

li previsti nell'articolo 24, comma 4 dell'Accordo menzionato. Tali misure dovrebbero stabilire meccanismi che consentano di verificare il rigoroso rispetto del requisito di un minimo di 10 anni per ogni operatore autorizzato.

3. Infine, perché la regolamentazione di tutto il settore sia armonicamente equilibrata è necessario che si applichino questi stessi criteri, modificando il Regolamento (CEE) n. 822/87 della OMC sul vino.

Bruxelles, 24 novembre 1994.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Carlos FERRER

**Parere in merito alla comunicazione riguardante l'attuazione del protocollo sulla politica sociale presentata dalla Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo**

(94/C 397/17)

La Commissione, in data 21 gennaio 1994, ha deciso, conformemente all'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione riguardante l'attuazione del protocollo sulla politica sociale presentata dalla Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo.

La Sezione « Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore van Dijk, in data 10 novembre 1994.

Il Comitato economico e sociale il 24 novembre 1994, nel corso della 320ª sessione plenaria, ha adottato a maggioranza, 18 voti contrari e 11 astensioni, il seguente parere.

**1. Portata del Protocollo e dell'Accordo**

**1.1. Rispetto al Trattato di Roma**

1.1.1. Un'« Europa sociale » divisa in due può compromettere l'uniformità della legislazione sociale dell'Unione, dar luogo ad un trattamento diverso per coloro che vivono nel Regno Unito ed inoltre creare le premesse per un dumping sociale.

1.1.2. Il Comitato concorda con l'opinione espressa dalla Commissione nel paragrafo 8: è necessario fare tutto il possibile affinché nel Trattato che scaturirà dalla Conferenza intergovernativa del 1996 sia ripresa una versione modificata dell'Accordo, secondo quanto dichiarato dal Parlamento europeo.

**1.2. Il Protocollo e « il patrimonio delle realizzazioni comunitarie »**

1.2.1. Il Protocollo e l'Accordo prevedono un notevole ampliamento dei poteri dell'Unione in campo sociale per quanto concerne gli 11 Stati membri firmatari dell'Accordo. Ciò implica la possibilità di proporre

misure che vanno oltre (e quindi « lasciano impregiudicato ») l'attuale « patrimonio delle realizzazioni comunitarie », risultante dai poteri previsti nel Trattato CEE, avvalendosi, d'ora innanzi, dei nuovi poteri legislativi.

**1.3. Duplice sussidiarietà**

1.3.1. Nel Trattato di Maastricht viene introdotto il principio della sussidiarietà. Il Parlamento europeo distingue due significati diversi di tale principio: sussidiarietà orizzontale e verticale. Per sussidiarietà verticale il PE intende la ripartizione delle competenze tra autorità di diversi livelli: livello europeo, nazionale o regionale. La sussidiarietà orizzontale riguarda invece la ripartizione delle responsabilità tra parti sociali e autorità.

1.3.2. I criteri di cui all'articolo 3 B del Trattato di Maastricht fanno riferimento solamente alla sussidiarietà verticale e non a quella orizzontale.

1.3.3. Occorre distinguere fra sussidiarietà verticale e orizzontale.

1.3.4. La sussidiarietà verticale, vale a dire la scelta tra azioni a vari livelli (nazionale o comunitario), tiene conto di diversi fattori:

- a) il rischio di concorrenza tra i regimi sociali, che porta ad un abbassamento dei livelli di protezione sociale;
- b) la necessità che la legge impedisca vantaggi competitivi derivanti da norme meno rigorose;
- c) la dimensione europea di un problema che richiede interventi a livello comunitario, ad esempio i comitati aziendali europei;
- d) se una politica comunitaria comporta conseguenze negative per un gruppo di cittadini, sono necessarie misure compensative a livello europeo, ad esempio il programma Matthaues Tax destinato ai funzionari delle dogane.

1.3.5. Al paragrafo 6, lettera c), della comunicazione, la Commissione cita l'articolo 3B del Trattato sull'Unione europea come criterio d'applicazione del principio di sussidiarietà. Tale articolo si riferisce però solo alla sussidiarietà verticale e non a quella orizzontale.

1.3.6. Da un esame attento del Protocollo e dell'Accordo sulla politica sociale e delle dichiarazioni allegate si possono trarre indicazioni quanto alla sussidiarietà orizzontale.

- a) la dichiarazione relativa all'articolo 4, paragrafo 2, dell'Accordo fornisce un'indicazione di come la sussidiarietà orizzontale potrà essere applicata a livello nazionale. Gli Stati membri delegano espressamente ai negoziati collettivi il compito di sviluppare il contenuto degli accordi a livello europeo e riconoscono di non essere obbligati a legiferare in materia.
- b) L'articolo 2, paragrafo 4, dell'Accordo dà un'altra indicazione su come applicare la sussidiarietà orizzontale a livello nazionale. L'attuazione delle direttive negli Stati membri può esser affidata ai rappresentanti delle parti sociali previa garanzia da parte dello Stato membro che i risultati imposti dalla direttiva saranno raggiunti.
- c) L'Accordo fornisce un'indicazione dell'applicazione della sussidiarietà orizzontale a livello europeo. In base all'articolo 2, paragrafo 6, dell'Accordo, «le retribuzioni, il diritto di associazione, il diritto di sciopero o il diritto di serrata» sono esclusi dal potere del Consiglio di adottare direttive previste dall'articolo 2, paragrafo 2. Spetta alle parti sociali, a livello comunitario e di Stati membri, esercitare le competenze in questi settori. Il potere delle parti sociali di stipulare accordi in base alle procedure previste agli articoli 3 e 4 non è tuttavia soggetto a

restrizioni per quanto riguarda gli aspetti sopraelen-  
cati.

Inoltre, il Comitato prende atto che:

- d) il principio costituzionale, generalmente riconosciuto, dell'autonomia delle parti sociali può influenzare la divisione delle competenze tra le parti sociali stesse e le autorità.

1.3.7. La sussidiarietà orizzontale a livello comunitario è la conseguenza del sempre maggior riconoscimento della sussidiarietà orizzontale nel diritto comunitario da parte dei singoli Stati membri. Nella sua giurisprudenza<sup>(1)</sup> la Corte di giustizia delle Comunità europee ha sottolineato che gli accordi collettivi devono:

- (i) riguardare tutti i lavoratori
- (ii) tener conto di tutti i requisiti imposti dalle direttive.

In caso contrario, occorre una convalida da parte dello Stato sotto forma di garanzia (generalmente legislativa).

1.3.8. La Commissione, in una corrispondenza dell'11 maggio 1993 con le parti sociali danesi, ha accettato in linea di massima il principio che le direttive sulla situazione del mercato del lavoro si possono applicare nel mercato del lavoro danese attraverso accordi collettivi e senza ricorrere a nuove leggi.

La Commissione si è espressa nello stesso senso in una corrispondenza del 29 ottobre 1993 con il governo svedese.

1.3.9. Il riconoscimento del principio della sussidiarietà orizzontale nell'applicazione del diritto comunitario a livello nazionale è intervenuto sia nella giurisprudenza della Corte europea di giustizia sia, a seguito della Carta comunitaria, nella prassi legislativa della Commissione e del Consiglio.

#### 1.4. *La scelta della Commissione tra il Trattato di Roma e l'Accordo di Maastricht*

1.4.1. Date le competenze molto più ampie dell'Accordo in campo sociale, gran parte delle proposte si baserà esclusivamente sulle sue disposizioni.

1.4.2. Per evitare che si verifichi il caso di una mancata consultazione delle parti sociali su proposte in materia

<sup>(1)</sup> Nella causa tra la Commissione delle CE e il Regno di Danimarca (n° 143/83 del 1985, Racc. 427), la Corte europea di giustizia ha sostenuto che «È lecito agli Stati membri di affidare la realizzazione del principio della parità delle retribuzioni in primo luogo alle parti sociali» (paragrafo 8). La Corte ha ribadito tale principio in una seconda causa tra la Commissione delle CE e la Repubblica italiana (235/84 del 1986, Racc. 2291) riguardante l'applicazione della Direttiva 77/187 del Consiglio.

di politica sociale, il Comitato si chiede se sia possibile adottare una strategia su due binari, paragonabile alla doppia base giuridica delle direttive emanate dalla Commissione sulla parità di trattamento. Se la Commissione vorrà esprimere la propria disponibilità a consultare sempre le parti sociali, in base a quanto previsto dal Trattato oppure dal Protocollo sociale, non sussisterà alcun problema.

1.4.3. Se le iniziative nel settore sociale non sono basate sull'Accordo:

- a) non è rispettato l'obbligo della Commissione di promuovere il dialogo sociale previsto dall'Accordo;
- e
- b) i lavoratori e i datori di lavoro potrebbero contestarle perché:
  - (i) non è rispettato il loro diritto di essere consultati ogni volta che la Commissione presenta una proposta nel «settore della politica sociale» (articolo 3 paragrafo 2);
  - (ii) non è permesso ai datori di lavoro e ai lavoratori di avviare la procedura prevista all'articolo 4.

1.4.4. Sembra evidente che in futuro l'Accordo dovrebbe costituire il primo strumento giuridico e la base giuridica fondamentale dell'azione della Comunità in campo sociale (ove possibile congiuntamente al Trattato CE).

1.4.5. L'affermazione della Commissione (paragrafo 28) secondo cui «occorre applicare queste procedure di consultazione specifica in base all'articolo 3 dell'Accordo ad ogni proposta in materia sociale, a prescindere dalla base giuridica eventualmente scelta» soddisfa solo in parte gli obblighi della Commissione stessa.

## 1.5. *Il rifiuto del Regno Unito e il principio della non-discriminazione*

1.5.1. Gli altri Stati membri desideravano ovviamente che il Regno Unito partecipasse alle nuove iniziative nel settore della politica sociale. Il Regno Unito mantiene, fino a quando non desidera associarsi, il diritto di non partecipare. Il Regno Unito non ha facoltà d'invocare il principio di non-discriminazione quando il rifiuto di partecipare risulta causa di discriminazioni.

## 2. Chi dev'essere consultato?

### 2.1. *Datori di lavoro e lavoratori / parti sociali*

2.1.1. Il relativo capitolo della comunicazione della Commissione (a partire dal paragrafo 22) si intitola «Le organizzazioni da consultare». Vi sono due problemi preliminari:

- a) l'Accordo non parla di «organizzazioni» ma solo di

«management and labour», «partenaires sociaux», «parti sociali»;

- b) le parti sociali sono consultate ma potenzialmente sono anche in grado di negoziare accordi a livello comunitario.

2.1.2. Tenendo presente questi problemi, il Comitato si chiede di quanto potere discrezionale dispone la Commissione per decidere quali organizzazioni consultare.

2.1.3. La consultazione e il dialogo sociale a livello comunitario non dovrebbero essere considerate a priori come equivalenti alla contrattazione collettiva a livello nazionale. Le procedure e i risultati possono essere diversi; quelli che intervengono nel dialogo sociale europeo possono inoltre essere identificati mediante criteri specifici diversi. È importante evitare di ridurre il tutto ad una semplice estrapolazione dal livello nazionale a quello comunitario.

2.1.4. Per la selezione delle parti sociali nei sistemi nazionali si fa spesso riferimento al criterio della «rappresentatività», termine chiave che non compare nel testo dell'Accordo.

2.1.5. Questo introduce un duplice aspetto della rappresentatività:

- a) innanzi tutto, perché vi sia un dialogo sociale rappresentativo a livello comunitario, devono essere coinvolti i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori;
- b) in secondo luogo, bisogna specificare in base a quale criterio tali «rappresentanti» vanno giudicati come rappresentativi dei datori di lavoro e dei lavoratori.

2.1.6. Lo studio riassunto all'allegato 3 della comunicazione conclude (alle pagine 3 e 4) che per la designazione delle parti sociali ai fini della contrattazione collettiva:

- a) «nella maggior parte dei paesi il meccanismo fondamentale è il riconoscimento reciproco, eventualmente con ulteriori requisiti di natura formale o giuridica»;
- b) i sistemi di riconoscimento «adottano (talora implicitamente) criteri quantitativi di diversi tipi in circa metà degli Stati membri. In termini generali, i criteri qualitativi sembrano di importanza almeno pari. Lo studio conferma la grande diversità degli approcci seguiti».

2.1.7. Per rendere il dialogo sociale europeo rappresentativo, è fondamentale che siano rappresentati sia i datori di lavoro che i lavoratori. Resta però da stabilire:

- a) quali criteri adottare per identificare i rappresentanti
- e
- b) l'importanza da assegnare al criterio della «rappresentatività».

2.1.8. Qualsiasi criterio quantitativo o qualitativo prescelto dovrà rispecchiare:

- a) il diverso contesto del dialogo sociale nella Comunità e
- b) le varie prassi a livello nazionale.

2.1.9. La nozione «rappresentatività» può essere definita in due modi:

- a) Designare come parti sociali rappresentative a livello CE le organizzazioni riconosciute dalle parti sociali nazionali e considerate rappresentative dalla legislazione e dalla prassi nazionale.

La tradizione comunitaria, manifesta in varie direttive, vuole che i rappresentanti vengano scelti in base alla legislazione e alla prassi degli Stati membri. Tuttavia, nelle cause 382/92 e 283/92 che hanno opposto la Commissione delle CE al Regno Unito, la Commissione ha lamentato che nel Regno Unito non fossero previste disposizioni per la nomina dei rappresentanti dei lavoratori nei casi in cui essa non intervenga su base volontaria. Il Regno Unito ha sostenuto che l'obbligo sorge solo se alla nomina dei rappresentanti provvedono la legislazione e la prassi nazionali. In una sentenza dell'8 giugno 1994 la Corte di giustizia delle CE ha respinto il punto di vista del Regno Unito. La Corte ha sottoscritto l'opinione dell'avvocato generale van Gerven nelle conclusioni formulate il 2 marzo 1994 (paragrafo 9): «rendere l'attività dei rappresentanti dei lavoratori del tutto dipendente dal riconoscimento volontario da parte dei datori di lavoro è incompatibile con la protezione dei lavoratori così come essa risulta dalle finalità, dall'economia e dai termini delle direttive».

- b) Selezionare le parti sociali a livello comunitario tenendo presente la natura del processo e dell'esito del dialogo sociale europeo. Questi elementi possono fornire criteri transnazionali relativi alle parti sociali nazionali, e dare indicazioni sulla capacità organizzativa.

2.1.10. Al paragrafo 24 della Comunicazione la Commissione propone i seguenti criteri:

- a) essere interprofessionali o settoriali a livello CE;
- b) essere organizzazioni composte dalle parti sociali degli Stati membri e avere la capacità di negoziare accordi; inoltre essere, per quanto possibile, rappresentative di tutti gli Stati membri;
- c) essere idonee a garantire una partecipazione efficace al processo di consultazione.

2.1.11. L'allegato 2 della comunicazione riporta le organizzazioni rispondenti, allo stadio attuale, ai criteri esposti precedentemente. Ma, a quanto pare, l'elenco di tale allegato non è definitivo. La Commissione conclude (al paragrafo 28) che avvierà «consultazioni formali con le organizzazioni europee di parti sociali riportate nell'allegato 2 in conformità con i criteri enunciati al paragrafo 24».

2.1.12. I criteri proposti dalla Commissione al paragrafo 24 sono ambigui in merito alla necessità di una capacità negoziale delle parti sociali europee. L'articolo 3, paragrafo 4, dell'Accordo collega la consultazione al dialogo e agli accordi (articolo 4). Tra i criteri dovrebbe inoltre essere annoverata la capacità di negoziare per le strutture nazionali e di vincolarle. Gli accordi negoziati dalle parti sociali a livello comunitario dovrebbero poter vincolare le parti sociali nazionali interessate e coinvolgere direttamente o per estensione tutti i lavoratori e i datori di lavoro degli Stati membri

2.1.13. Al paragrafo 26 la Commissione afferma quanto segue: «soltanto le organizzazioni stesse sono in grado di sviluppare le proprie strutture di dialogo e di negoziato». Un criterio che preveda la competenza in materia di negoziato e la capacità di stipulare accordi potrebbe permettere alle parti sociali europee di raggiungere più agevolmente tale obiettivo.

2.1.14. Le parti sociali degli Stati membri, comprese le organizzazioni a livello europeo, dovrebbero venire incoraggiate a concedere un adeguato mandato negoziale alle organizzazioni delle parti sociali a livello europeo. Gli Stati membri dovrebbero essere invitati a stabilire le procedure e a fornire le garanzie per permettere agli accordi europei di produrre effetti di carattere generale. Entrambi gli elementi sono impliciti nei mezzi di attuazione degli accordi previsti all'articolo 4, paragrafo 2.

2.1.15. In tale contesto, il Comitato condivide l'opinione del Parlamento europeo in base alla quale le organizzazioni europee considerate sono quelle che, nei limiti del possibile, contano membri nella maggior parte degli Stati dell'UE.

## 2.2. *Comitati consultivi*

2.2.1. La comunicazione presume che si continui a ricorrere a «comitati consultivi tripartiti già operanti» (paragrafo 20). Per far parte del dialogo sociale questi ultimi dovrebbero essere bipartiti e non tripartiti. Gli attuali comitati consultivi settoriali paritetici potrebbero essere la base di un dialogo sociale settoriale.

## 3. Consultazioni

### 3.1. *Organizzazione della prima fase*

3.1.1. L'articolo 3, paragrafo 2, dell'Accordo, prevede una prima consultazione da parte della Commissione

«prima» che questa presenti proposte nel settore della politica sociale». La Commissione consulta numerose persone interessate. L'articolo 3 è importante in quanto implica per le parti sociali diritti speciali di accesso al processo di definizione delle politiche: ciò dovrebbe avere come risultato una maggiore trasparenza, almeno per quanto riguarda le parti sociali stesse.

3.1.2. A tal riguardo è necessario distinguere tra le parti sociali e le organizzazioni che la Commissione desidera consultare nel primo periodo di consultazione. Non tutte le organizzazioni che la Commissione desidera consultare possono essere considerate parti sociali vere e proprie.

3.1.3. La consultazione delle parti sociali deve entrare a far parte integrante del processo di formulazione di una politica sociale. L'integrazione delle parti sociali nel processo di pianificazione delle politiche della Commissione avrà conseguenze strutturali per entrambe le parti.

3.1.4. Il momento in cui interviene la consultazione influirà sull'integrazione delle parti sociali nel processo di pianificazione della politica sociale. Le possibilità sono:

- a) iniziale: l'articolo 3, paragrafo 2, prevede il «possibile orientamento di un'azione comunitaria» — ciò implica che non è stata ancora presa alcuna decisione. Si possono ancora sondare possibilità di soluzioni diverse.
- b) centrale: le parti sociali vengono coinvolte nel processo di formulazione della politica interna, ma solo dopo l'esame dei possibili orientamenti dell'azione comunitaria.
- c) finale: modifica del «possibile orientamento» definito dalla Commissione; la consultazione è limitata alla fase immediatamente precedente la presentazione delle proposte.

3.1.5. La consultazione inizia con la lettera della Commissione che dà avvio al processo. Se viene proposto un periodo di consultazione di sei settimane, ne consegue che le parti sociali sono consultate solo quando l'iter è ormai avanzato. Una consultazione anticipata richiede tempi più lunghi.

3.1.6. Se il periodo è più lungo la Commissione potrebbe e dovrebbe continuare le consultazioni e svolgere ricerche attive individuando le possibilità di altri orientamenti per le azioni comunitarie proposte dalle parti sociali.

3.1.7. Detto ciò, il Comitato propone, nella prima fase, un periodo di consultazione di otto settimane. La Commissione presenta la sua proposta per il secondo periodo di consultazione entro i quattro mesi. Le parti sociali dispongono poi di otto settimane per elaborare il loro parere o per comunicare se intendono dare avvio alla procedura prevista all'articolo 4 del Protocollo.

Questo lascia alle parti sociali un lasso di tempo sufficiente per consultare le organizzazioni loro affiliate e per decidere se avviare la procedura di cui all'articolo 4 prima che la Commissione elabori la sua proposta. Allo stesso tempo la Commissione deve rispettare un certo termine, pur lasciando alle parti sociali un periodo sufficiente per formulare una proposta adeguata e concreta.

### 3.2. *Che cos'è una «proposta»?*

3.2.1. L'articolo 3, paragrafo 2, prevede una consultazione «prima di presentare proposte nel settore della politica sociale». Una «proposta» non può essere intesa solamente sul piano legislativo, dato che può in alcuni casi assumere la forma di accordo a livello europeo.

### 3.3. *Che cosa s'intende per «settore della politica sociale»?*

3.3.1. Gli interventi di politica sociale non possono limitarsi a proposte che riguardano esclusivamente il settore della politica sociale in senso stretto, ma ciò implica che il Protocollo dovrebbe essere applicato a ogni proposta che si collega alla politica sociale.

3.3.2. Un esempio concreto è il Libro bianco del Presidente Delors: «Crescita, competitività, occupazione».

3.3.3. Le consultazioni previste dall'articolo 3 devono essere effettuate per «ogni proposta in materia sociale a prescindere dalla base giuridica eventualmente scelta». La Commissione «si riserva peraltro il diritto di procedere a consultazioni specifiche riguardanti ogni altra proposta a carattere orizzontale o settoriale con implicazioni sociali» (paragrafo 28).

3.3.4. A quanto pare, in tali casi, la Commissione è tenuta a procedere alla consultazione.

### 3.4. *Procedure di consultazione/negoziazione*

3.4.1. Prima del Trattato di Maastricht, era in vigore una procedura informale di consultazione su proposte legislative che non rientravano nella competenza dei comitati esistenti approvati dal gruppo «dialogo sociale». Questa procedura prevedeva le fasi seguenti (paragrafo 16):

- a) una prima consultazione su un documento di lavoro della Commissione;
- b) entro i successivi tre mesi, un'ulteriore consultazione su un nuovo documento di lavoro, più dettagliato e più vicino al primo progetto che s'intende presentare;

c) un inventario dei punti di accordo e di disaccordo.

3.4.2. In entrambe le fasi, una procedura puramente scritta di solito è troppo limitata per essere soddisfacente. Le riunioni tra le parti sociali, e tra queste ultime e la Commissione, dovrebbero costituire la regola.

3.4.3. Nessuna fase della consultazione dovrebbe « andare oltre le sei settimane ». Dati gli attuali livelli di personale e competenza delle parti sociali europee, è difficile immaginare che possano adeguatamente esprimere un'opinione sulle proposte della Commissione. Nella prima fase dovrebbero essere in grado di elaborare proposte per nuove eventuali iniziative comunitarie nel settore della politica sociale. Nella seconda fase dovrebbero poter formulare rilievi critici incisivi sul contenuto della proposta, apportarvi modifiche dettagliate o elaborare raccomandazioni sostanziali. Le parti sociali a livello europeo, comprese molte federazioni, non arriveranno a tanto se la consultazione sarà limitata a sei settimane.

Un periodo massimo di otto settimane implica che il possibile orientamento dell'azione comunitaria e il contenuto delle proposte di politica sociale sono in realtà prestabiliti dalla Commissione. Solo un importante potenziamento della capacità delle parti sociali di reagire rapidamente e adeguatamente, permetterà di ottenere, in così breve tempo, una efficace consultazione in grado di produrre anche proposte autonome. Il Comitato lancia pertanto l'idea della creazione di una segreteria indipendente, che preciserà meglio nell'allegato al presente parere.

3.4.4. Le nuove procedure di consultazione possono essere così riassunte:

Nuova procedura	Procedura precedente
<b>Prima fase:</b>	
lettera	documento di riflessione
consultazione per iscritto o riunione	riunione in ogni caso
sei settimane	tre mesi
la Commissione decide se procedere	
<b>Seconda fase:</b>	
seconda lettera	nuovo documento di lavoro
eventuale riunione ad hoc	
possibile parere comune o raccomandazione	elenco di punti di accordo o disaccordo

3.4.5. Conclusione: la prima fase della nuova procedura sembra carente sotto vari aspetti rispetto alla precedente. Dovrebbe essere perfezionata come segue:

- includendo gli aspetti più positivi della procedura precedente: documenti di riflessione e di lavoro, riunioni, una maggiore durata.
- è necessario garantire alle parti sociali risorse adeguate affinché siano in grado di reagire adeguatamente ai problemi e alle sfide dell'UE. Il Comitato desidera sottolineare la possibilità d'istituire una segreteria indipendente per il dialogo sociale. Tale segreteria dev'essere indipendente sia dalla Commissione che dal CES al fine di evitare un conflitto d'interessi. Le parti sociali dovrebbero presentare proposte in merito a tale segreteria. Nell'allegato al presente parere vengono suggeriti alcuni orientamenti.

3.4.6. Esiste una dinamica flessibile tra il dialogo sociale e la Commissione. La comunicazione rileva che l'Accordo comporta per la Commissione un maggiore impegno a promuovere il dialogo sociale e (paragrafo 12) ad assolvere un « ruolo dinamico nella promozione del dialogo » con il « compito di partecipare attivamente al superamento di difficoltà o riserve che potrebbero essere avanzate dall'una o dall'altra parte e rallentare quindi il progresso ».

3.4.6.1. La Commissione può stimolare il progresso e rimuovere gli ostacoli al dialogo sociale. Almeno nelle prime fasi, l'attività della Commissione potrebbe essere di aiuto allo sviluppo del dialogo sociale. La nuova procedura non dovrebbe sopprimere l'elemento potenzialmente dinamico della Commissione, la quale, in base al Trattato, ha il dovere di promuovere il dialogo e di fornire un sostegno alle parti sociali.

### 3.5. Consultazione sulla base giuridica

3.5.1. Secondo la Commissione la seconda fase inizia con una lettera contenente la proposta « ... compresa l'indicazione della sua possibile base giuridica ». La base giuridica deve anch'essa essere oggetto di consultazione, il che implica che non è stata presa alcuna decisione neppure a questo stadio.

3.5.2. Ciò è importante in quanto il potenziale contenuto della proposta spesso dipende dalla base giuridica. Se è richiesta l'unanimità, la portata degli eventuali accordi tra gli Stati membri risulta ridotta. Se invece è possibile la maggioranza qualificata, il loro contenuto può allargarsi in funzione di quello che la maggioranza è disposta ad accettare.

#### 4. Negoziati

##### 4.1. L'avvio dei negoziati

4.1.1. La comunicazione della Commissione afferma che le parti sociali consultate sul contenuto di una proposta di azione comunitaria possono, come previsto dall'articolo 3 paragrafo 4, avviare la procedura prevista dall'articolo 4 (paragrafo 29). Ciò implica che solo la seconda consultazione consente l'avvio del processo previsto dall'articolo 4, ovvero quando già esiste una proposta della Commissione. Ciò è confermato nello schema operativo alla fine della Comunicazione.

4.1.2. Dall'articolo 3, paragrafo 4, non appare chiaro se la consultazione in parola riguarda la seconda fase. Per vari aspetti può risultare vantaggioso permettere alle parti sociali di avviare il processo previsto all'articolo 4 già dopo la prima consultazione, ovvero prima che la Commissione presenti la sua proposta.

Ciò potrebbe presentare i seguenti vantaggi per le parti sociali:

- permette un avvio più rapido;
- dà maggior spazio al negoziato lasciando indipendente da una proposta che diventa base di negoziato;
- non impedisce alla Commissione di continuare a lavorare sulla propria proposta consentendo un'eventuale interazione dinamica con i negoziati.

4.1.3. Naturalmente, ancor prima che la Commissione valuti una possibile linea d'azione comunitaria nel campo della politica sociale, e indipendentemente dalle consultazioni delle parti sociali previste dall'articolo 3 del Protocollo sulla politica sociale, le parti sociali stesse possono avviare autonomamente il dialogo sociale. In conformità con l'articolo 4 del Protocollo, il dialogo sociale autonomo può dar luogo a relazioni contrattuali o addirittura ad accordi.

##### 4.2. Ampliamento della durata dei negoziati

4.2.1. L'articolo 3 (quarto paragrafo) fa riferimento per la prima volta alle «parti sociali interessate» piuttosto che alle «parti sociali». Non è chiaro che cosa accadrebbe se una delle parti decidesse di metter fine al negoziato e l'altra desiderasse estenderne la durata.

4.2.2. La Commissione sottolinea che «Le parti sociali interessate saranno quelle che accettano di negoziare tra di loro. La conclusione di questo accordo è una faccenda esclusiva delle varie organizzazioni» (paragrafo 31).

##### 4.3. Attività della Commissione durante i negoziati

4.3.1. Se le parti sociali non riescono a raggiungere un accordo, la Commissione afferma (paragrafo 34) che «essa esaminerà l'opportunità di proporre, alla luce dei lavori svolti, un testo legislativo» e che «in base alle procedure previste nel Trattato saranno anche consultati il Comitato economico e sociale e il Parlamento europeo». Tuttavia, com'è detto al paragrafo 35, fatto salvo il principio dell'autonomia delle parti sociali, principio che ispira gli articoli 3 e 4 dell'Accordo, «la Commissione ritiene che il Parlamento europeo debba rimanere informato in tutte le fasi della procedura di consultazione o di eventuale negoziato tra le parti sociali».

4.3.2. La Commissione dovrà tenere al corrente il Comitato economico e sociale nel corso del processo di consultazione e di negoziazione. Qualora i negoziati falliscano si potrà evitare uno spreco di tempo e di energie se i membri del Comitato saranno a conoscenza delle ragioni di tale fallimento. Ciò vale anche per il Parlamento europeo.

4.3.3. Al paragrafo 12 della comunicazione si afferma che: «I firmatari dell'Accordo hanno così assegnato alla Commissione un ruolo dinamico nella promozione del dialogo, affidandole il compito di partecipare attivamente al superamento di difficoltà o riserve che potrebbero essere avanzate dall'una o dall'altra parte e rallentare quindi il progresso.»

4.3.3.1. La possibilità di proposte legislative da parte della Commissione nel corso dei negoziati rappresenta un possibile stimolo ad un accordo tra le parti sociali. La comunicazione ne dà atto quando menziona l'esigenza che la Commissione approvi una proroga dei nove mesi previsti. La Commissione (paragrafo 32) ha «il compito di valutare la possibilità che le due parti hanno di arrivare ad un accordo entro il periodo stabilito per evitare di prolungare infruttuosi negoziati suscettibili di ostacolare la Commissione nel suo compito normativo».

4.3.3.2. Se tenuti costantemente informati dalla Commissione, il Comitato economico e sociale e il Parlamento europeo possono contribuire ad una rapida soluzione normativa qualora i negoziati tra le parti sociali falliscano.

##### 4.4. Attività della Commissione ad accordo concluso

4.4.1. La Commissione intende proporre al Consiglio «l'adozione di una decisione riguardante l'accordo così come è stato concluso» (paragrafo 38). Se il Consiglio decide di non applicare l'accordo come previsto all'articolo 4, paragrafo 2, ad esempio perché manca l'unani-

mità o la maggioranza qualificata, «la Commissione ritirerà la sua proposta di decisione ed esaminerà l'opportunità di proporre.....un testo legislativo nel settore interessato» (paragrafo 42).

4.4.2. Ma anche quest'ultimo richiede l'unanimità o la maggioranza. Al fine di conseguire tale unanimità o tale maggioranza, la Commissione può procedere in due modi diversi, limitando tuttavia tali iniziative:

1. La Commissione assume le proprie responsabilità e presenta una nuova proposta;
2. Oppure, la Commissione chiarisce il problema alle organizzazioni che partecipano ai negoziati chiedendo se sono disposte a modificare l'accordo.

È evidente che verranno accettate modifiche all'accordo apportate dalla Commissione solo previa approvazione delle organizzazioni firmatarie dell'accordo.

4.4.3. Qualora il Consiglio rifiuti di prendere una decisione, il Comitato economico e sociale e il Parlamento europeo dovrebbero essere consultati.

## 5. Attuazione pratica

### 5.1. Prassi e procedure nazionali

5.1.1. «... i suoi firmatari sono vincolati dalle disposizioni dell'accordo stesso, il quale avrà effetto solo nei loro confronti e soltanto a patto che dette disposizioni siano conformi alle procedure e alla prassi specifiche delle parti sociali nei rispettivi Stati membri». (Paragrafo 37.)

5.1.2. Esistono almeno tre possibilità:

- a) gli Stati membri sono tenuti a porre in essere procedure e prassi (eventualmente a livello esclusivamente nazionale) per attuare gli accordi conclusi a livello comunitario. Questo sembra richiedere un meccanismo formale di articolazione degli standard nazionali con quelli definiti negli accordi. L'esperienza maturata nell'attuazione degli strumenti comunitari, ad esempio le direttive, fornisce una base per verificare se gli Stati membri hanno adempiuto a tale obbligo;
- b) gli Stati membri non sono tenuti a introdurre nuove procedure e prassi per attuare gli accordi. Ma qualora esistano meccanismi di articolazione degli standard nazionali con quelli stabiliti nell'accordo, essi debbono essere utilizzati;

c) data la natura delle organizzazioni che stabiliscono gli standard (organizzazioni di datori di lavoro e lavoratori a livello comunitario), le procedure e le prassi individuali di ogni Stato membro possono constare di meccanismi di articolazione degli accordi comunitari con contrattazioni collettive nello Stato membro interessato. Gli Stati membri non sono tenuti a creare tali meccanismi, ma le disposizioni legislative nazionali non devono interferire con i meccanismi esistenti o con quelli che possono essere creati dalle parti sociali dello Stato membro al fine di far fronte ai nuovi sviluppi a livello comunitario.

5.1.3. Tale possibilità di un processo di articolazione di «accordi conclusi a livello comunitario» con «prassi e procedure proprie delle parti sociali» nulla toglie al significato delle parole seguenti: «e degli Stati membri...». Ciò potrebbe riflettere la giurisprudenza della Corte di giustizia relativa all'attuazione degli strumenti comunitari attraverso contrattazioni collettive ora recepita nell'articolo 2, paragrafo 4, dell'Accordo. Pertanto il recepimento degli accordi deve:

- (i) riguardare tutti i lavoratori, i cui sindacati e datori di lavoro hanno conferito un mandato per le trattative a livello europeo, oppure
- (ii) riguardare tutti i lavoratori del settore interessato nell'ambito di una «dichiarazione generale di obbligatorietà» (procedura erga omnes).

In caso contrario, dev'esserci un sostegno sotto forma di garanzia da parte dello Stato (di solito legislativa). In linea con questo principio, e contrariamente all'idea della Commissione, l'attuazione di accordi settoriali o multisettoriali può implicare l'estensione della loro applicazione a tutti i lavoratori.

### 5.2. La Dichiarazione

5.2.1. Nella Comunicazione viene precisato categoricamente che la prima delle modalità di applicazione, articolo 4, paragrafo 2, «è oggetto della ... dichiarazione» (paragrafo 37). Questa dichiarazione, allegata all'Accordo, afferma che il sistema di attuazione degli accordi a livello europeo «non implica l'obbligo per gli Stati membri di applicare direttamente detti accordi o di elaborare norme per il loro recepimento, né l'obbligo di modificare le disposizioni interne in vigore per facilitarne l'attuazione».

5.2.1.1. La Commissione afferma che la dichiarazione allegata al protocollo è unica e, in quanto tale, costituisce parte integrante del Trattato.

5.2.1.2. Vale la pena sottolineare la fragilità di simili dichiarazioni dal punto di vista giuridico. Si potrebbe dubitare delle opinioni espresse dalla Commissione nella comunicazione poiché di norma una dichiarazione non forma parte integrante del Trattato. Diversamente dalla Comunicazione, la dichiarazione è soggetta alla chiara definizione di cui all'articolo 4, paragrafo 2: «Gli accordi ... sono attuati». Per tale motivo il Comitato non concorda con l'opinione della Commissione.

5.2.2. L'assenza dell'obbligo d'intraprendere azioni legislative per favorire l'attuazione non esclude comunque l'obbligo di evitare legislazioni con un impatto negativo sull'attuazione di accordi a livello europeo.

### 5.3. *Decisione del Consiglio e accordo*

5.3.1. La Commissione afferma che, «in quanto custode dei Trattati», prenderà in considerazione diversi criteri nell'elaborazione di proposte di decisione del Consiglio e potrà decidere di non presentare al Consiglio stesso una proposta di decisione relativa all'attuazione di un accordo (paragrafo 39). L'Accordo non fa riferimento a nessuno dei criteri citati nella comunicazione.

5.3.2. L'articolo 4, paragrafo 2, fornisce un meccanismo di attuazione alternativo ma obbligatorio per gli accordi conclusi a livello comunitario. Non risulta chiaro se la Commissione possa rifiutare la seconda soluzione qualora le parti sociali lo richiedono. Il Consiglio può farlo — ciò risulta implicito, poiché può respingere una proposta di decisione, come riconosciuto al paragrafo 42 della Comunicazione. Lo stesso non vale per la Commissione. Il Comitato raccomanda di adottare la stessa procedura citata al punto 4.4 del presente parere.

5.3.3. La decisione del Consiglio «deve limitarsi a rendere vincolanti le disposizioni dell'accordo stipulato tra le parti sociali in modo che il testo dell'accordo non faccia parte della decisione, ma vi sia allegato» (paragrafo 41). Resta da sapere quale tipo di strumento comunitario vincolante: una decisione, una direttiva o un regolamento. La difficoltà deriva dalle diverse traduzioni del termine «decisione» (articolo 4, paragrafo 2) in danese, olandese e tedesco, versioni in cui è utilizzato un termine differente da quello che indica uno strumento giuridico comunitario.

5.3.4. Il Comitato sottolinea che la decisione citata all'articolo 4, paragrafo 2, fa riferimento ad una delle

disposizioni legislative vincolanti, previste dall'articolo 189 del Trattato. Questo implica che le sole disposizioni legislative possibili sono il regolamento, la direttiva o la decisione.

5.3.5. Il Comitato ritiene che le parti sociali debbano indicare il tipo di strumento giuridico vincolante che preferiscono.

5.3.6. Al paragrafo 31 della Comunicazione si afferma che «le parti sociali che svolgono i loro negoziati in modo indipendente non sono tenute affatto a limitarsi al contenuto delle proposte che la Commissione elabora o ad apportare delle modifiche, restando inteso che soltanto i settori contemplati dalla proposta della Commissione potranno essere oggetto di un'azione comunitaria». Tuttavia, le parti sociali possono, indipendentemente dalla Commissione, avviare e sviluppare il dialogo sociale a livello comunitario. Possono stipulare accordi autonomamente, a prescindere da qualsiasi proposta della Commissione o da procedure di consultazione (vedi precedente punto 4.1.3).

5.3.7. Conformemente al disposto dell'articolo 4, secondo paragrafo, «gli accordi conclusi a livello comunitario», compresi quelli stipulati mediante un dialogo sociale autonomo, «sono attuati» in uno dei due modi indicati. Per quanto riguarda le decisioni del Consiglio, la portata di tali accordi può solo essere estesa ai «settori contemplati dall'articolo 2». Tuttavia, per quanto concerne il primo dei due metodi di attuazione alternativi ma obbligatori («procedure e pratiche specifiche alle parti sociali e agli Stati membri»), la portata dell'accordo non è così limitata.

5.3.8. La politica sociale comunitaria può essere incorporata in misure legislative emanate dagli organi comunitari (ad esempio decisioni del Consiglio); ora può però anche scaturire dal dialogo sociale sotto forma di accordi raggiunti a livello comunitario. La portata potenziale di ciascuno di tali accordi non è identica a quella delle misure legislative, che è limitata dall'articolo 2.

5.3.8.1. Non sembra esservi motivo di limitare il raggio d'azione delle parti sociali a proposte adeguate al processo legislativo. Le parti sociali possono autonomamente stipulare accordi relativi a «retribuzioni, diritto di associazione, diritto di sciopero e di imporre la serrata», settori esclusi dalla competenza degli organi comunitari in base all'articolo 2, paragrafo 6. Tali settori sono esplicitamente esclusi dall'ambito di applicazione dell'articolo 2, paragrafo 6) ma non da quello degli «accordi conclusi a livello comunitario» che saranno attuati (articolo 4, paragrafo 2).

5.3.9. Gli accordi possono essere stipulati senza il coinvolgimento diretto delle istituzioni comunitarie e non sono soggetti ad alcuna esplicita restrizione in merito al contenuto o al voto di maggioranza o all'unanimità. Emerge una duplice serie di competenze della Comunità: in primo luogo, le nuove competenze previste dall'Accor-

do applicabili alle misure adottate dalle istituzioni comunitarie; in secondo luogo, un'altra serie di competenze attribuite alle parti sociali, che prevedono l'obbligo

di mettere in atto « accordi conclusi a livello comunitario ». Questi ultimi rientrano pertanto nel campo d'applicazione del diritto comunitario.

Bruxelles, 23 novembre 1994.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Carlos FERRER

---