all'art. 6, la possibilità per i fornitori di sistemi ad alto rischio di esonerarsi dagli obblighi previsti, qualora, attraverso una valutazione documentata e autonoma ritengano che il sistema non presenti un rischio significativo per la salute, la sicurezza o i diritti fondamentali delle persone fisiche, e ciò senza alcuna previsione di coinvolgimento obbligatorio dei rappresentanti dei lavoratori in tale fase.

E ancora, il considerando 92 prevede che l'AI Act lasci "impregiudicati gli obblighi dei datori di lavoro di informare o di informare e consultare i lavoratori o i loro rappresentanti a norma del diritto e delle prassi dell'Unione o nazionali" mentre la conclusione dello stesso ("è pertanto opportuno prevedere nel presente regolamento un obbligo di informazione con tale finalità, lasciando impregiudicati i diritti esistenti dei lavoratori") appare ambigua e deludente risultando carente di qualsivoglia riferimento al più importante diritto di consultazione dei (rappresentanti dei) lavoratori.

Due note positive in un quadro complessivamente critico sono però date dal paragrafo 11 dell'art. 2 e dal paragrafo 7 dell'art. 26: il primo prevede che l'UE o gli Stati membri possono introdurre previsioni normative più favorevoli per la tutela dei diritti dei lavoratori rispetto all'uso di dispositivi di IA lasciando, così, aperta una porta all'applicazione di contratti collettivi e all'adozione di interventi futuri sul tema; il secondo, menzionando in via espressa unicamente l'obbligo di informazione, si rivela di significativa importanza per il suo rinvio mobile alle normative già esistenti in materia.

Con riferimento a tale ultimo articolo, è corretto ritenere che l'obbligo informativo previsto dall'AI Act fornisca un livello minimo di tutela che viene integrato mediante il richiamo alle norme e alle procedure già previste dalle fonti richiamate. Infatti, laddove l'introduzione di un sistema di IA ad alto rischio debba essere accompagnato da un coinvolgimento più significativo delle parti sociali il rinvio mobile dell'art. 26, par. 7, determinerà l'applicazione delle tutele previste dall'art. 4, par. 2, lett. c) della Direttiva 2002/14/CE in tema di informazione e consultazione su "decisioni suscettibili di comportare cambiamenti di rilievo in materia di organizzazione del lavoro".

Pertanto, l'AI Act determina un impianto normativo che, pur essendo compatibile con le esigenze del mercato interno e pur prevedendo dei livelli

minimi di tutela della partecipazione vincolante dei rappresentanti dei lavoratori, non prevede norme che introducano una consultazione che sia calibrata sulle precise specificità della materia: il governo dell'intelligenza artificiale nei luoghi di lavoro.

In assenza di un meccanismo partecipativo obbligatorio che sia calibrato specificamente sui profili che possono scaturire dall'introduzione dell'IA nei luoghi di lavoro, il dialogo sociale europeo rischia infatti di essere relegato a strumento volontaristico nonostante le sue potenzialità regolative.

In tal senso l'Unione sembra, infine, aver aggiustato il tiro e con l'adozione della Direttiva (UE) 2024/2831 (cd. Direttiva "Piattaforme") sul miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali ha compiuto grande passo in avanti verso il riconoscimento formale e concreto del ruolo del dialogo sociale nella regolazione algoritmica²³².

Il varo della Direttiva da parte del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea, frutto di un complesso iter legislativo avviato nel dicembre 2021 con l'attivazione della procedura di consultazione delle parti sociali a livello europeo, introduce per la prima volta con riguardo a sistemi di IA un obbligo espresso non soltanto di informazione, come già previsto nell'AI Act ma anche – e soprattutto – di consultazione delle rappresentanze dei lavoratori²³³. Sebbene la Direttiva abbia un ambito di applicazione circoscritto al lavoro mediato da piattaforma, la stessa si pone quale precedente paradigmatico.

Ed infatti l'art. 13 impone obblighi stringenti di informazione e consultazione in conformità con la Direttiva 2002/14/CE e richiede che qualsiasi introduzione o modifica di sistemi automatizzati avvenga previa interlocuzione con le rappresentanze sindacali. Di notevole importanza è altresì la previsione secondo la quale i rappresentanti dei lavoratori potranno essere assistiti da un esperto di loro scelta nella misura in cui ciò risulti necessario per esaminare la questione sottoposta all'obbligo di informazione e consultazione, stabilendo che le spese saranno poste a carico della

²³² Direttiva (UE) 2024/2831 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2024, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea l'11 novembre 2024

²³³ Cfr. Zappalà L., *op. cit.*, p. 67

piattaforma digitale se la stessa conta più di 250 lavoratori nello Stato membro interessato.

Lungi dal costituire un mero enunciato promozionale del dialogo sociale, come talvolta riscontrabile in precedenti atti dell'Unione, la disposizione si distingue per il suo carattere innovativo garantendo che la partecipazione sindacale sia non solo attiva ma anche consapevole tanto nella fase informativa quanto in quelle di valutazione di impatto sia sulla protezione dei dati personali sia sulle condizioni di lavoro.

Inoltre, l'articolo 10 della Direttiva obbliga le piattaforme digitali a condurre una valutazione d'impatto, almeno ogni due anni, sull'uso dei sistemi decisionali automatizzati in collaborazione con i rappresentanti dei lavoratori che dovrà considerare gli effetti dei sistemi algoritmici sulle condizioni lavorative, sulla non discriminazione, sull'autonomia dei lavoratori e sulla protezione dei diritti fondamentali, stabilendo un obbligo partecipativo dal carattere innovativo nel diritto dell'unione europea in materia di digitalizzazione.

Non si tratta più, dunque, di una consultazione generica bensì di una procedura ricorrente che riconosce alla rappresentanza collettiva un ruolo di vigilanza e co-decisione, costituendo l'occasione – finora persa dalle parti sociali – di intervenire “a monte” nel procedimento di implementazione e di utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale nei luoghi di lavoro

Infine, merita menzione anche la previsione dell'art. 25, che impone agli Stati membri di promuovere il ruolo delle parti sociali nell'attuazione della Direttiva e di favorire la contrattazione collettiva anche in relazione alla gestione algoritmica del lavoro. Tale passaggio rappresenta un chiaro superamento del tradizionale modello informale di coinvolgimento e sancisce per la prima volta la funzione co-regolativa del dialogo sociale nel governo dell'intelligenza artificiale in ambito occupazionale.

Seppur circoscritta al lavoro tramite piattaforme digitali, la Direttiva disegna un modello normativo destinato ad assumere valore prototipico la cui articolazione tra valutazione congiunta, informazione obbligatoria e consultazione rafforzata costituisce un paradigma potenzialmente esportabile che potrebbe essere recepito come standard di legalità partecipata nell'adozione di sistemi algoritmici anche in altri contesti,

rappresentando l'unico intervento legislativo dell'Unione che riconosce esplicitamente il dialogo sociale come istituto giuridico di garanzia nei confronti dell'automazione decisionale.

Tale analisi del quadro normativo europeo getta luci ed ombre sulla valorizzazione del ruolo delle parti sociali nella governance della transizione digitale. Da un lato, non può sottrarsi l'evoluzione positiva che determina il passaggio da un approccio meramente reattivo a uno proattivo fondato sulla gestione anticipata del rischio tecnologico e, in tal senso, la Direttiva Piattaforme rappresenta senza dubbio il punto più avanzato configurando un modello di "legalità partecipata" che istituzionalizza il dialogo sociale come strumento di co-progettazione e co-gestione del rischio algoritmico²³⁴. Infatti, l'obbligo di consultazione preventiva, la valutazione d'impatto congiunta e periodica e il diritto di avvalersi di esperti a spese dell'impresa costituiscono i cardini di un sistema in grado di assicurare che l'innovazione tecnologica garantisca il rispetto dei diritti fondamentali.

D'altro canto, permangono significative zone d'ombra che rischiano di depotenziare l'efficacia della partecipazione sindacale con la criticità maggiore che è individuabile nell'impianto dell'AI Act che, pur classificando come "ad alto rischio" i sistemi di IA utilizzati nel contesto lavorativo, non prevede un correlato e robusto diritto di partecipazione specificamente calibrato sui temi dell'IA per i rappresentanti dei lavoratori.

Ancor più grave appare l'esclusione, inspiegabile, proprio dei sistemi di IA ad alto rischio utilizzati in ambito lavoristico (assunzione, valutazione, promozione) dall'obbligo di effettuare una valutazione d'impatto sui diritti fondamentali che, unita alla possibilità per i fornitori di auto-valutare il livello di rischio dei propri sistemi e al ricorso a strumenti di *soft law* come i codici di condotta volontari, rischia di relegare il dialogo sociale a una funzione di contorno incapace di incidere realmente sui processi decisionali²³⁵.

Pertanto, per vedere riconosciuto l'effettivo coinvolgimento delle parti sociali come un elemento essenziale della governance algoritmica è

²³⁴ Zappalà L., *op. cit.*, p. 59

²³⁵ Chagny O., Blanc N., *Social dialogue as a form of bottom-up governance for AI: the experience in France*, in *Artificial intelligence, labour and society*, 2023, p. 199

necessario adoperare un cambio di prospettiva nell'approccio regolatorio *top-down* che conduca ad un modello di *governance dal basso (bottom-up)*.

Ciò avrebbe come immediata conseguenza un mutato ruolo per il dialogo sociale e per la contrattazione collettiva: da meri destinatari di obblighi informativi a "regolatori di primo livello" che possono e devono vigilare sull'implementazione concreta delle norme per poterle adattare alle specificità dei contesti produttivi²³⁶.

Quindi, è imprescindibile che le organizzazioni sindacali investano nell'acquisizione di nuove competenze, anche attraverso l'individuazione di figure specializzate debitamente formate che siano in grado di comprendere le implicazioni tecniche e giuridiche dell'introduzione di sistemi di intelligenza artificiale nei luoghi di lavoro²³⁷.

Appare pertanto necessario sottolineare come sia di fondamentale importanza che la contrattazione collettiva si arricchisca di nuovi contenuti, tramite la cd. "contrattazione dell'algoritmo", per definirne i criteri di equità e trasparenza, l'istituzione di strumenti operativi quali registri aziendali dei sistemi di IA, le clausole di riesame periodico e comitati etici paritetici per la governance tecnologica²³⁸.

3. Green Deal e sostenibilità sociale: verso una contrattazione collettiva ambientale?

Al pari della transizione digitale anche la transizione ecologica rappresenta una sfida cruciale con l'Unione europea che si è posta come attore globale nella promozione di un modello di sviluppo sostenibile fondato sull'integrazione tra crescita economica, protezione ambientale e giustizia sociale. Il pilastro programmatico di tale orientamento è costituito dal Green Deal europeo che individua la transizione verde come orizzonte strategico dell'azione politica dell'Unione fissando obiettivi ambiziosi di neutralità climatica, economia circolare e riduzione delle emissioni nette di

²³⁶ Chagny O., Blanc N., *op. cit.*, p. 201

²³⁷ Sena E., *op. cit.*, p. 44

²³⁸ Chagny O., Blanc N., *op. cit.*, pp. 201-202

gas serra entro il 2050. Lungi dall'essere una mera strategia ambientale, l'EGD implica una riconfigurazione radicale dei modelli di produzione, consumo e lavoro con impatti inevitabili e significativi sull'occupazione, sui mercati del lavoro e sulle strutture industriali esistenti²³⁹.

In tale contesto, il concetto di "Transizione Giusta" (Just Transition) da condividere è quello di una transizione che per essere "giusta" non deve essere finalizzata unicamente al raggiungimento degli obiettivi climatici prefissati ma anche al loro raggiungimento con una contestuale mitigazione attiva delle conseguenze negative della stessa *transition* su lavoratori e comunità, prevenendo la creazione di nuove disuguaglianze e affrontando quelle preesistenti.

Pertanto, la dottrina è concorde nel ritenere che il dialogo sociale europeo, lungi dall'essere uno strumento accessorio, debba diventare un meccanismo democratico fondamentale attraverso il quale garantire che nessuna categoria sia pregiudicata nel corso di tali trasformazioni²⁴⁰.

Ciononostante, l'attuale quadro politico dell'UE è stato diffusamente criticato al punto che la CES ha definito l'approccio europeo come "reattivo, giuridicamente debole, inefficiente e ignaro dell'impatto sociale della transizione", evidenziando la mancanza di strumenti vincolanti che garantiscano il coinvolgimento sistematico e significativo delle parti sociali nel governo della transizione ambientale²⁴¹.

²³⁹ Cfr Cilento M., *op. cit.* Sul tema si vedano anche Zoppoli L., *La partecipazione sindacale nella civiltà digitale*, in *DRI*, 2023, pp. 959 ss.; Caurso B., Del Punta R., Treu T., "Manifesto". *Il diritto del lavoro nella giusta transizione. Un contributo oltre il "manifesto"*, Catania – Firenze – Roma, 2023, pp. 15 ss.; Alaimo A., *I nuovi termini del discorso giuridico sulla partecipazione dei lavoratori. Partecipazione organizzativa e diretta versus partecipazione indiretta: per una dialettica senza contrapposizione*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT* – 480/2024; Ferrari P., *Operazioni straordinarie cross-border e tutela collettiva dei lavoratori*, Torino, 2023.

²⁴⁰ Cfr. Thomas A., Doerflinger N., *Trade Union strategies on climate change mitigation: between opposition, hedging and support*, in *EJIR*, 26, 4; Cilento M., *op. cit.*; Passalacqua M., *Green deal e transizione digitale. Regolazione di adattamento a un'economia sostenibile*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2022, 27 ss.; De Leonardis F., *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023; Moliterni A., *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2022, n. 2, 395 ss.; Passalacqua M., *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Padova, 2022; Chiti E., *Managing the ecological transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Mark. Law Rev.*, 2022, 59, pp. 19 ss.

²⁴¹ ETUC, *A Just Transition policy framework and Directive to anticipate and manage change*, 2024

Ed infatti, come già sottolineato nel corso dei precedenti capitoli, un approccio basato sul volontarismo non è (e non può essere) in grado di guidare una trasformazione socio-economica di tale portata in modo socialmente equo e ciò è maggiormente significativo nel settore ambientale dove la contrattazione collettiva, infatti, rimane un fenomeno "eccezionale e privo di slancio" confinato in sistemi giuridici che continuano ad interpretare il diritto del lavoro e il diritto dell'ambiente come ambiti separati e non comunicanti.

Tale insufficiente coerenza del quadro normativo europeo ha portato la CES richiedere, per ovviare a tali criticità, l'istituzione di un quadro giuridico vincolante individuato in una Direttiva Europea sulla Transizione Giusta (*Just Transition Directive* - JTD). Tale direttiva, lungi dall'essere una semplice rivendicazione politica, sarebbe la diretta conseguenza del fallimento dimostrato dall'attuale approccio di *soft law* che mirerebbe a trasformare l'odierno sistema regolatorio in materia ambientale, passando da un sistema in cui le parti sociali 'possono' negoziare su temi ambientali a uno in cui 'devono' essere coinvolte in modo strutturato e preventivo nella pianificazione e gestione del cambiamento a tutti i livelli: europeo, nazionale, settoriale e aziendale²⁴².

Pertanto, appare evidente come la contrattazione collettiva - nel contesto esaminato - si configurerebbe come il principale strumento attraverso il quale superare il "ricatto occupazione contro ambiente" elaborando soluzioni innovative che dimostrino la compatibilità, e anzi la sinergia, tra la tutela del lavoro e la sostenibilità ambientale²⁴³.

In assenza di un dialogo sociale ambientale *de facto* a livello europeo, appare opportuno osservare come l'attuale ordinamento giuridico europeo offra alcuni strumenti, seppur non esplicitamente concepiti a tal fine, che forniscono una base giuridica per il coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori nelle tematiche ambientali. Infatti, la Direttiva 2002/14/CE istituisce un quadro generale in materia di informazione e consultazione dei

²⁴² *Ibidem*.

²⁴³ Escribano Gutiérrez J., Tomassetti P., *Bargaining for Sustainable Development and Just Transition: A Mixed Picture from the 'Agreement' EU Project*, in *E-Journal of International and Comparative LABOUR STUDIES*, 2021, 10, 1.

lavoratori che, pur non contenendo alcun riferimento esplicito all'ambiente naturale, presenta disposizioni implicitamente rilevanti.

Più precisamente, da un lato, l'articolo 4(2)(b), relativo all'informazione e consultazione sulla "situazione, la struttura e l'evoluzione probabile dell'occupazione" e sulle "misure anticipatrici", assume un ruolo centrale nel contesto della trasformazione industriale guidata dall'EGD, dall'altro, l'articolo 4(2)(c), che riguarda le "decisioni che possono comportare modifiche sostanziali dell'organizzazione del lavoro o dei contratti di lavoro", è pertinente per le decisioni di adattamento al cambiamento climatico o di implementazione di processi lavorativi sostenibili.

Accanto a tali strumenti giuslavoristici, i lavoratori e le loro organizzazioni, in quanto parte dei cittadini, possono avvalersi dei diritti sanciti dalla Convenzione di Aarhus e attuati nel diritto dell'UE, come la Direttiva 2003/4/CE sull'accesso all'informazione ambientale e la Direttiva 2003/35/CE sulla partecipazione del pubblico, consentendo ai rappresentanti dei lavoratori potenzialmente di ottenere informazioni detenute dalle autorità pubbliche e di partecipare alle consultazioni su piani e programmi con impatti ambientali²⁴⁴.

La situazione delineata determina l'inconveniente per i rappresentanti dei lavoratori di dover operare su un doppio binario: come attori "interni" all'impresa in base al diritto del lavoro e come attori "esterni" in base al diritto ambientale in quella che è stata definita in dottrina una "logica a silos" (*silo logic*) della legislazione europea che, pur offrendo molteplici canali d'azione, allo stato, denota una mancata interconnessione degli stessi²⁴⁵.

Un primo tentativo di collegamento tra i due “silos” normativi si è avuto con la Direttiva sulla *Corporate Sustainability Due Diligence* (CSDDD) che, approvata nel 2024, costituisce il primo strumento di *hard law* che si pone a cavallo tra i due sistemi. Particolarmente rilevanti sono, da un lato, l'obbligo di adottare e attuare un piano di transizione per la mitigazione del cambiamento climatico ai sensi dell'art. 22, dall'altro, il dovere di un “coinvolgimento degli stakeholder” (*meaningful engagement*) includendo

²⁴⁴ Arabadjieva K., Tomassetti P., *Towards workers environmental rights. An analysis of EU labour and environmental law*, 2024, Bruxelles, p. 23 ss.

²⁴⁵ *Ibidem*

esplicitamente i lavoratori e i loro rappresentanti nel processo di due diligence per identificare, prevenire e mitigare gli impatti negativi.

Pare evidente come, sebbene la Direttiva non stabilisca un nesso inequivocabile tra l'obbligo di consultazione e il contenuto specifico del piano di transizione climatica, la struttura dell'atto riesca ad internalizzare le questioni ambientali all'interno della governance aziendale e, contemporaneamente, a fornire un solido 'punto di contatto' per il dialogo sociale su tali contenuti sostanziali. Tuttavia, è altresì evidente come ciò non possa essere sufficiente essendo, invece, necessario che il dialogo sociale cambi la propria (attuale) funzione di strumento meramente consultivo per divenire un vero e proprio meccanismo strutturale di co-governance delle trasformazioni ambientali che implichi la partecipazione sistemica delle parti sociali ai processi decisionali concernenti le politiche climatiche a garanzia da un lato dei diritti dei lavoratori, dall'altro, della sostenibilità delle stesse misure ambientali.

Tuttavia, se a livello europeo si è ben lontani da avere un quadro normativo garantista per quel che concerne le tematiche ambientali e la tutela dei lavoratori nella *green transition*, a livello nazionale si può essere più ottimisti. Infatti, nonostante la prassi negoziale riveli un "quadro composito" in cui le clausole ambientali rimangono un fenomeno "eccezionale e privo di slancio" - non tanto per l'esistenza di ostacoli normativi formali, quanto per una persistente inerzia delle parti sociali nel superare la tradizionale separazione tra politiche del lavoro e politiche ambientali - un'analisi comparata degli accordi collettivi nei diversi Stati membri evidenzia una (timida) emersione di una contrattazione collettiva ambientale *de facto*.

Un primo ambito di intervento di dialogo sociale *green* riguarda la gestione delle ristrutturazioni industriali e della riconversione ecologica: emblematico è stato l'accordo concluso alla Renault in Francia che ha disciplinato la trasformazione dello stabilimento di Flins in una "Re-Factory" dedicata all'economia circolare garantendo, attraverso un intenso

dialogo sociale, la salvaguardia dei livelli occupazionali e l'implementazione di percorsi di riqualificazione professionale per i lavoratori coinvolti²⁴⁶.

Parimenti significativo è il tema della formazione e dello sviluppo di competenze verdi ('green skills') in cui l'esperienza italiana si è posta da apripista con l'accordo nel settore elettrico che ha introdotto un diritto a 28 ore di formazione certificata per supportare i lavoratori nel processo di transizione energetica²⁴⁷.

Infine, un profilo di particolare interesse giuridico è la creazione di nuove figure di rappresentanza dei lavoratori specializzate in materia ambientale: si registra in Spagna l'istituzione, per via contrattuale, dei cosiddetti "delegati ambientali" (*delegado medioambiental*) a cui vengono conferite nuove responsabilità e un canale di dialogo diretto con l'impresa²⁴⁸.

Pertanto, la transizione digitale e quella ambientale non rappresentano soltanto sfide tecnologiche o ecologiche ma sollevano interrogativi concernenti la partecipazione delle rappresentanze sindacali nei processi decisionali che resta, ancora oggi, troppo spesso debole, informale o meramente opzionale, soprattutto in quei contesti — come l'automazione e la riconversione ambientale — in cui si stanno riscrivendo le regole strutturali del lavoro.

4. Quale ruolo per i comitati aziendali europei nella transizione ambientale.

Il ruolo centrale ricoperto dal dialogo sociale europeo, determinante per assicurare un corretto bilanciamento degli interessi in gioco sia nella transizione digitale che in quella ambientale, acquisisce una ulteriore valenza quando le decisioni aziendali si sviluppano su scala multinazionale.

²⁴⁶ Bednorz J, Sadauskaitė A, et al., *Unionisation and the twin transition. Good practices in collective action and employee involvement*, 2022.

²⁴⁷ *Ibidem*.

²⁴⁸ Chacartegui Jávega C. and Canalda Criado S., *Collective Bargaining, Labour and Environmental Rights: the Spanish Experience*, in *E-Journal of International and Comparative LABOUR STUDIES*, 2021, 10, 1.

In tale ambito, un ruolo significativo può essere svolto dai Comitati Aziendali Europei (CAE) che, costituiti come strumenti per garantire la partecipazione dei lavoratori nelle decisioni strategiche delle imprese multinazionali, si trovano oggi dinanzi la necessità di coniugare la sostenibilità ambientale con la tutela dei diritti dei lavoratori in un contesto transnazionale ²⁴⁹.

Infatti, i CAE, essendo strumenti privilegiati per il dialogo sociale transnazionale in virtù della capacità di rappresentare i lavoratori nelle imprese multinazionali, ed essendo titolari dei diritti di informazione e consultazione, svolgono un ruolo significativo nel contesto della transizione ambientale ²⁵⁰.

Oggi, il principale quadro di riferimento per i CAE è costituito dalla nuova Direttiva approvata nell'ottobre del 2025, che modifica la Direttiva 2009/38/CE e che rappresenta il tentativo di superare i limiti derivanti dai precedenti strumenti normativi e di rafforzare il loro ruolo come strumenti di partecipazione dei lavoratori su scala transnazionale consentendo loro di partecipare attivamente ai processi decisionali aziendali, soprattutto quando le decisioni strategiche adottate dalle imprese multinazionali possono avere rilevanti implicazioni sociali e occupazionali, attraverso una armonizzazione dei diritti di informazione e consultazione ²⁵¹. La Direttiva, da un lato, riafferma l'obiettivo di garantire l'esercizio effettivo del diritto all'informazione e alla consultazione, sottolineando la necessità che tali

²⁴⁹ European Commission Press corner, *Commission proposes to improve European Works Councils to strengthen transnational social dialogue*, Bruxelles, 2024, consultabile su https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_147; AA. VV., *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Padova, 2023; AV. VV., *Il diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Milano, 2023; Thomas A., Doerflinger N., *op.cit.*; Cilento M., *op. cit.*; M. Passalacqua, *Green deal*, cit., p. 27 ss.; F. De Leonardis, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023; A. Moliterni, *op. cit.*, 395 ss.; M. Passalacqua, *Diritti e mercati*, cit.; E. Chiti, *op. cit.*, pp. 19 ss.

²⁵⁰ Thomas A., Doerflinger N., *op. cit.*.

²⁵¹ Aa. Vv., *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Padova, 2023; Aa. Vv., *Il diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Milano, 2023; Alaimo A., *La nuova direttiva*, cit.; Cagnin V., *I Comitati Aziendali Europei: luci e ombre della nuova Direttiva CAE*, in *Ricerche Giuridiche*, 2012, 1, 1; Guarriello F., *Le funzioni negoziali del CAE tra modello normativo e costituzione materiale: prime riflessioni*, in *L&D*, 2005, 4, p. 361; Perulli A., *Contrattazione transnazionale nell'impresa europea e CAE: spunti di riflessione*, in *DRI*, 2000, 2, p. 192.

processi avvengano in modo tempestivo, significativo e non meramente formale, dall'altro, introduce una definizione più articolata di "questione transnazionale" specificando che essa debba riferirsi a tutte le decisioni o azioni aziendali che producano un impatto diretto o indiretto sui lavoratori di almeno due Stati membri.

Per conseguire tale obiettivo, essa impone alle imprese con almeno 1.000 dipendenti e unità operative in almeno due Stati membri, ciascuna con almeno 150 lavoratori, l'istituzione di un organismo transnazionale di rappresentanza, il CAE, il cui scopo è quello di assicurare un dialogo costruttivo tra la direzione centrale e i rappresentanti dei lavoratori garantendo che i lavoratori siano adeguatamente informati e consultati su decisioni che possano avere un impatto significativo sulle loro condizioni lavorative ²⁵².

Tuttavia, tale precisazione, lungi dall'apporre un punto definitivo alle controversie interpretative sorte sul punto, non è stata reputata idonea a risolvere definitivamente quelle ambiguità concernenti gli effetti indiretti che possono essere recepiti in modo diverso a seconda del contesto giuridico e socioeconomico.

Per i motivi indicati, la dottrina ha accolto di buon grado la proposta di modifica della Direttiva 2009/38/CE ²⁵³, presentata dalla Commissione Europea il 24 gennaio 2024, che si pone quale risposta sistematica alle lacune descritte nel precedente paragrafo ²⁵⁴.

Il primo obiettivo della Proposta è proprio la precisazione del concetto di "questione transnazionale" che costituisce il fondamento dell'ambito di competenza dei CAE. Contrariamente alla normativa attualmente in vigore che, come detto, si limita a indicare come transnazionali quelle decisioni che coinvolgono direttamente due o più Stati membri, non specificando con

²⁵² Schiavone R., *La nuova direttiva Cae*, in *Dir. prat. lav.*, 2009, n. 28, *Inserto*, p. 10; Sciarra S., *Manuale di diritto sociale europeo*, Torino, 2010; Olivelli P., *La partecipazione dei lavoratori tra diritto comunitario e ordinamento italiano*, in *DRI*, 2010, 1, p. 37; Gambacciani M., *Diritti di informazione e consultazione e condotta antisindacale*, in *ADL*, 2009, 2, p. 93.

²⁵³ COM/2024/14

²⁵⁴ Camera dei Deputati, Ufficio Rapporti con l'UE, *Elementi per la verifica di sussidiarietà - Proposta di direttiva in materia di comitati aziendali europei*, consultabile su <https://documenti.camera.it/Leg19/Dossier/Pdf/ES058.Pdf>

chiarezza quali siano i criteri per valutare la “transnazionalità” delle decisioni, la proposta di modifica supera tale impostazione stabilendo che qualsiasi decisione aziendale che produca effetti significativi, anche di natura indiretta, sui lavoratori di almeno due Stati membri, debba rientrare nell’ambito di competenza dei CAE ²⁵⁵.

Tale definizione di “transnazionalità” da un lato, riesce nell’intento di rafforzare il ruolo dei CAE come strumenti di dialogo sociale transnazionale, dall’altro, riesce ad includere nel proprio ambito di operatività decisioni aziendali di portata strategica quali le ristrutturazioni globali, fusioni, acquisizioni o scelte legate alla sostenibilità che spesso hanno un impatto indiretto ma significativo su più Stati membri in tal modo garantendo che le politiche aziendali relative alla transizione ecologica siano gestite in modo partecipativo e trasparente.

Anche il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) ha accolto con favore la ridefinizione del concetto di “questione transnazionale” riconoscendo la puntualità di tale risposta normativa all’esigenza di superare le dette ambiguità applicative e di ridurre i margini di discrezionalità interpretativa delle imprese, obbligandole a considerare anche le ripercussioni indirette o derivanti da effetti a lungo termine, come nel caso di licenziamenti collettivi, trasferimenti di attività produttive o decisioni strategiche che incidono sulla catena di approvvigionamento.

Nonostante ciò, il CESE ha rilevato potenziali criticità concernenti il rischio di sovrapposizioni con le procedure nazionali di informazione e consultazione che potrebbero generare conflitti di competenza tra i livelli normativi nazionale e sovranazionale. Tale problematica emergerebbe con particolare evidenza nelle situazioni in cui le decisioni aziendali, pur originando in un solo Stato membro, hanno effetti indiretti su altre giurisdizioni e, in tali contesti, un’applicazione eccessivamente ampia del

²⁵⁵ Testualmente, l’art. 1 par. 4 della Proposta di Direttiva stabilisce che: “tali condizioni si considerano soddisfatte quando: a) si può ragionevolmente prevedere che le misure prese in esame dalla direzione dell’impresa o del gruppo di imprese di dimensioni comunitarie incidano sui lavoratori di imprese o stabilimenti in più di uno Stato membro; b) si può ragionevolmente prevedere che le misure prese in esame dalla direzione dell’impresa o del gruppo di imprese di dimensioni comunitarie incidano sui lavoratori di un’impresa o di uno stabilimento in uno Stato membro e che le conseguenze di tali misure incidano sui lavoratori di un’impresa o di uno stabilimento in un altro Stato membro.

concetto di transnazionalità potrebbe complicare i processi decisionali, rallentare le tempistiche delle consultazioni e ridurre l'efficienza complessiva delle procedure ²⁵⁶.

Pur sollevando tale profilo critico, il Comitato ha riconosciuto come tale modifica sia propedeutica all'ampliamento del dialogo sociale transnazionale consentendo l'inclusione di un maggior numero di imprese con una dimensione transnazionale e favorendo la creazione di nuovi CAE in settori finora scarsamente rappresentati, consentendo, così, di affrontare le sfide poste dalla transizione ecologica e digitale ambiti nei quali le decisioni aziendali hanno inevitabilmente implicazioni che trascendono i confini nazionali.

La proposta riconosce, infatti, l'importanza del rafforzamento del dialogo sociale transnazionale per garantire che le decisioni strategiche delle imprese multinazionali tengano adeguatamente conto degli impatti economici, sociali e ambientali delle loro scelte e della necessità di ampliare gli ambiti di pertinenza dei CAE esplicitando competenze in materia di transizione climatica al fine di promuovere l'inclusione di queste materie tra gli ambiti di competenza da definire negli accordi CAE ²⁵⁷.

Per rendere effettiva l'informazione e la consultazione dei rappresentanti dei lavoratori, la Proposta stabilisce che le informazioni debbano essere fornite in modo tempestivo, completo e accessibile e che le consultazioni debbano avvenire in una fase preliminare quando le decisioni sono ancora in fase di definizione e possono essere effettivamente influenzate.

Un ulteriore elemento di rilievo è costituito dall'introduzione di sanzioni proporzionate e dissuasive per il mancato rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva stabilendo che gli Stati membri debbano prevedere un sistema sanzionatorio basato su criteri oggettivi, tra cui il fatturato globale dell'impresa, al fine di garantire un'applicazione uniforme ed efficace della

²⁵⁶ CESE, *Parere. Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2009/38/CE per quanto riguarda l'istituzione e il funzionamento dei comitati aziendali europei e l'effettiva applicazione dei diritti di informazione e consultazione transnazionale [COM(2024) 14 final - 2024/0006(COD)]*; consultabile su www.eesc.europa.eu

²⁵⁷ Camera dei Deputati, Ufficio Rapporti con l'UE, *op. cit.*; CESE, *op. cit.*

normativa. Tale previsione si configura come una risposta diretta alle criticità emerse nell'applicazione della direttiva vigente in cui l'eterogeneità dei sistemi sanzionatori nazionali ha spesso compromesso la capacità dei CAE di garantire i diritti di informazione e comunicazione in modo efficace.

Infine, è da segnalare l'abolizione delle esenzioni attualmente previste per gli "accordi volontari" conclusi prima dell'entrata in vigore della Direttiva 94/45/CE, modifica questa che mira a uniformare il trattamento normativo delle imprese multinazionali, eliminando disparità che, nel corso degli anni, hanno portato a una frammentazione dei diritti di informazione e consultazione a livello europeo.

Nel complesso, la proposta di modifica della Direttiva 2009/38/CE rappresenta un tentativo ambizioso di modernizzare il quadro normativo dei CAE, adattandolo alle esigenze di un'economia sempre più globalizzata e interconnessa, non limitandosi a colmare le lacune esistenti ma introducendo principi e strumenti volti a rafforzare il ruolo dei CAE come attori chiave della transizione ecologica e della governance aziendale partecipativa. Tuttavia, il successo di questa revisione dipenderà in larga misura dalla capacità degli Stati membri di recepire e attuare le nuove disposizioni in modo uniforme ed efficace nonché dalla volontà delle imprese e dei rappresentanti dei lavoratori di sfruttare appieno le opportunità offerte dal nuovo quadro normativo.

A quasi due anni dalla presentazione della Proposta il panorama politico e istituzionale europeo è significativamente mutato a seguito dell'insediamento di una nuova Commissione e di un rinnovato assetto di governance. Tuttavia, il contesto socioeconomico globale e le crescenti pressioni esercitate dalla crisi climatica evidenziano che il rafforzamento del ruolo dei CAE, nell'ambito della transizione ecologica, rimanga una priorità strategica per l'Unione Europea. A riprova di tale centralità, il testo della Proposta è stato approvato dal Parlamento europeo il 9 ottobre 2025 e adottato formalmente dal Consiglio il 27 ottobre 2025; pertanto, non ci resta che attendere il recepimento da parte degli Stati membri.

5. Il progressivo calo degli accordi vincolanti e la crisi di efficacia del sistema dal caso EPSU in avanti

La sentenza del Tribunale dell'Unione Europea nel caso EPSU c. Commissione, come già parzialmente anticipato sia nel corso del primo che del secondo capitolo, lungi dal costituire un mero incidente di percorso nella traiettoria evolutiva del dialogo sociale europeo identifica il momento di formalizzazione giuridica di un mutamento di paradigma nei rapporti intercorrenti tra le istituzioni dell'Unione e le parti sociali le cui radici affondano in un processo di deterioramento politico e istituzionale già in atto da tempo.

Sebbene la pronuncia si fondi su un'interpretazione estensiva della nozione di "interesse generale dell'Unione" per giustificare la piena discrezionalità della Commissione, il suo impatto più profondo e duraturo si è manifestato nelle conseguenze sistemiche che hanno ridefinito la natura, le prospettive e l'efficacia stessa del dialogo sociale europeo accelerando un declino già in corso e inaugurando una fase di profonda incertezza.

Tuttavia, affinché possa condursi una disamina completa concernente la portata di tali conseguenze è necessario analizzare i punti principali su cui la sentenza si fonda e in particolare all'interpretazione selettiva fornita dell'articolo 17, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione Europea (TUE) che affida alla Commissione il compito di promuovere l'"interesse generale dell'Unione".

Infatti, il Tribunale ha considerato la Commissione quale unica vigile di tale interesse, declassando gli accordi delle parti sociali a espressione di interessi "particolari" o settoriali, in quanto esse "rappresentano soltanto una parte dei molteplici interessi che devono essere presi in considerazione nell'elaborazione della politica sociale dell'Unione"²⁵⁸. Tale affermazione, definita dalla dottrina come la "parte più controversa della sentenza"²⁵⁹, ha di fatto trasformato - come già evidenziato in precedenza - il controllo della

²⁵⁸ Alaimo A., *Che fine ha fatto la contrattazione collettiva europea?*, in *Lavoro e Diritto*, 2020, 3, p. 503.

²⁵⁹ Delfino M., *The horizontal subsidiarity: one principle, different applications*, cit., p. 75

Commissione da una verifica di legalità formale a un vaglio di opportunità politica sostanziale.

L'interpretazione in esame è stata oggetto di critica da parte di numerosi autori che, da un lato, hanno evidenziato come il Tribunale abbia compiuto un'erronea valutazione del concetto di "interesse generale" omettendo di inserirlo (ed interpretarlo) all'interno del quadro giuridico primario dell'Unione, ignorando i valori (art. 2 TUE), gli obiettivi (art. 3 TUE), gli scopi della politica sociale (art. 151 TFUE) e i diritti fondamentali sanciti dalla Carta che ne determinano il contenuto giuridico prescrittivo²⁶⁰; dall'altro, hanno criticato la scelta del Tribunale di aver violato il principio ermeneutico *specialia derogant generalibus* dando preminenza a una disposizione generale (art. 17 TUE) a scapito delle norme specifiche sul dialogo sociale (artt. 152, 154 e 155 TFUE)²⁶¹.

Ne è conseguita la legittimazione del passaggio da un controllo circoscritto a un potere discrezionale e la violazione di una prassi consolidata e auto-imposta dalla Commissione stessa. Infatti, come già approfondito, la sottoposizione dell'accordo EPSU ad un controllo di appropriatezza, fondato su "considerazioni politiche, economiche e sociali", ha determinato il conferimento alla Commissione di un potere puramente discrezionale e, pertanto, difficilmente sindacabile in sede giurisdizionale.

La legittimazione giuridica di tale discrezionalità ha prodotto quale principale conseguenza la diffusione di un significativo "effetto raggelante" (*chilling effect*) sulla volontà delle parti sociali di impegnarsi in negoziati volti a produrre accordi-direttiva derivante dalla consapevolezza del potere di veto riconosciuto in seno alla Commissione. Tale incertezza ha incentivato il ricorso delle parti sociali alla contrattazione "autonoma", più che per scelta strategica per la riscontrata mancanza di alternative praticabili.

Appare evidente, quindi, come la sentenza abbia privato di efficacia la contrattazione istituzionalizzata conferendole i caratteri di aleatorietà con riferimento tanto alla trasposizione in direttiva quanto all'implementazione, scoraggiando il ricorso allo strumento più efficiente riconosciuto dai Trattati per il dialogo sociale.

²⁶⁰ Lörcher K., *op. cit.*, pp. 40-41

²⁶¹ Dorsemont F., *op. cit.*, p. 34

Rinviando al secondo capitolo per qualsiasi considerazione in merito ai problemi connessi all'implementazione degli accordi collettivi europei autonomi, un'ulteriore conseguenza sistemica della sentenza EPSU consiste nel mutamento del ruolo riconosciuto alle parti sociali europee che da potenziali co-legislatori sono state declassate a meri *stakeholder*. Appare condivisibile l'osservazione della dottrina che analizza come la decisione in esame alteri l'equilibrio istituzionale a discapito delle parti sociali minando il ruolo loro riconosciuto dai trattati ²⁶² al punto che l'originario modello deloriano, fondato sul paradigma dell'"ombra della legge" (*shadow of the law*), potrebbe essere più correttamente definito oggi come un'"ombra negativa della Commissione" (*negative shadow of the Commission*) dal momento che la minaccia non è più quella di una legislazione imposta ma quella di un veto su un accordo raggiunto.

Il culmine di questa trasformazione trova conferma definitiva nel rigetto esplicito, da parte del Tribunale, del principio di sussidiarietà orizzontale che secondo l'argomentazione dei giudici europei ha unicamente una dimensione "verticale" (tra Unione e Stati membri) e non anche una "orizzontale" (tra Unione e parti sociali) ²⁶³.

Ebbene tale rigetto, pur ignorando le radici politiche e storiche del principio, supera la configurazione inizialmente ad esso attribuita dalla Comunicazione della Commissione del 1993 con la quale s'era dato espresso riconoscimento di una "doppia forma di sussidiarietà" (*dual form of subsidiarity*) nel campo sociale implicante la precedenza del dialogo e della contrattazione collettiva sulle iniziative delle istituzioni pubbliche ²⁶⁴.

Pertanto, tramite sia la negazione della sussidiarietà orizzontale che del riconoscimento del ruolo di co-legislatori delle parti sociali, i Giudici europei hanno smantellato le fondamenta che conferivano al dialogo sociale il suo status di meccanismo di co-governance riducendolo a una mera procedura consultiva soggetta al *placet* politico della Commissione.

Prendendo atto del mutato assetto e nell'esaminare le caratteristiche del nuovo contesto, non può non rilevarsi come la Commissione agisca alla

²⁶² Dorsemont F., *op. cit.*, p. 519.

²⁶³ *ex multis* Delfino M., *op. cit.*, p. 71

²⁶⁴ COM (93) 600

stregua di un attore politico che subordina il dialogo sociale alla sua più ampia agenda politica influenzata da un complesso equilibrio di forze e dal lobbying di vari gruppi di interesse ²⁶⁵.

In definitiva, il periodo post-EPSU si caratterizza per una duplice crisi: di efficacia, che accentua il declino degli accordi vincolanti già iniziato in precedenza, e di legittimità del dialogo sociale europeo, descrivibile come una "trappola di governance" (*governance trap*). La sentenza ha alterato la finalità stessa dell'iter delineato dagli artt. 154-155 TFUE disincentivando una negoziazione autonoma del contenuto degli accordi tra le parti sociali ed incentivandone una "pre-negoziata" con la Commissione per assicurarsi che sia ritenuto appropriato, con la conseguenza che il procedimento negoziale previsto dal Trattato rimane formalmente attivo ma la sua funzione co-legislativa è nella prassi svuotata determinandosi, così, una regressione storica rispetto alle ambizioni originarie del progetto di dialogo sociale europeo.

6. Verso una nuova stagione del dialogo sociale europeo: condizioni, rischi e opportunità.

Giunti all'epilogo di questo lavoro di tesi di dottorato si può affermare come, alla luce di quanto emerso nel corso della trattazione, il futuro del dialogo sociale europeo si delinei oggi non come un percorso lineare di declino o di rilancio ma come un istituto dinamico la cui evoluzione dipenderà in modo determinante dalla capacità di adattamento delle parti sociali in un contesto istituzionale e politico radicalmente mutato rispetto alla cosiddetta *golden age* degli anni '90.

Pertanto, è di tutta evidenza che il prossimo futuro dell'istituto in esame sia cristallizzato giuridicamente nell'assetto delineato dalla vicenda EPSU e dal conferimento di un ampio potere discrezionale in capo alla Commissione circa l'opportunità di trasporre in legislazione gli accordi collettivi che ha trasformato un diritto riconosciuto alle parti sociali dagli artt. 154 e 155

²⁶⁵ Ter Haar B., Copeland F., *op. cit.*

TFUE in una mera facoltà soggetta a valutazioni di "interesse generale dell'Unione", la cui definizione rimane appannaggio esclusivo dell'Esecutivo.

Tale riconfigurazione del potere riconosciuto alla Commissione costituisce la conseguenza di una più ampia operazione di riorganizzazione della *governance* europea che ha progressivamente eroso il "patto politico" originario che, a sua volta, qualificava il dialogo sociale come uno strumento di co-regolazione essenziale (e necessario) alla costruzione della dimensione sociale del mercato unico,

Volendo cimentarci in una (difficile) operazione tesa ad immaginare il prossimo step evolutivo del dialogo sociale europeo, la prima e più ineludibile delle condizioni operative per (ritornare ad) una rilevanza del dialogo sociale consiste nell'accettazione delle parti sociali di questo nuovo assetto istituzionale dove l'influenza delle stesse più che una prerogativa riconosciuta dai Trattati deve essere intesa come un obiettivo da raggiungere in un contesto in cui la Commissione non è più l'alleato principale ma un soggetto quasi-antagonista ²⁶⁶.

Ad arricchire questo mutato contesto contribuiscono le indicazioni imposte dall'agenda "Legiferare Meglio" (*Better Regulation*), la quale, lungi dall'essere uno strumento tecnico, si è rivelata quale un mezzo per un introdurre un filtro politico che richiede alle parti sociali di giustificare le proprie iniziative non solo sul piano della rappresentatività e della legalità ma anche su quello dell'analisi costi-benefici e della "valutazione d'impatto" spostando, di fatti, il baricentro del controllo da una verifica di legittimità a una di opportunità politica ed economica.

Ne deriva la necessità delle parti sociali di evolvere da meri soggetti 'negoziatori' ad attori politici capaci di destreggiarsi nelle trame politiche europee per creare una pressione politica idonea a superare l'eventuale inerzia o contrarietà della Commissione che agisce, ormai, in un contesto di

²⁶⁶ In tal senso è condivisa l'analisi condotta da Ter Haar B., Copeland F., *30+ Years of European Social Dialogue: What Way Forward After the EPSU-Case?*, in *Industrial Law Journal*, 2024, p. 13

forte politicizzazione e di intensa attività di lobbying da parte di una pluralità di interessi divergenti ²⁶⁷.

In tale mutato contesto, il rischio maggiore consisterebbe in una progressiva marginalizzazione e riduzione del dialogo sociale a mero strumento ausiliario agli orientamenti delineati Commissione (come la gestione delle transizioni verde e digitale) relegando le parti sociali a meri "gestori del cambiamento" senza un reale potere di definire i termini e gli obiettivi sociali, con un conseguente svilimento della loro funzione co-legislativa e un'erosione della loro autonomia.

Altresì, il rischio di assistere ad una deriva di "politica simbolica" è concreto ed è alimentato dalla preferenza istituzionale per strumenti di *soft law* che, pur riconoscendo formalmente l'importanza del dialogo sociale, ne depotenziano la capacità regolatoria favorendo l'uso di esiti negoziali non vincolanti la cui effettività è incerta e la cui implementazione, come visto, disomogenea rischiando di trasformare il dialogo in un'intensa attività di concertazione priva di un reale impatto normativo.

Infine, appare opportuno ipotizzare il rischio di una potenziale segmentazione delle tutele lavoristiche nei diversi Stati membri qualora il dialogo sociale europeo non riesca a estendere efficacemente e uniformemente il proprio raggio d'azione nei diversi sistemi di relazioni industriali.

Tuttavia, un'analisi che si limitasse ad analizzare unicamente i rischi offrirebbe una visione parziale ed eccessivamente pessimistica ignorando le significative opportunità che possono (e devono) essere individuate in questo nuovo e complesso scenario. Infatti, se è vero che la sentenza EPSU ha segnato una battuta d'arresto del dialogo sociale europeo, è altrettanto vero che i Trattati offrono ancora potenziali soluzioni, finora inesplorate, che più che richiedere una revisione delle norme attuali necessitano di un mutato atteggiamento istituzionale delle stesse parti sociali.

Sembra opportuno affermare che la vitalità del dialogo sociale europeo non può (e non deve) essere misurata esclusivamente attraverso il parametro quantitativo della conclusione di accordi istituzionali (trasposti in Direttive)

²⁶⁷ *Ibidem*.

ma necessita di un'analisi della capacità di influenzare la *governance* dell'Unione. Il futuro dell'istituto in esame dipenderà dalla capacità delle parti di superare la nostalgia per la *golden age* (e dal suo automatismo legislativo) e dalla necessità di intraprendere una via 'pragmatico-istituzionale' con la consapevolezza che lo spazio riconosciuto dai Trattati e riservato al dialogo sociale europeo è rimasto (formalmente) inalterato.

Tuttavia, affinché si possa assistere al *relaunch* del dialogo sociale europeo si ritiene necessaria una transizione funzionale dalla mera produzione quasi-legislativa ad una partecipazione strutturale nella *governance* economica dell'UE. Preso atto della discrezionalità riconosciuta alla Commissione e della conseguente sterilità dello strumento previsto dall'art. 155 TFUE, il futuro dell'istituto dipenderà dalla capacità di inserirsi nelle trame del Semestre europeo e del nascente *Social Convergence Framework* affinché le parti sociali possano assumere il ruolo di co-regolatori e dei processi di convergenza sociale ascendente.

Ulteriormente, la *revitalisation* dell'istituto deve passare necessariamente per la presa d'atto della sua centralità nel governo delle transizioni gemelle. È indubbia la centralità riacquisita negli ambiti in cui, come nella transizione digitale e ambientale, il legislatore è strutturalmente inidoneo ad affrontare autonomamente la complessità delle nuove sfide dell'intelligenza artificiale e del *green deal*. In tal senso il Patto per il Dialogo Sociale Europeo del marzo 2025 non deve essere letto come una mera dichiarazione d'intenti ma come il tentativo di ricostituire una fase procedurale sancita dai Trattati ma progressivamente compromessa dalla giurisprudenza, vincolando politicamente la Commissione alla sottomissione di quegli accordi che soddisfino determinati criteri di competitività sostenibile.

Per tali motivi, alla luce di quanto esaminato, il rilancio del dialogo sociale non può fare affidamento unicamente all'impulso della Commissione dovendo, invece, provenire da un'azione delle stesse confederazioni sindacali europee che da attori negoziali devono diventare promotori di una propria agenda politica autonoma.

Perciò, la più grande opportunità, in ultima analisi, risiede nella possibilità per le parti sociali di responsabilizzarsi ed adattarsi al nuovo contesto trasformando i vincoli in leve mediante lo sviluppo di proprie valutazioni d'impatto, analisi tecniche e argomentazioni a sostegno della fondatezza delle proprie proposte e per rafforzare la propria legittimità attraverso un'azione che non si fonda più solo sulla rappresentanza ma anche sulla capacità di costruire consenso politico e di dimostrare l'efficacia delle soluzioni proposte.

Inoltre, si auspica la conclusione di un nuovo contratto sociale per riequilibrare il rapporto di forza tra i valori fondanti dell'UE e che consenta l'affermazione del Modello sociale europeo con l'obiettivo di elevare la giustizia sociale ed il lavoro dignitoso allo stesso rango delle libertà economiche. Si ritiene che solo in tal modo si potrà "liberare" il dialogo sociale dal suo ruolo dipendente dal parametro della competitività per restituirgli il legittimo ruolo di pilastro fondante dell'intero sistema europeo.

In conclusione, affinché la futura stagione del dialogo sociale europeo possa essere positiva essa non dovrà aspirare ad un ritorno al passato ma dovrà consistere in una transizione verso un nuovo modello ibrido in cui la sua rilevanza non dipenderà più da prerogative istituzionali garantite ma dalla capacità di configurarsi come un istituto democratico multilivello essenziale per il governo delle transizioni.

Le parti sociali europee sono chiamate ad una nuova sfida: non più e non solo la negoziazione di accordi ma la lotta politica per la loro effettività in un processo continuo che ridefinisce il ruolo stesso delle parti sociali nella struttura della *governance* europea, passando da co-legislatori quasi- costituzionali ad attori politici in un'arena contesa, per garantire che i futuri procedimenti non persegua unicamente finalità economiche, ma la tenuta democratica e sociale dell'intera Unione.

Bibliografia

Alaimo, A., *Che fine ha fatto la contrattazione collettiva europea?*, in *Lav. dir.*, 2020, 3, pp. 495-518.

Alaimo, A., *I nuovi termini del discorso giuridico sulla partecipazione dei lavoratori. Partecipazione organizzativa e diretta versus partecipazione indiretta: per una dialettica senza contrapposizione*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT* – 480/2024.

Alhambra Garcia-Munoz, A., *The meaning of horizontal subsidiarity and the General Court's EPSU Judgment*, in Borelli, S., Dorssemont, F., Lo Faro, A. (a cura di), *European social dialogue in the Court of Justice. An Amicus curiae workshop on the Epsu case*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" Collective Volumes, 2020, 10.

Aloisi, A., *Integrating the EU Twin (Green and Digital) Transition? Synergies, Tensions and Pathways for the Future of Work*, JRC Working Papers Series on Labour, Education and Technology, Siviglia, 2025, 1.

Tovar, J.A., *Contrattazione collettiva e fonti comunitarie*, in Baylos Grau, A., Caruso, B., D'Antona, M., Sciarra, S. a (a cura di), *Dizionario di diritto del lavoro*, Bologna, 1996, pp. 173-174.

Arabadjieva, K., Tomassetti, P., *Towards workers environmental rights. An analysis of EU labour and environmental law*, Bruxelles, 2024.

Arrigo, G., *Il diritto del lavoro dell'Unione europea*, Milano, 1998.

Arrigo, G., *Principio di sussidiarietà e politica sociale*, in *LD*, 1995.

Arrigo, G., *Politica sociale e sussidiarietà: una sola moltitudine di diritti?*, in *RGL*, 1992, 1.

Arrigo, G., *Politiche sociali comunitarie*, in Baylos Grau A., Caruso B., D'Antona M. e Sciarra S. (a cura di), *Dizionario di Diritto del Lavoro Comunitario*, Bologna, 1996.

Arrigo, G., *Unione Europea, politica sociale e contrattazione collettiva comunitaria: l'opera da tre sogni del vertice di Maastricht*, in *RGL*, 1992, 1.

AA. VV., *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Milano, 2023.

AA. VV., *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Padova, 2023.

- AA. VV.**, *Explaining the deadlock of the European social dialogue: negotiating in the shadow of hierarchy*, in *Journal of Public Policy*, 2022.
- Barbera, N.**, *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Brescia, 2000.
- Barnard, C.**, *A Social Policy for Europe: Politicians 1, Lawyers 0*, in *JCLLR*, 1992.
- Barnoun, B.**, *The European Labour movement and European Integration*, Londra, 1986.
- Battista, L.**, *The European Framework Agreement on Digitalisation: challenges and priorities during its implementation*, in Pizzoferrato, A., Turrin, M. (a cura di), *Current Issues of EU Collective Labour Law*, Torino, 2024.
- Baylos Grau, A.**, *La contrattazione collettiva dal punto di vista degli ordinamenti nazionali*, in Lettieri, A., Romagnoli, U. (a cura di), *La contrattazione collettiva in Europa*, Roma, 1998.
- Bednorz, J, Sadauskaitė, A, et al.**, *Unionisation and the twin transition. Good practices in collective action and employee involvement*, 2022.
- Bercusson, B.**, *Democratic Legitimacy and European Labour Law*, in *ILJ*, 1999, 28, 2, pp. 153 ss.
- Bercusson, B.**, *European Labour Law*, 1996, Londra.
- Bercusson, B.**, *Maastricht: a fundamental change in European labour law*, in *JLJ*, 1992.
- Bercusson, B.**, *Social Policy at the Crossroads: European Labour Law after Maastricht*, in Dehousse, R. (a cura di), *Europe after Maastricht. An ever closer Union?*, München, 1994.
- Bercusson, B.**, *The dynamic of European Labour Law after Maastricht*, in *Industrial Law Journal*, 1994, 23, 1.
- Bernard, N.**, *Legitimising EU Law: Is the Social Dialogue the Way Forward? Some Reflections Around the UEAPME Case*, in Shaw, J. (a cura di), *Social Law and Policy in an Evolving European Union*, Oxford, 2002, pp. 279 ss.
- Biagi, M.**, *La dimensione sociale del Mercato Unico fra legge e contratto: l'Europa di domani*, in *LD*, 1991.

- Biagi, M.**, *Le relazioni industriali nell'Unione Europea*, in Cella, G.P., Treu, T. (a cura di), *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, Bologna, 1998.
- Bir, J.**, *The European social dialogue*, in AA. VV., *The future of Europe*, Brussels, 2019.
- Bisson, L.S.**, *European Social Dialogue: History, Characteristics and Perspectives*, in *Herald of the Russian Academy Sciences*, 2022, 92, 7.
- Blanpain, R., Colucci, M.**, *The European Social Dialogue*, Kluwer Law International, 2000.
- Branch, A.**, *The Evolution of the European Social Dialogue Towards Greater Autonomy: Challenges and Potential Benefits*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 21, 2.
- Cagnin, V.**, *I Comitati Aziendali Europei: luci e ombre della nuova Direttiva CAE*, in *Ricerche Giuridiche*, 2012, 1, 1.
- Camera dei Deputati, Ufficio Rapporti con l'UE**, *Elementi per la verifica di sussidiarietà - Proposta di direttiva in materia di comitati aziendali europei*, consultabile su <https://documenti.camera.it/Leg19/Dossier/Pdf/ES058.Pdf>.
- Caruso, B.**, *Il contratto collettivo europeo*, in Rizzo, V. (a cura di), *Diritto privato comunitario*, Napoli, 1997, 2.
- Caruso, B.**, *Processi reali e processi mentali nella costruzione dell'Europa sociale: il caso della contrattazione collettiva*, in Attinà, F., Velo, D. (a cura di), *Dalla Comunità all'Unione Europea*, Bari, 1994, pp. 293 ss.
- Caruso, B., Alaimo, A.**, *Il contratto collettivo nell'ordinamento dell'Unione europea*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT-87/2011.
- Caruso, B., Del Punta, R., Treu, T.**, *"Manifesto". Il diritto del lavoro nella giusta transizione. Un contributo oltre il "manifesto"*, Catania – Firenze – Roma, 2023.
- Cella, G.P., Treu, T.**, *National Trade Union Movements*, in Blanpain, R. (a cura di), *Comparative Labor Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies*, l'Aja, 2014.
- Celotto, A., Pistorio, A.**, *L'efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (rassegna giurisprudenziale 2001 - 2004)*, in *Giur. it.*, 2005, pp. 427 ss.

CESE, *Parere. Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2009/38/CE per quanto riguarda l'istituzione e il funzionamento dei comitati aziendali europei e l'effettiva applicazione dei diritti di informazione e consultazione transnazionale [COM(2024) 14 final - 2024/0006(COD)]*; consultabile su www.eesc.europa.eu.

Chacartegui Jávega, C., Canalda Criado, S., *Collective Bargaining, Labour and Environmental Rights: the Spanish Experience*, in *E-Journal of International and Comparative LABOUR STUDIES*, 2021, 10, 1.

Chagny, O., Blanc, N., *Social dialogue as a form of bottom-up governance for AI: the experience in France*, in *Artificial intelligence, labour and society*, 2023.

Chiti, E., *Managing the ecological transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Mark. Law Rev.*, 2022, 59.

Ciucciovino, S., *Risorse umane, intelligenza artificiale e Regolamento (UE) 2024/1689*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2024, 3.

Comandè, D., *Le dinamiche collettive nello spazio giuridico europeo: il paradigma dell'autonomia*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT-76/2010*.

Commissione delle Comunità Europee, *Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28–29 June 1985)*, COM(85) 310 final, Brussels, 14 giugno 1985.

Commissione Europea, *European Governance. A White Paper*, COM(2001) 428 final.

Commissione Europea, *Patto per il Dialogo Sociale Europeo*, 5 marzo 2025.

Commission of the European Communities, *Social Dimension of the Internal Market*, Commission Working Paper, SEC (88) 1148 final, 14 September 1988.

Conclusioni del Consiglio europeo di Fontainebleau, 25-26 giugno 1984, art. 5 https://www.consilium.europa.eu/media/20671/1984_giugno_fontainebleau_it.pdf.

D'Antona, M., *Contrattazione collettiva e concertazione nella formazione del diritto sociale europeo*, in Lettieri, A. e Romagnoli, U. (a cura di), *La contrattazione collettiva in Europa*, Roma, 1998.

D'Antona, M., *Sistema giuridico comunitario*, in Baylos Grau, A., Caruso, B., D'Antona, M. e Sciarra, S. (a cura di), *Dizionario di Diritto del Lavoro Comunitario*, 1996, Bologna.

De Leonardis, F., *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023.

De Ruyt, J., *L'Act Unique Européen*, Brussels, 1987.

Degryse, C., *Social dialogue and the legislative process: breathlessness and hesitation*, in Waterman, P. e De Gendt, G. (a cura di), *Social Developments in the European Union 2001*, Brussels, 2002, pp. 23-48

Delfino, D., *Lavoro mediante piattaforme digitali, dialogo sociale europeo e partecipazione sindacale*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2023.

Delfino, M., *La reinterpretazione del principio di sussidiarietà orizzontale nel diritto sociale europeo*, in *Diritti, lavori, mercati*, 2020, I.

Delfino, M., *The Horizontal subsidiarity: One principale, different application*, in Borelli, S., Dorssemont, F., Lo Faro, A. (a cura di), *European social dialogue in the Court of Justice. An amicus curiae workshop on the EPSU case*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”, 10/2020.

Didry, C., Mias, A., *Le moment Delors: les syndicats au coeur de l’Europe sociale*, Brussels, 2005.

Dolvik, J.E., *An emerging island? ETUC, social dialogue and the Europeanisation of the trade unions in the 1990s*, Brussels, 1999.

Dorssemont, F., *La non promozione del dialogo sociale europeo: osservazioni sul caso EPSU*, in *LD*, 2020, 3.

Dorssemont, F., *The hermeneutics applied by the General Court in EPSU judgment*, in Borelli, S., Dorssemont, F., Lo Faro, A. (a cura di), *European social dialogue in the Court of Justice. An Amicus curiae workshop on the Epsu case*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” Collective Volumes, 2020, 10.

Dorssemont, F., 'Values and Objectives', in Bruun, N., Lörcher, K., Schömann, I. (a cura di), *The Lisbon Treaty and Social Europe*, Oxford, 2012.

Dorssemont, F., Lörcher, K., Clauwaert, S., Schmitt, M. (a cura di), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, Oxford, 2019.

Dorssemont, F., Lörcher, K., Schmitt, M., On the Duty to Implement European Framework Agreements: Lessons to be Learned from the Hairdressers Case, in *Industrial Law Journal*, 2019, 48, 4.

Dorssemont, F., Rocca, M., 'Right of Collective Bargaining and Action', note 9.

Dufresne, A., Pochet, P., Introduction, in AA. VV., *The European Sectoral Social Dialogue*, Brussels, 2006.

Dunlop, J.T., *Industrial Relations Systems*, New York, 1958.

Escribano Gutiérrez, J., Tomassetti, P., *Bargaining for Sustainable Development and Just Transition: A Mixed Picture from the 'Agreement' EU Project*, in *E-Journal of International and Comparative LABOUR STUDIES*, 2021, 10, 1.

ETUC, *ETUC resolution for a Just Transition policy framework and Directive to anticipate and manage change*, Adopted at the Executive Committee meeting of 12-13 March 2024, Bruxelles, 2024.

European Commission Press corner, *Commission proposes to improve European Works Councils to strengthen transnational social dialogue*, Bruxelles, 2024, consultabile su https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_147.

European Parliament, *Unionisation and the twin transition. Good practices in collective action and employee involvement*, PE 733.972, 2022.

Falkner, G., *EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community*, 1998, New York.

Ferrari, P., *Operazioni straordinarie cross-border e tutela collettiva dei lavoratori*, Torino, 2023.

Fiorai, B., *Organizzazioni sindacali europee*.

Gambacciani, M., *Diritti di informazione e consultazione e condotta antisindacale*, in *ADL*, 2009, 2.

Garcia-Muñoz Alhambra, M.A., *The meaning of horizontal subsidiarity and the General Court's EPSU judgment*, in Borelli S., Dorssemont F. (a cura di), *European Social Dialogue in the Court of Justice*, 2020.

Giugni, G., *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Milano, 1960

Goblin, C., *Consultation et concertation sociale à l'échelle de la Communauté économique européenne des syndicats (1958-1991)*, Bruxelles, 1996.

Guarriello, F., *Il ruolo delle parti sociali nella produzione e nella attuazione del diritto comunitario*, in *Europa e diritto privato*, 1.

Guarriello, F., *Il sistema europeo delle relazioni sindacali*, in Cosio. R., Curcuruto F., Di Cerbo V., Mammone G. (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'Unione Europea*, 2022.

Guarriello, F., *Le funzioni negoziali del CAE tra modello normativo e costituzione materiale: prime riflessioni*, in *L&D*, 2005, 4.

Guarriello, F., *Ordinamento comunitario e autonomia collettiva. Il dialogo sociale*, Franco Angeli, 1992.

Guarriello, F., in AA. VV., *Scritti in memoria di Massimo D'Antona*, Milano, 2004, V.

Hartzén, A.C., *The European Social Dialogue in Perspective: Its Future Potential as an Autopoietic System and Lessons from the Global Maritime System of Industrial Relations*, 2017, Lund.

Hyman, R., Gumbrell McCormick, R., *Towards a European systems of industrial relations? The ETUC in the twenty-first century*, 2024, Brussels.

ILO, *Decent work and the 2030 agenda for sustainable development*, consultabile

su https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@ilo-lisbon/documents/event/wcms_667247.pdf.

Jaspers, T., Pennings, F., Peters, A. (a cura di), *European Labour Law*, Intersentia, 2019.

Kennedy, A., *Il dialogo sociale – Note sintetiche sull'Unione Europea*, 2019.

Kenner, J., *EU Employment Law – From Rome to Amsterdam and Beyond*, 2003, Hart Publishing.

- Keune, M., Marginson, P.,** *Transnational industrial relations as multi-level governance: Interdependencies in European social dialogue*, in *British Journal of Industrial Relations*, 2013, 51, 3.
- Lambrou, M.,** *Contratti collettivi comunitari: disciplina ed efficacia*, in *Diritto & Pratica del Lavoro*, 2020, 44.
- Lapeyre, J.,** *European social dialogue: 30 years of experience and progress, but what does the future hold?*, 2015, Parigi.
- Lapeyre, J.,** *The European social dialogue. The history of a social innovation (1985-2003)*, 2017, Brussels.
- Lo Faro, A.,** *Bringing the voice of legal scholars into the courtrooms of Plateau de Kirchberg. An introduction*, in Borelli S., Dorssemont F. (a cura di), *European Social Dialogue in the Court of Justice*, 2020.
- Lo Faro, A.,** *Funzioni e finzioni della contrattazione collettiva comunitaria. La contrattazione collettiva come risorsa dell'ordinamento giuridico comunitario*, Giuffrè, 1999.
- Lo Faro, A.,** *Integrazione europea*, in Baylos Grau A., Caruso B., D'Antona M. e Sciarra S. (a cura di), *Dizionario di Diritto del Lavoro Comunitario*, Bologna, 1996.
- Lo Faro, A.,** *Regulating Social Europe: Reality and Myth of Collective Bargaining in the EC Legal Order*, Oxford, Hart Publishing, 2000.
- Lörcher, K.,** *On the notion of 'general interest of the Union' in the context of the General Court's EPSU judgment*, in Borelli S., Dorssemont F. (a cura di), *European Social Dialogue in the Court of Justice*, 2020.
- Luhmann, N.,** *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt am Main, 1984; trad. it. *Sistemi sociali*, Milano, 1990.
- Lyon-Caen, G.,** *A la recherche de la convention collective européenne*, Commission européenne, 1972, doc. V/855/72-F.
- Magnani, M.,** *Diritto sindacale europeo e comparato*, Torino, 2020.
- Mancini, G.F.,** *Diritto del lavoro e diritto comunitario*, in *GDLRI*, 1985.
- Marginson, P., Sisson, K.,** *European Integration and Industrial Relations: Multi-level Governance in the Making*, Basingstoke, 2004.
- Martone, M.,** *Sindacato europeo e contrattazione collettiva*, in Carinci F., Pizzoferrato A. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Utet, 2010.

- Munkholm, N.**, *Social Dialogue in the EU (legal)*, 2021.
- Nakano, S.**, *Maastricht Social Protocol Revisited: Origins of the European Industrial Relations System*, in *Journal of Common Market Studies*, 2014, 52.
- Neal, A.**, *Il diritto del lavoro dell'UE: Prospettive dopo la Brexit*, 2021.
- Nunin, R.**, *Il dialogo sociale europeo. Attori, procedure, prospettive*, Milano, 1998.
- Olivelli, P.**, *La partecipazione dei lavoratori tra diritto comunitario e ordinamento italiano*, in *DRI*, 2010, 1.
- Omotayo, O.A., Allwell, O.E.**, *Dunlopian industrial relations system: A myth or heuristic device?*, *Research on Humanities and Social Sciences*, 2014, 4.
- OSE, Degryse, C. (a cura di)**, *European social dialogue: state of play and prospects*, ETUC, 2011.
- Passalacqua, M.**, *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Padova, 2022.
- Passalacqua, M.**, *Green deal e transizione digitale. Regolazione di adattamento a un'economia sostenibile*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2022.
- Perulli, A.**, *Contrattazione transnazionale nell'impresa europea e CAE: spunti di riflessione*, in *DRI*, 2000, 2.
- Peruzzi, M.**, *L'autonomia nel dialogo sociale europeo*.
- Pizzoferrato, A.**, *Current issues of European and national collective labour law: the digitalisation of work and the EU Recovery Plan*, in Pizzoferrato A., Turrin M. (a cura di), *Current Issues of EU Collective Labour Law*, Giappichelli, 2024.
- Pochet, P.**, *Dynamics of European sectoral social dialogue*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009.
- Pochet, P., Degryse, C.**, *The Social Agenda: is "hard law" making a comeback?*, in *Social developments in the European Union 2008*, 2009.
- Rainone, S.**, *EU social dialogue revitalisation: Between rhetoric, new rights, political commitments and historical caution*, in *ELLJ*, 2024, 1.

- Rainone, S.**, *On appropriateness and legality checks*, in Borelli S., Dorsemont F. (a cura di), *European Social Dialogue in the Court of Justice*, 2020.
- Rainone, S.**, *EPSU v. European Commission: “EU Social Dialogue: Valuable, But Only When Appropriate”?*, in *International Labor Rights Case Law*, 2022, 8.
- Rocella, M., Treu, T.**, *Diritto del lavoro della Comunità europea*, Cedam, 2009 (V ed.).
- Rocella, M., Treu, T.**, *Diritto del lavoro dell'UE*, 2022.
- Rocella, M., Treu, T.**, *Il diritto del lavoro dell'UE*, Wolters Kluwer, 2020.
- Rogowski, R.**, *Industrial relations as a social system*, 2000, 7, 1.
- Ross, G.**, *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge, 1995.
- Salerno, F.**, *Accordi sociali attuati dal Consiglio UE e pluralismo degli ordinamenti*, in *Lavoro e diritto*, 2019.
- Santoni, F.**, *Il dialogo fra ordinamento comunitario e nazionale del lavoro: la legislazione*, in *GDLRI*, 1992.
- Santoro Passarelli, G.**, *Profili di diritto comunitario del lavoro*, Torino, 1996.
- Scarpelli, S.**, *Il dialogo sociale europeo dopo Maastricht*, in *DLRI*, 1993.
- Scharpf, F.W.**, *The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*, in *Public Administration*, 1988.
- Schiavone, R.**, *La nuova direttiva Cae*, in *Dir. prat. lav.*, 2009, n. 28, *Inserto*.
- Schmitt, M.**, *The principle of social (horizontal) subsidiarity*, in Borelli S., Dorsemont F., Lo Faro A. (a cura di), *European social dialogue in the Court of Justice. An Amicus curiae workshop on the Epsu case*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” Collective Volumes, 2020, 10.
- Schnorr, G.**, *I contratti collettivi in un’Europa integrata*, in *RIDL*, 1993, 1.
- Sciarra, S.**, *Collective Agreements in the Hierarchy of European Community Sources*, in Davies, Lyon-Caen, Sciarra, Simitis (a cura di) *European Community Labour Law. Principles and Perspectives*, Oxford, 1996.
- Sciarra, S.**, *Il dialogo fra ordinamento comunitario e nazionale del lavoro: la contrattazione collettiva*, in *GDLRI*, 1992.

- Sciarra, S.**, *Manuale di diritto sociale europeo*, Torino, 2010.
- Smismans, S.**, *The European Social Dialogue in the Shadow of Hierarchy*, in *Journal of Public Policy*, 2008, 28, 1.
- Sørensen, J., Würtzenfeld, M., Hansen, M.**, *Explaining the deadlock of the European social dialogue: Negotiating in the shadow of hierarchy*, in *Journal of Public Policy*, 2022, 42, 2.
- Ter Haar, B.**, *The road paved with (broken) promises: from Val Duchesse to the Pillar of Social Rights. Three impressionistic narratives*, in Borelli S., Dorssemont F., Lo Faro A. (a cura di), *European social dialogue in the Court of Justice. An Amicus curiae workshop on the Epsu case*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” Collective Volumes, 2020, 10.
- Ter Haar, B., Copeland, P.**, *30+ Years of European Social Dialogue: What Way Forward After the EPSU-Case?*, in *Industrial Law Journal*, 2024.
- Teubner, G. (a cura di)**, *Autopoietic Law: A New Approach to Law and Society*, Berlin-New York, 1987.
- Thomas, A., Doerflinger, N.**, *Trade Union strategies on climate change mitigation: between opposition, hedging and support*, in *EJIR*, 26, 4.
- Tircart, J.P.**, *Once upon a time there was the European social dialogue*, in AA. VV., *Social policy in the European Union 1999-2019: the long and winding road*, ETUI, 2019.
- Tircart, J.P.**, *The controversies on the legislative implementation of European social partners’ agreements: some lessons of the history*, in Borelli S., Dorssemont F. (a cura di), *European social dialogue*, cit.
- Tosi, P., Lunardon, F.**, *Dimensione sociale europea e contrattazione collettiva*, in DPL, 1992.
- Treu, T.**, *L’Europa sociale: dall’Atto Unico a Maastricht*, in QDLRI, 1991, 10.
- Tursi, A.**, *La categoria o il perimetro entro i quali verificare la rappresentatività sindacale*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2023.
- Vardaro, G.**, *Prima e dopo la persona giuridica: sindacati, imprese di gruppo e relazioni industriali*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1988, 38.
- Veneziani, B.**, *Dal dialogo sociale alla contrattazione collettiva nella fase della trasformazione istituzionale dell’Unione Europea*, in RGL, 1998, 2.

- Veneziani, B.**, *La politica sociale comunitaria dopo Maastricht*, in LI, 1992, 2.
- Veneziani, B.**, *The Role of the Social Partners in the Lisbon Treaty*, in Bruun N., Lörcher K. and Schömann I. (a cura di), *The Lisbon Treaty and Social Europe*, Oxford, 2012.
- Venturini, P.**, *La dimension sociale du marché intérieur*, 1988, *Futuribles*, 3.
- Verma, A., Kochan, L. (a cura di)**, *Unions in the 21th Century. An international perspective*, Londra, 2004.
- Visser, J.**, *In search of inclusive unionism: a comparative analysis*, in *BCLR*, 1990, 18.
- Weiss, M.**, *The Significance of Maastricht for European Community Social Policy*, in *IJCLIR*, 1992.
- Welz, C.**, *The capacity to negotiate agreements of the European Social Partners*, Eurofound, 16 Maggio 2017.
- Zanelli, P.**, *Sull' associazionismo sindacale delle imprese*, in *Riv. giur. Lav.*, 1990, 3-4.
- Zappalà, L.**, *Il dialogo sociale europeo: dal modello di Val Duchesse alla fase attuativa*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2005.
- Zappalà, L.**, *Sistemi di IA ad alto rischio e ruolo del sindacato alla prova del risk-based approach*, in *Labour & Law Issues*, 2024, 10, 1.
- Zilio Grandi, G.**, *Parti sociali e contratto collettivo nell'Unione Europea*, Giappichelli, 1997.
- Zoppoli, L.**, *La partecipazione sindacale nella civiltà digitale*, in *DRI*, 2023.