



Strasburgo, 16.4.2019  
COM(2019) 186 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E  
SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI**

**Un processo decisionale più efficiente nella politica sociale -  
Individuazione dei settori più idonei al passaggio alla votazione a maggioranza  
qualificata**

## 1. Introduzione

La dimensione sociale dell'Europa è sancita dall'articolo 3 del trattato sull'Unione europea (TUE), che ribadisce come l'Unione si prefigga, tra l'altro, di promuovere il benessere dei suoi popoli, di adoperarsi per lo sviluppo sostenibile e un'economia sociale di mercato fortemente competitiva finalizzata alla piena occupazione e al progresso sociale, di combattere l'esclusione e di promuovere la parità tra donne e uomini.

In tale contesto il ruolo dell'Unione consiste nel sostenere e completare le politiche sociali degli Stati membri e assicurare la parità di condizioni e la convergenza verso l'alto dell'occupazione e dei risultati in ambito sociale, unitamente a un mercato unico ben funzionante e a un'unione economica e monetaria. La legislazione, il coordinamento delle politiche e i finanziamenti a livello dell'UE hanno apportato un progresso tangibile negli ultimi 60 anni (cfr. allegato 1).

Sullo sfondo dei cambiamenti nel mercato del lavoro e nelle società e delle nuove opportunità e sfide poste dalla globalizzazione, dalla digitalizzazione, dalla mitigazione dei cambiamenti climatici e dall'adattamento ad essi, dai nuovi modelli di lavoro, dalla migrazione e dall'invecchiamento della popolazione, le questioni sociali sono ai primi posti tra le preoccupazioni dei cittadini dell'UE. In risposta la Commissione europea ha presentato un ampio programma di iniziative volte a rinnovare e modernizzare l'*acquis* sociale dell'UE.<sup>1</sup> I leader dell'UE si sono inoltre impegnati nel marzo del 2017 a continuare ad operare per un'Europa sociale<sup>2</sup>.

La proclamazione del pilastro europeo dei diritti sociali nel novembre 2017 ha segnato una svolta fondamentale. Proposto dalla Commissione e proclamato insieme al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea, il pilastro europeo dei diritti sociali<sup>3</sup> costituisce un nuovo riferimento per affrontare le sfide attuali e future. A livello dell'UE sono già state adottate diverse iniziative per dare seguito al pilastro e modernizzare i diritti dei cittadini in un mondo in rapida evoluzione<sup>4</sup>, contribuendo anche alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU.

In un tempo di cambiamenti rapidi e talvolta destabilizzanti è più importante che mai che l'UE, al fianco degli Stati membri, sia in grado di formulare risposte politiche efficaci con rapidità. A tal fine è necessario un processo decisionale efficiente che consenta all'UE di ottenere risultati in termini di sostegno e completamento delle politiche nazionali, risposte tempestive alle sfide emergenti, utilizzo ottimale delle opportunità create dai cambiamenti, difesa degli interessi collettivi dell'Unione e protezione dei cittadini dell'UE.

---

<sup>1</sup> Per ulteriori informazioni consultare: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social\\_priorities\\_juncker\\_commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social_priorities_juncker_commission_en.pdf) e l'allegato 2.

<sup>2</sup> Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e della Commissione europea (Roma, 25 marzo 2017), cfr. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-767\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-767_it.htm).

<sup>3</sup> Il pilastro è stato proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione al vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita di Göteborg (novembre 2017): [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_it](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_it).

<sup>4</sup> Cfr. l'allegato 2 per una panoramica delle iniziative adottate in ambito sociale dalla Commissione Juncker.

Come annunciato dal Presidente Juncker nel suo discorso sullo stato dell'Unione nel settembre 2018, si impone un bilancio del quadro del processo decisionale dell'UE, stabilito nei trattati, per diversi settori strategici chiave, al fine di garantire che l'UE possa utilizzare tutti gli strumenti a sua disposizione e massimizzarne il valore aggiunto.

La presente comunicazione si iscrive quindi nel più ampio impegno della Commissione di studiare modi per migliorare l'efficienza del processo decisionale individuando i settori nei quali intensificare il ricorso al voto a maggioranza qualificata<sup>5</sup> e costituisce il seguito di comunicazioni precedenti della Commissione in materia di politica estera e di sicurezza comune<sup>6</sup>, fiscalità<sup>7</sup>, energia e clima<sup>8</sup>.

Va osservato che per quasi tre decenni la maggior parte delle decisioni nel settore della politica sociale è stata adottata secondo la procedura legislativa ordinaria, con il Consiglio (che delibera a maggioranza qualificata) e il Parlamento europeo in veste di colegislatori su un piano di parità (cfr. la sezione successiva). La formulazione della politica dell'UE per quanto riguarda le questioni sociali è quindi molto diversa da quella degli altri settori, in particolare fiscalità e politica estera e di sicurezza comune, per i quali l'unanimità è ancora la norma.

Un'altra peculiarità è che la Commissione deve consultare le parti sociali prima di presentare proposte nel settore della politica sociale<sup>9</sup>. Le parti sociali possono inoltre negoziare accordi attuati autonomamente secondo le prassi nazionali oppure attuati a livello dell'UE, su richiesta delle parti stesse, mediante una decisione del Consiglio<sup>10</sup>.

## **2. Il quadro attuale del processo decisionale dell'UE in materia di politica sociale**

L'*acquis* in materia di politica sociale comprende 125 atti giuridici, in settori che spaziano dalla parità tra donne e uomini alla mobilità dei lavoratori, dai diritti dei lavoratori distaccati alla protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori, senza dimenticare le condizioni di lavoro e l'informazione e la consultazione dei lavoratori. La Commissione Juncker ha presentato finora 27 proposte di atti giuridici in materia di politica sociale, per 24 delle quali è stato raggiunto un accordo (cfr. l'allegato 2).

---

<sup>5</sup> Cfr. il discorso del presidente Juncker sullo stato dell'Unione del 12 settembre 2018 e il programma di lavoro della Commissione per il 2019 [COM(2018) 800 final].

<sup>6</sup> COM(2018) 647 final.

<sup>7</sup> COM(2019) 8 final.

<sup>8</sup> COM(2019) 177 final.

<sup>9</sup> L'articolo 154 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede una procedura obbligatoria di consultazione in due fasi: nella prima la Commissione consulta le parti sociali sul possibile orientamento di un'iniziativa dell'Unione, e nella seconda sul contenuto dell'iniziativa prevista. Durante entrambe le fasi le parti sociali possono informare la Commissione dell'intenzione di avviare un processo negoziale per giungere ad un accordo delle parti sociali in questo settore. In tal caso la Commissione sospende la sua iniziativa per la durata delle negoziazioni. Se queste hanno esito positivo, le parti sociali possono chiedere che il loro accordo sia attuato dalla Commissione mediante presentazione di una proposta di decisione del Consiglio. In assenza di accordo tra le parti sociali dopo la seconda fase di consultazione, la Commissione può decidere di presentare una proposta.

<sup>10</sup> Articolo 155 TFUE.

L'*acquis* in materia di politica sociale è stato adottato in gran parte con voto a maggioranza qualificata secondo la procedura legislativa ordinaria. Inoltre, gli accordi tra le parti sociali attuati a livello dell'UE hanno svolto un ruolo importante nello sviluppo dell'*acquis* sociale dell'UE. La legislazione è stata adottata all'unanimità in certi settori, ad esempio nel caso dei primi atti giuridici relativi al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale<sup>11</sup> e alla lotta alle discriminazioni fondate sul genere, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

Un numero limitato di settori della politica sociale è però ancora soggetto alla regola del voto all'unanimità in seno al Consiglio e alla procedura legislativa speciale, nella quale il Parlamento europeo non svolge un ruolo di colegislatore. Si tratta dei settori seguenti:

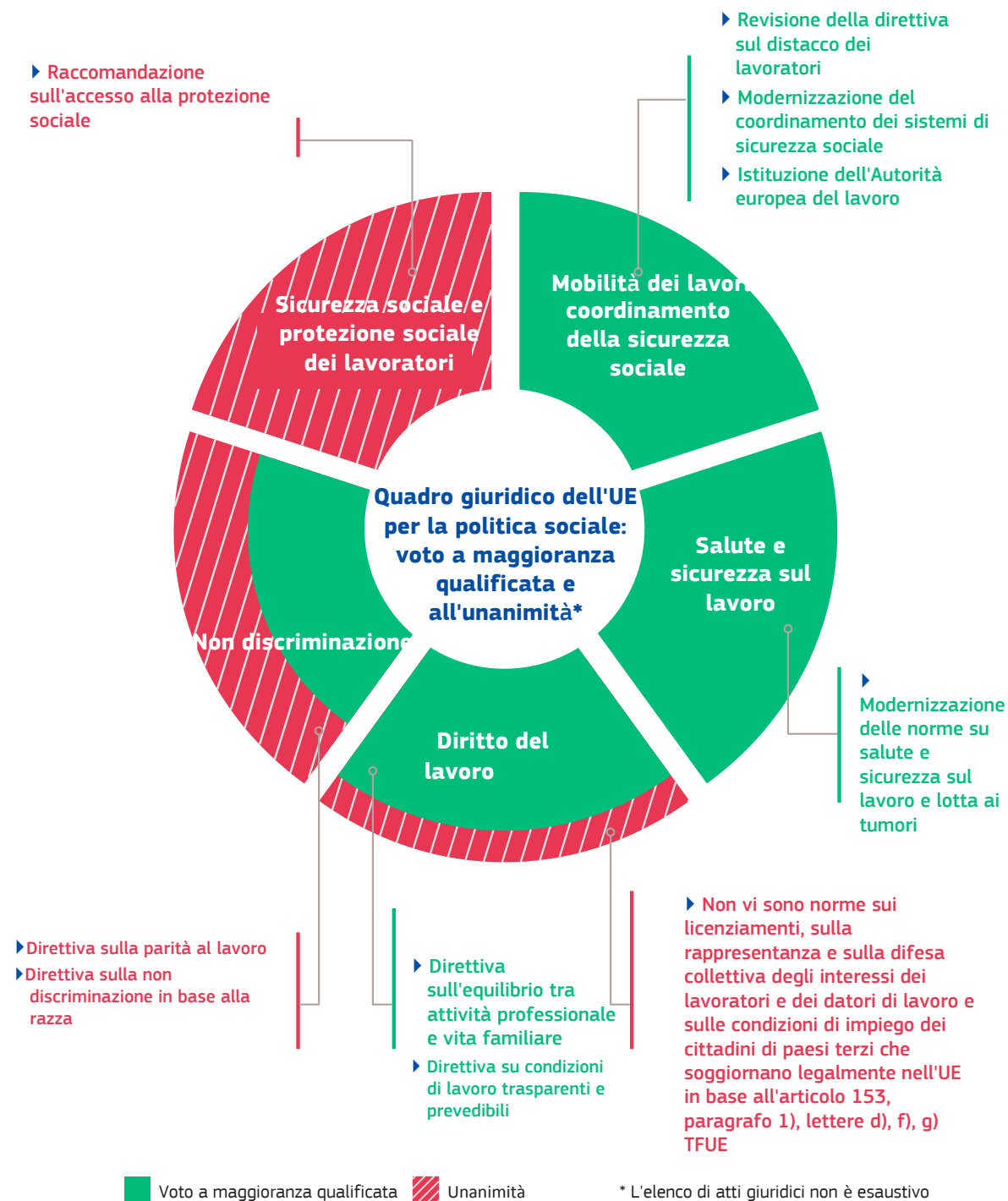
- non discriminazione (articolo 19, paragrafo 1, TFUE),
- sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori (escluse le situazioni transfrontaliere) [articolo 153, paragrafo 1, lettera c), TFUE];
- protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro [articolo 153, paragrafo 1, lettera d), TFUE],
- rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro [articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE], e
- condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio dell'Unione [articolo 153, paragrafo 1, lettera g), TFUE].

A parte la possibilità che alcuni aspetti di questi settori di intervento abbiano un impatto sull'equilibrio finanziario dei sistemi nazionali di sicurezza sociale, non vi è al cuna spiegazione logica particolare del fatto che questi pochi settori siano tuttora, dopo revisioni successive del trattato, soggetti al voto all'unanimità e alla procedura legislativa speciale, in particolare al confronto con i settori già interessati dal voto a maggioranza qualificata.

---

<sup>11</sup> Grazie al trattato di Lisbona del 2009, al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri nel contesto della libera circolazione dei lavoratori a norma dell'articolo 48 del trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE) si applicano la votazione a maggioranza qualificata e la procedura legislativa ordinaria invece del voto all'unanimità. Cfr. l'allegato 1 per una panoramica dell'*acquis* dell'UE in materia di politica sociale. Tale modifica è stata accompagnata dall'introduzione di un meccanismo di salvaguardia, a norma dell'articolo 48 TFUE, grazie al quale un membro del Consiglio può dichiarare che un progetto di atto legislativo riguardante il coordinamento della sicurezza sociale lederebbe aspetti importanti (tra cui il campo di applicazione, i costi o la struttura finanziaria) del suo sistema di sicurezza sociale o ne altererebbe l'equilibrio finanziario, chiedendo che il Consiglio europeo sia investito della questione; in tal caso la procedura legislativa ordinaria è sospesa. Entro quattro mesi, previa discussione, il Consiglio europeo rinvia il progetto al Consiglio, il che pone fine alla sospensione della procedura legislativa ordinaria, oppure non agisce o chiede alla Commissione di presentare una nuova proposta (in tal caso l'atto inizialmente proposto si considera non adottato).

**Grafico 1: *acquis* in materia di politica sociale — voto all'unanimità e a maggioranza qualificata illustrati da esempi di atti giuridici esistenti**



### **3. Sostegno allo sviluppo della politica sociale dell'UE**

#### ***a) Colmare le lacune in materia di protezione***

Da un lato il processo decisionale basato sull'unanimità, dall'altro la compresenza di voto a maggioranza qualificata e voto all'unanimità nello stesso settore, hanno causato una situazione a macchia di leopardo nell'elaborazione dell'*acquis* in materia di politica sociale. Sebbene il livello di protezione sia generalmente elevato, esistono delle lacune, a causa delle quali alcuni gruppi non godono di pari protezione. Ad esempio:

- esistono disposizioni giuridiche dell'UE di ampio respiro sulle pari opportunità e sulla parità di trattamento tra donne e uomini, come anche sulla parità di trattamento in relazione all'origine razziale o etnica, ma la parità di trattamento in relazione a considerazioni di religione o convinzioni personali, disabilità, età e orientamento sessuale non è garantita nella stessa misura; tale situazione mostra un settore soggetto alla regola del voto all'unanimità in cui le regole non si sono sviluppate in modo uniforme;
- ai cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'UE è garantita la parità di trattamento con i cittadini dell'UE in termini di accesso al mercato del lavoro e condizioni di lavoro (ed anche in termini di accesso all'istruzione e alla formazione professionale, riconoscimento di diplomi e di altre qualifiche professionali, sicurezza sociale, accesso a beni e servizi), ma non esistono prescrizioni minime vincolanti dell'UE esplicitamente concepite per la loro effettiva integrazione nel mercato del lavoro; si tratta di un esempio di due procedure che il trattato assoggetta a regole diverse di voto ma che riguardano settori simili, vale a dire l'immigrazione legale e le condizioni di lavoro degli immigrati che soggiornano legalmente;
- i lavoratori devono essere informati e consultati prima che la dirigenza prenda decisioni, in particolare nel caso di ristrutturazioni, esuberi collettivi o cessioni di stabilimenti, oltre che in seno alle società su scala europea (a mezzo dei comitati aziendali europei), ma non esistono prescrizioni minime comuni (ad eccezione delle norme sul coinvolgimento dei lavoratori nelle società europee)<sup>12</sup> sulla rappresentanza e sulla difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro. Esistono inoltre solo disposizioni limitate sulla protezione specifica dei singoli lavoratori in caso di risoluzione del rapporto di lavoro.

#### ***b) Mantenersi al passo con l'evoluzione delle sfide sociali***

L'UE e tutti gli Stati membri affrontano sfide comuni per quanto riguarda l'impatto delle nuove tecnologie, l'aumento della pressione concorrenziale nell'economia globalizzata, nuove forme di lavoro e tendenze demografiche (compreso l'invecchiamento). È importante che si avvalgano in piena misura delle opportunità offerte da alcuni di questi cambiamenti (ad esempio la digitalizzazione). Per proteggere gli aspetti fondamentali del modello sociale

---

<sup>12</sup> Direttiva 2001/86/CE del Consiglio, dell'8 ottobre 2001, che completa lo statuto della società europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori, e direttiva 2003/72/CE del Consiglio, del 22 luglio 2003, che completa lo statuto della società cooperativa europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori.

europeo a beneficio delle generazioni future è indispensabile agire in un ampio spettro di settori e in particolare:

- garantire sistemi pensionistici e di assistenza a lungo termine sostenibili e adeguati di fronte all'invecchiamento della popolazione e al cambiamento dei modelli della vita privata e familiare;
- sostenere le persone nel corso di carriere più lunghe e più diversificate, con transizioni sempre più frequenti tra vita professionale e vita privata;
- migliorare il livello delle competenze e offrire opportunità pertinenti di apprendimento permanente per garantire la competitività delle nostre economie e
- promuovere i vantaggi delle società eterogenee, pur tutelando l'inclusione sociale e la parità di opportunità per tutti.

Per rispondere a tali sfide in costante evoluzione l'UE ha bisogno di un processo decisionale rapido, efficiente e flessibile, tale da permettere alla legislazione e agli atti non vincolanti, come le raccomandazioni, di mantenersi al passo con l'evoluzione dell'economia e della società.

### ***c) Promuovere una cultura del compromesso***

Il voto a maggioranza qualificata si basa su una cultura del compromesso e agevola la discussione e gli esiti pragmatici che riflettono gli interessi dell'Unione nel suo insieme. Un processo decisionale flessibile, efficiente e rapido ha permesso all'UE di diventare un punto di riferimento globale, anche in ambito normativo, in settori quali la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro. La prospettiva del voto a maggioranza qualificata può rivelarsi un forte catalizzatore per coinvolgere tutte le parti nella ricerca di un compromesso e di un risultato che sia accettabile per tutti.

*Il voto a maggioranza qualificata è più impegnativo della regola della maggioranza semplice che obbliga solo a superare il 50% dei voti espressi. Poiché le astensioni non valgono come voti a favore, per conseguire una maggioranza è necessario che gli Stati membri si dichiarino esplicitamente a favore di una proposta e votino a suo favore. Affinché si raggiunga una maggioranza qualificata devono essere soddisfatte due condizioni:*

- *che voti a favore il 55% degli Stati membri e*
- *che gli Stati membri favorevoli alla proposta rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'UE.*

Il voto all'unanimità non presenta tali incentivi, in quanto la sua caratteristica principale è che ogni Stato membro ha in effetti diritto di veto. Tale aspetto aggrava il rischio di un serio rallentamento del processo legislativo. Ad esempio, la direttiva proposta nel 2005 per tutelare i diritti pensionistici complementari dei lavoratori mobili è stata bloccata presso il Consiglio per sei anni. Dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona nel 2009 la regola di voto è

cambiata passando alla maggioranza qualificata e la proposta è stata quindi adottata nel 2014<sup>13</sup>, il che ha reso possibile tutelare meglio i lavoratori che si spostano all'interno dell'UE.

#### ***d) Maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo***

Le procedure legislative speciali, quali si applicano ai settori della politica sociale ancora soggetti alla regola del voto all'unanimità, non attribuiscono un ruolo paritario e di rilievo in qualità di codecisore al Parlamento europeo, che spesso viene solo consultato.

Si può tuttavia sostenere in linea generale, *in particolare* nel settore della politica sociale, che il Parlamento europeo dovrebbe avere maggiore voce in capitolo. I deputati del Parlamento europeo rappresentano i cittadini che godono direttamente dei vantaggi dalla politica sociale dell'UE e dovrebbero potersi esprimere sulla sua formulazione attraverso i propri rappresentanti eletti.

Il passaggio alla procedura legislativa ordinaria, nella quale il Parlamento diventerebbe colegislatore su un piano di parità con il Consiglio, permetterebbe ai rappresentanti dei cittadini di contribuire pienamente alla definizione della politica sociale dell'UE.

#### **4. Le opzioni attualmente disponibili per passare dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata**

I trattati europei stabiliscono due clausole passerella per la politica sociale:

- una **clausola specifica** per la politica sociale (articolo 153, paragrafo 2, ultimo comma, TFUE); e
- una **clausola generale** (articolo 48, paragrafo 7 TUE).

Esistono importanti differenze procedurali tra queste due clausole.

---

<sup>13</sup> Direttiva 2014/50/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai requisiti minimi per accrescere la mobilità dei lavoratori tra Stati membri migliorando l'acquisizione e la salvaguardia di diritti pensionistici complementari.



### **Clausole passerella**

**L'articolo 48, paragrafo 7, TUE prevede una clausola passerella generale.** Tale norma consente che le misure inerenti a un dato settore o caso, soggetto fino ad allora alla regola del voto all'unanimità, siano successivamente adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata oppure, nel caso delle procedure legislative speciali, che siano adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria.

Per attivare la clausola il Consiglio europeo deve prendere l'iniziativa, indicando l'ambito di applicazione della modifica prevista del processo decisionale, e darne notifica ai parlamenti nazionali. Se non pervengono obiezioni da alcun parlamento nazionale entro sei mesi il Consiglio europeo, all'unanimità e previa approvazione del Parlamento europeo, può adottare una decisione che autorizzi il Consiglio a deliberare a maggioranza qualificata o che consenta l'adozione degli atti interessati secondo la procedura legislativa ordinaria.

La clausola passerella generale prevede la possibilità di introdurre il voto a maggioranza qualificata senza uscire dall'ambito della procedura legislativa speciale. Essa permette inoltre di passare al voto a maggioranza qualificata secondo la procedura legislativa ordinaria riconoscendo poteri di codecisione al Parlamento europeo.

**L'articolo 153, paragrafo 2, ultimo comma, TFUE contiene una clausola passerella specifica** per le misure di politica sociale attualmente soggette alla regola del voto all'unanimità e alla procedura legislativa speciale nei settori di cui all'articolo 153, paragrafo 1, lettere d), f) e g), TFUE. La norma riguarda misure a sostegno e a completamento delle attività degli Stati membri nei settori seguenti:

- protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro (licenziamenti),
- rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro e
- condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio dell'Unione.

Il passaggio alla procedura legislativa ordinaria in tali settori è soggetto all'accordo unanime del Consiglio, in base a una proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo.

I trattati prevedono un'altra possibilità per superare una situazione in cui una decisione è bloccata da uno o più Stati membri che applicano il proprio diritto di veto. La **procedura di cooperazione rafforzata**<sup>14</sup> consente a un gruppo composto da nove o più Stati membri di portare avanti un'iniziativa proposta, se si dimostra impossibile raggiungere un accordo unanime in seno al Consiglio. Gli altri Stati membri dell'UE hanno comunque il diritto di aderire all'iniziativa in una fase successiva. In questa procedura l'articolo 333 TFUE prevede inoltre una clausola passerella specifica che consente agli Stati membri che partecipano ad una specifica cooperazione rafforzata di decidere il passaggio alla maggioranza qualificata e/o alla procedura legislativa ordinaria.

Nel campo della politica sociale la cooperazione rafforzata non è tuttavia una soluzione a problemi più ampi che investono l'intera Unione, in quanto presenta il rischio di frammentare il mercato unico, di creare un'Europa a due velocità e di prevedere trattamenti diversi dei

---

<sup>14</sup> Articolo 20 TUE, articoli da 326 a 334 TFUE.

cittadini dell'UE a seconda degli Stati membri in cui vivono. In tale contesto l'articolo 326 TFUE specifica che la cooperazione rafforzata non può recare pregiudizio né al mercato interno né alla coesione economica, sociale e territoriale. Non può costituire un ostacolo né una discriminazione per gli scambi tra gli Stati membri, né può provocare distorsioni della concorrenza tra questi ultimi. Tale aspetto riveste particolare importanza per la politica sociale. L'alternativa del ricorso alla procedura di cooperazione rafforzata sembra pertanto insoddisfacente per le proposte che garantiscono l'applicazione di diritti fondamentali, che dovrebbero applicarsi a tutte le persone in tutti gli Stati membri. Già nel 2014 l'idea di ricorrere alla cooperazione rafforzata per la proposta di direttiva sulla parità di trattamento<sup>15</sup> è stata respinta ad ampia maggioranza dal Consiglio.

L'attivazione delle clausole passerella per passare al voto a maggioranza qualificata non presenta gli stessi svantaggi, in quanto tali clausole consentono all'UE di progredire organicamente, preservando in tal modo l'integrità del mercato unico e della dimensione sociale dell'UE. Inoltre, sebbene si tratti di modificare il metodo di voto e il processo decisionale, rimarrebbe inalterato il quadro giuridico generale dell'azione dell'UE; in particolare:

- i. l'azione dell'Unione continuerebbe a concentrarsi su settori in cui gli obiettivi non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri a motivo della portata e degli effetti dell'azione proposta, nel pieno rispetto del principio di **sussidiarietà**. In virtù del principio di **proporzionalità**, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati;
- ii. **l'ambito e le condizioni dell'esercizio dei poteri dell'UE restano immutati.** L'articolo 153 TFUE prevede una serie di criteri cui devono uniformarsi le misure dell'UE nel campo della politica sociale; ad esempio, le direttive possono prevedere solo *prescrizioni minime, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro* e devono evitare di gravare eccessivamente sulle PMI. Le misure dell'UE non possono compromettere *la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale* e non devono *incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario dello stesso*. Esse non ostano a che gli Stati membri mantengano o introducano misure protettive più rigorose. L'articolo 153, paragrafo 5, TFUE inoltre *esclude* l'applicazione di tali misure alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero o al diritto di serrata. L'articolo 151 TFUE dispone che le misure dell'UE tengano *conto della diversità delle pressioni nazionali*;
- iii. **il ruolo delle parti sociali nel definire la legislazione in materia di politica sociale non subirà modifiche.** Come previsto dall'articolo 154 TFUE, la Commissione continuerebbe a svolgere la consultazione in due fasi delle parti sociali prima di presentare le future proposte nel settore della politica sociale: consulterebbe le parti sociali sul possibile orientamento dell'azione dell'UE e sul contenuto delle proposte previste. Va osservato che, nella misura in cui la maggioranza qualificata si applicherebbe ai settori di cui all'articolo 153 TFUE, essa si applicherebbe anche

---

<sup>15</sup> Proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale, COM(2008) 426 definitivo del 2.7.2008.

all'attuazione degli accordi delle parti sociali mediante decisioni del Consiglio a norma dell'articolo 155 TFUE;

- iv. **l'attività di elaborazione delle politiche dell'UE rimane finalizzata ad una migliore qualità della legislazione:** tutte le proposte sarebbero redatte in conformità agli orientamenti per legiferare meglio, volti ad assicurare che la politica e il processo legislativo dell'UE siano aperti e trasparenti, basati sull'evidenza e sulla comprensione degli effetti per i cittadini, le imprese e le pubbliche amministrazioni. I cittadini e le parti interessate possono contribuire durante l'intero processo; e
- v. **il passaggio al voto a maggioranza qualificata è una decisione completamente sotto il controllo degli Stati membri.** Sarebbe necessaria una decisione unanime del Consiglio europeo o del Consiglio per attivare le clausole passerella. Inoltre, a norma della clausola generale (articolo 48, paragrafo 7, TUE) il passaggio alla votazione a maggioranza qualificata o alla procedura legislativa ordinaria deve ricevere l'appoggio di tutti i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo deve accordare il proprio consenso.

## 5. Analisi di settori specifici ancora soggetti alla regola del voto all'unanimità

Lo scopo della presente sezione è valutare l'opportunità di ricorrere alle clausole passerella nel settore sociale. Viene svolta un'analisi caso per caso dei cinque settori individuati nella sezione 2 che sono ancora soggetti alla regola del voto all'unanimità e alle procedure legislative speciali.

### a) *Non discriminazione*

L'intervento dell'UE per combattere la discriminazione è stato soggetto alla regola dell'unanimità fin dalla sua introduzione nel trattato di Amsterdam nel 1997. Il trattato di Nizza ha introdotto il voto a maggioranza qualificata per quanto riguarda la definizione dei principi di base delle misure di incentivazione dell'Unione, escludendo qualsiasi armonizzazione delle legislazioni nazionali, a sostegno delle azioni degli Stati membri contro la discriminazione<sup>16</sup>.

La legislazione attuale dell'UE<sup>17</sup> (adottata all'unanimità) prevede livelli di protezione diversi a seconda del motivo della discriminazione. Le direttive dell'UE offrono un certo grado di tutela della parità di genere e razziale nel settore dell'occupazione, nel lavoro e in una serie di altri settori. La parità di trattamento indipendentemente da religione o convinzioni personali,

<sup>16</sup> Articolo 19, paragrafo 2, TFUE.

<sup>17</sup> Direttiva 2004/113/CE del Consiglio, che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura; direttiva 2000/43/CE del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica; direttiva 2000/78/CE del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

Altri atti sono stati adottati con voto a maggioranza qualificata in quanto basati su una diversa disposizione del trattato, anche se riguardano settori analoghi: direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego e direttiva 2010/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma e che abroga la direttiva 86/613/CEE del Consiglio.

disabilità, età e orientamento sessuale è invece tutelata solo in materia di occupazione e lavoro. L'obbligo di deliberare all'unanimità in seno al Consiglio ha portato in questo settore a un quadro giuridico privo di coerenza e a un impatto non armonico del diritto dell'UE sulle vite dei cittadini, offrendo ad alcuni di essi più protezione che ad altri<sup>18</sup>.

L'uguaglianza è uno dei valori fondamentali dell'UE. Nell'Unione non c'è spazio per le discriminazioni<sup>19</sup>. Nel marzo 2017 i leader dell'UE si sono impegnati nella dichiarazione di Roma ad adoperarsi per un'Unione che promuova l'uguaglianza tra donne e uomini, diritti e pari opportunità per tutti e che combatta la discriminazione. Gli Stati membri e la Commissione hanno aderito all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile che prevede l'eliminazione di leggi, politiche e prassi discriminatorie e la promozione di legislazione, di politiche e di interventi adeguati<sup>20</sup>.

Uno studio del Parlamento europeo del 2018<sup>21</sup> ha evidenziato la dimensione delle conseguenze negative di lacune e barriere nel diritto e negli interventi dell'UE sulla vita quotidiana dei singoli e sulla società (in termini di PIL, entrate fiscali e coesione sociale). L'assenza di norme comuni dell'UE per evitare la discriminazione nell'accesso a beni e servizi compromette la parità di condizioni che è essenziale per un mercato unico efficace ed equo. Imprese e privati cittadini dovrebbero godere di accesso incontrastato alle quattro libertà fondamentali alle stesse condizioni.

La legislazione dell'UE impone a ciascuno Stato membro di istituire organismi per la promozione della parità di trattamento<sup>22</sup>. Tali organismi per la parità sono incaricati di fornire assistenza indipendente alle vittime di discriminazione, di svolgere indagini e pubblicare relazioni sul tema della discriminazione, ma unicamente in riferimento a motivi di origine razziale ed etnica e di genere. Date le limitazioni giuridiche, la Commissione ha emanato soltanto orientamenti non vincolanti per quanto riguarda il loro funzionamento<sup>23</sup>. L'assistenza alle vittime e le altre attività mirate a promuovere la parità di trattamento sono pertanto dissimili nei diversi Stati membri e sono diversi i motivi che danno adito alla protezione.

---

<sup>18</sup> La proposta di direttiva del Consiglio sull'applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o dalle convinzioni personali, dalla disabilità, dall'età o dall'orientamento sessuale [COM(2008) 426 definitivo], che intendeva dare risposta a tali preoccupazioni ed estendere la protezione dalla discriminazione per motivi di religione o convinzioni personali, età, disabilità e orientamento sessuale ad ambiti diversi dall'occupazione, è bloccata presso il Consiglio.

<sup>19</sup> In particolare, articolo 2 TUE e articolo 8 TFUE.

<sup>20</sup> L'obiettivo 10 (ridurre le disuguaglianze tra i paesi e al loro interno) prevede tra i traguardi da raggiungere anche di garantire le pari opportunità e ridurre le disuguaglianze nei risultati. Traguardo 10.2: entro il 2030, potenziare e promuovere l'inclusione sociale, economica e politica di tutti, a prescindere da età, sesso, disabilità, razza, etnia, origine, religione, stato economico o altro; e traguardo 10.3: assicurare pari opportunità e ridurre le disuguaglianze nei risultati, anche eliminando leggi, politiche e pratiche discriminatorie e promuovendo legislazioni, politiche e azioni appropriate a tale proposito.

<sup>21</sup> Servizio Ricerca del Parlamento europeo, *Equality and the fight against racism and xenophobia (Cost of non-Europe report)* [Eguaglianza e la lotta al razzismo e alla xenofobia — relazione sul costo della non Europa (PE 615.660, marzo 2018)];

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_STU\(2018\)615660](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2018)615660).

<sup>22</sup> Articolo 13 della direttiva 2000/43/CE, articolo 11 della direttiva 2010/41/UE, articolo 12 della direttiva 2004/113/CE e articolo 20 della direttiva 2006/54/CE.

<sup>23</sup> Raccomandazione della Commissione C (2018) 3850 final, del 22.6.2018, sulle norme riguardanti gli organismi per la parità, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2\\_en\\_act\\_part1\\_v4.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2_en_act_part1_v4.pdf).

**Per facilitare lo sviluppo di pari protezione dalla discriminazione, con meccanismi di ricorso efficaci per tutti, si potrebbe valutare se ricorrere alla clausola passerella in un prossimo futuro.**

#### **Non discriminazione: fatti e cifre**

- Un'indagine Eurobarometro<sup>24</sup> indica che il 12 % delle persone nell'UE ritiene di appartenere ad un gruppo a rischio di discriminazione. Circa un intervistato su cinque ha riferito un'esperienza personale di discriminazione o di molestie avvenuta nei 12 mesi precedenti. La discriminazione basata sull'origine etnica è ritenuta la forma più diffusa di discriminazione, seguita dalla discriminazione basata sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere, sulla religione o sulle convinzioni personali, sulla disabilità e sull'età.
- Ogni caso di violazione dei diritti causato da discriminazione può provocare danni materiali e/o immateriali alle persone interessate, ad esempio una perdita di guadagno e/o un peggioramento della salute. Per la società la discriminazione può avere un impatto negativo sul PIL e sul gettito fiscale oltre che sulla coesione sociale<sup>25</sup>.

#### ***b) Sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori (escluse le situazioni transfrontaliere)***

L'UE sostiene e completa l'azione degli Stati membri in materia di sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori<sup>26</sup>. Tale settore è soggetto alla regola del voto all'unanimità secondo la procedura legislativa speciale fin dall'introduzione di tali poteri nel trattato di Maastricht nel 1992.

L'obbligo dell'unanimità in tale settore è legato al fatto che i sistemi nazionali di sicurezza sociale e di protezione sociale sono profondamente interconnessi con i modelli nazionali economici, fiscali e di redistribuzione del reddito. In diverse parti dell'UE tali sistemi presentano differenze notevoli, ad esempio per quanto riguarda l'entità degli stanziamenti e il modo in cui sono ripartiti, le fonti di finanziamento, il grado di copertura dei rischi fra la popolazione e il ruolo delle parti sociali.

Allo stesso tempo, a misura che i mercati del lavoro si evolvono, diventa evidente la necessità di riformare i sistemi di protezione sociale a livello nazionale per aggiornarli in modo da preservare l'adeguatezza del nostro modello sociale, evitare che alcuni siano lasciati indietro e garantire che i cittadini e le imprese dell'UE sfruttino al meglio il mutevole mondo del lavoro. I cambiamenti demografici, quali l'invecchiamento della popolazione, i minori tassi di natalità e l'aumento dell'aspettativa di vita, pregiudicheranno la capacità degli Stati membri di garantire una protezione sociale adeguata. La diminuzione dei contributi versati dalle coorti in età lavorativa creerà la necessità di cercare fonti di finanziamento dei sistemi di protezione sociale diverse dal lavoro. L'insorgenza di varie forme di rapporti di lavoro, esacerbata dai cambiamenti tecnologici e dalle piattaforme digitali, ha già creato lacune nella copertura della

<sup>24</sup> Eurobarometro 437, *Discrimination in the EU in 2015* (La discriminazione nell'UE nel 2015).

<sup>25</sup> Cfr. nota 21.

<sup>26</sup> Così è stabilito dall'articolo 153, paragrafo 1, lettera c), TFUE; a norma dell'articolo 48 TFUE invece, l'UE può adottare in materia di sicurezza sociale le misure necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori. Dette misure sono soggette alla regola del voto a maggioranza qualificata e pertanto non sono esaminate nella presente comunicazione.

protezione sociale. Il futuro mondo del lavoro richiederà inoltre ingenti investimenti in apprendimento, formazione, miglioramento delle competenze e riqualificazione a qualsiasi età, che oggi i sistemi nazionali di protezione sociale forniscono in misura insufficiente.

Assumendo a punto di riferimento i principi del pilastro europeo dei diritti sociali, la Commissione ha proposto finora di concentrare l'azione a livello dell'UE sulla pubblicazione di raccomandazioni, quali la raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi. La raccomandazione è stata approvata a livello politico dal Consiglio nel dicembre 2018 all'unanimità ed è in attesa di adozione definitiva. Essa comincerà ad essere attuata solo dopo l'adozione e sarà necessario valutarne l'impatto effettivo sulla modernizzazione dei sistemi di protezione sociale.

Se il Consiglio europeo si avvarrà della clausola passerella di cui all'articolo 48, paragrafo 7, TUE e disporrà che il voto a maggioranza qualificata si applichi al settore o al caso in questione, esso potrà in seguito deliberare a maggioranza qualificata e non più all'unanimità per l'adozione di raccomandazioni in settori o casi regolati dall'articolo 292 TFUE. Il passaggio alla maggioranza qualificata faciliterebbe l'approvazione di tali raccomandazioni e contribuirebbe a promuovere il processo di convergenza verso sistemi di protezione sociale adeguati al 21° secolo.

In ogni caso l'azione dell'UE deve conformarsi al principio di sussidiarietà e tenere conto delle ampie differenze esistenti tra i sistemi di protezione sociale degli Stati membri. L'articolo 153, paragrafo 4, TFUE inoltre garantisce il diritto degli Stati membri di definire i principi fondamentali dei loro sistemi di sicurezza sociale e respingere interventi che incidano sensibilmente sull'equilibrio finanziario.

Pertanto, al fine di sostenere il processo di modernizzazione e di convergenza dei sistemi di protezione sociale, **sarebbe possibile valutare se ricorrere alla clausola passerella in un prossimo futuro per l'adozione di raccomandazioni in materia di sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori.**

### ***c) Condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio dell'Unione***

Numerose direttive dell'UE sulla migrazione legale disciplinano le condizioni di ingresso e di soggiorno, oltre ai diritti, di diverse categorie di cittadini di paesi terzi, ad esempio studenti, ricercatori, lavoratori stagionali e persone interessate da trasferimenti intra-societari<sup>27</sup>. Tali

---

<sup>27</sup> L'*acquis* in materia di migrazione legale comprende:

- direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare;
- direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo;
- direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati (direttiva UE sulla carta blu);
- direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro;

direttive sono state adottate in base all'articolo 79, paragrafo 2, TFUE deliberando a maggioranza qualificata e con il Parlamento europeo nel ruolo di codecisore.

Tali norme perseguono la finalità di garantire la parità di trattamento con i cittadini dell'UE sotto diversi aspetti, tra cui le condizioni di lavoro (quali le retribuzioni, le qualifiche professionali ecc.). Allo stesso tempo, l'ampio *acquis* dell'Unione in materia di lavoro e politica sociale<sup>28</sup>, in particolare laddove garantisce condizioni eque di lavoro e protegge la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro, si applica a tutti i lavoratori soggetti al diritto del lavoro nazionale in uno Stato membro, indipendentemente dalla loro cittadinanza.

Inoltre, in base a diverse disposizioni del trattato che sono soggette alla regola del voto a maggioranza qualificata, l'Unione ha adottato raccomandazioni che riguardano misure di attivazione per coloro che incontrano difficoltà nel mercato del lavoro. Per esempio, l'UE ha già emanato orientamenti che hanno assunto la forma della garanzia per i giovani<sup>29</sup>, la raccomandazione del Consiglio sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro<sup>30</sup> e la raccomandazione del Consiglio sui percorsi di miglioramento del livello delle competenze<sup>31</sup>. Tali raccomandazioni si applicano anche ai cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente e riconoscono che i cittadini di paesi terzi appartengono a gruppi vulnerabili sul mercato del lavoro e hanno quindi necessità di sostegno personalizzato. Tali raccomandazioni sono in fase di attuazione e il loro impatto, anche sui cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente, è ancora da valutare.

Di conseguenza, il campo di applicazione potenziale dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera g), TFUE che consente all'Unione di sostenere e completare l'azione degli Stati membri nel settore relativo alle condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente, deliberando all'unanimità, appare piuttosto limitato.

Alla luce delle norme contenute nell'*acquis* relativo alla migrazione e in quello sociale, come anche delle raccomandazioni esistenti, **non sembra attualmente che il ricorso alla clausola passerella in tale settore possa offrire un significativo valore aggiunto.**

- 
- direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali;
  - direttiva 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari e
  - direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari.

<sup>28</sup> Ad esempio per quanto riguarda la salute e la sicurezza dei lavoratori (direttiva quadro 89/391/CEE e le 25 direttive correlate) e le condizioni di lavoro: direttiva 91/553/CEE (obbligo di informazione sulle condizioni), direttiva 94/33/CE (giovani al lavoro), direttiva 2008/104/CE (lavoro tramite agenzia interinale), direttiva 2008/94/CE (tutela dei lavoratori subordinati in caso d'insolvenza del datore di lavoro), direttiva 1997/81/CE (lavoro a tempo parziale), direttiva 1999/70/CE (lavoro a tempo determinato), direttiva 2002/14/CE (informazione e consultazione dei lavoratori), direttiva 2003/88/CE (orario di lavoro).

<sup>29</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 22 aprile 2013, sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01).

<sup>30</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 15 febbraio 2016, sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro (2016/C 67/01).

<sup>31</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 19 dicembre 2016, sui percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti (2016/C 484/01).

#### *d) Protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro*

La protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro (*licenziamento*) è al centro del diritto del lavoro nazionale. È un tema strettamente legato ai sistemi nazionali di protezione sociale e alle istituzioni del mercato del lavoro, nonché al ruolo delle parti sociali e alle tradizioni di contrattazione collettiva. La durata e il livello delle prestazioni di disoccupazione, il grado di regolamentazione dei contratti di lavoro e le procedure giudiziarie e non giudiziarie variano da uno Stato membro all'altro.

A livello dell'UE, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE e il pilastro europeo dei diritti sociali<sup>32</sup> definiscono i principi orizzontali della protezione dal licenziamento. È a livello nazionale che ampi quadri normativi stabiliscono norme minime di protezione dal licenziamento per i singoli lavoratori. Il diritto nazionale è il più adeguato a tenere conto delle specificità dei diversi sistemi nazionali di protezione, comprese le considerazioni di carattere fiscale.

La legislazione derivata dell'UE offre misure mirate per proteggere dal licenziamento i lavoratori più vulnerabili, che comprendono la protezione delle donne dal licenziamento durante la gravidanza. Anche la direttiva sul lavoro a tempo parziale<sup>33</sup>, quella sulla parità di trattamento tra i generi<sup>34</sup> e quella sulla parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma<sup>35</sup> prevedono la protezione dal licenziamento e dal trattamento sfavorevole. La direttiva su condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili<sup>36</sup> garantisce ai lavoratori il diritto di essere informati della durata del periodo di preavviso e proibisce i licenziamenti dovuti al fatto che i lavoratori abbiano esercitato il proprio diritto ad essere informati. Inoltre la direttiva sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare<sup>37</sup> proibisce il licenziamento per aver richiesto un congedo di paternità o un congedo per genitori o prestatori di assistenza e modalità di lavoro flessibili.

I forti legami tra i sistemi nazionali di protezione sociale e le pertinenti istituzioni del mercato del lavoro, ma anche le differenze esistenti tra di loro, insieme alla necessità di rispettare diverse forme di prassi nazionali e di modelli di dialogo sociale, costituiscono fondati motivi per mantenere il voto all'unanimità in seno al Consiglio in tale settore. Inoltre, alcune delle direttive di recente adozione, indicate in precedenza, saranno attuate solo dopo un periodo di transizione, per cui è ancora troppo presto per valutarne l'efficacia. **Attualmente non sembrano esservi fondati motivi a favore del ricorso alla clausola passerella.**

---

<sup>32</sup> Il principio 7, lettera b), del pilastro europeo dei diritti sociali stabilisce che "[p]rima del licenziamento, i lavoratori hanno il diritto di essere informati delle motivazioni e di ricevere un ragionevole periodo di preavviso. Hanno il diritto di accedere a una risoluzione delle controversie efficace e imparziale e, in caso di licenziamento ingiustificato, il diritto di ricorso, compresa una compensazione adeguata".

<sup>33</sup> Direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES.

<sup>34</sup> Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione).

<sup>35</sup> Direttiva 2010/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma e che abroga la direttiva 86/613/CEE del Consiglio.

<sup>36</sup> [COM\(2017\) 797 final](#).

<sup>37</sup> [COM\(2017\) 253 final](#).



### e) *Rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro*

Per quanto riguarda la rappresentanza e la difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, inclusa la co-determinazione, esistono solidi principi generali tratti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e dal pilastro europeo dei diritti sociali<sup>38</sup>. Allo stesso tempo le possibilità di intervento dell'UE in questo settore sono rigorosamente limitate dal trattato, che esclude specificamente le misure riguardanti il diritto di associazione, il diritto di sciopero e il diritto di serrata<sup>39</sup>. Non esiste inoltre un diritto specifico dell'UE che disciplini globalmente tale questione<sup>40</sup>.

Le regole e le prassi in materia di rappresentanza e difesa collettiva variano notevolmente a livello nazionale. Esistono marcate differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda il grado di rappresentatività delle parti sociali, il loro coinvolgimento generale nel processo decisionale e la frequenza e la centralizzazione della contrattazione collettiva. Modelli di rappresentanza dei lavoratori nei consigli di amministrazione a livello aziendale esistono in 18 Stati membri, ma con differenze rilevanti.

La Commissione conferma il suo impegno a sostenere lo sviluppo di capacità delle parti sociali, coerentemente con la dichiarazione quadripartita *Un nuovo inizio per il dialogo sociale* della presidenza del Consiglio dell'Unione europea, della Commissione e delle parti sociali europee<sup>41</sup>.

La Commissione ha accolto con favore il programma di lavoro autonomo per il periodo 2019-2021, concordato il 6 febbraio 2019 dalle parti sociali intersettoriali dell'UE<sup>42</sup>, che testimonia della loro decisa volontà di promuovere soluzioni per un'Europa equa, competitiva e sostenibile.

I forti legami tra le regole e le tradizioni nazionali in materia di rappresentanza e difesa collettiva, ma anche le differenze esistenti tra di loro, sono forti motivi per mantenere il voto

---

<sup>38</sup> Il principio 8 del pilastro europeo dei diritti stabilisce che "[l]e parti sociali sono consultate per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche economiche, occupazionali e sociali nel rispetto delle prassi nazionali. Esse sono incoraggiate a negoziare e concludere accordi collettivi negli ambiti di loro interesse, nel rispetto della propria autonomia e del diritto all'azione collettiva. Ove del caso, gli accordi conclusi tra le parti sociali sono attuati a livello dell'Unione e dei suoi Stati membri. I lavoratori o i loro rappresentanti hanno il diritto di essere informati e consultati in tempo utile su questioni di loro interesse, in particolare in merito al trasferimento, alla ristrutturazione e alla fusione di imprese e ai licenziamenti collettivi. È incoraggiato il sostegno per potenziare la capacità delle parti sociali di promuovere il dialogo sociale."

<sup>39</sup> Cfr. l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE che prescrive che le disposizioni di detto articolo non si applicano alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero né al diritto di serrata.

<sup>40</sup> Alcuni aspetti della rappresentanza e della difesa collettiva degli interessi sono disciplinati, in misura variabile, da atti specifici quali la direttiva 2009/38/CE sul comitato aziendale europeo, la direttiva 2001/23/CE sul trasferimento di imprese, la direttiva 2001/86/CE che completa lo statuto della società europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori, la direttiva 2003/72/CE per quanto riguarda i diritti di informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori nelle società cooperative europee e la direttiva (UE) 2017/1132 relativa ad alcuni aspetti di diritto societario.

<sup>41</sup> *Un nuovo inizio per il dialogo sociale* — Dichiarazione delle parti sociali europee, della Commissione europea e della presidenza del Consiglio dell'Unione europea, 16 giugno 2016. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15738&langId=it>.

<sup>42</sup> *European Social Dialogue: work programme 2019-2021* [Dialogo sociale europeo - programma di lavoro 2019-2021] di CES, BusinessEurope, CEEP e SMEUnited) <https://www.businesseurope.eu/publications/european-social-dialogue-work-programme-2019-2021>.

all'unanimità in seno al Consiglio in tale settore. **Attualmente non sembrano esservi fondati motivi a favore del ricorso alla clausola passerella.**

## 6. Conclusioni e prossime tappe

Nel settore sociale l'UE dispone già di processi decisionali efficaci, tempestivi e flessibili che le permettono di raggiungere gli obiettivi di promuovere il benessere della sua popolazione, un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, piena occupazione e progresso sociale e di combattere l'esclusione sociale e la discriminazione, rispondendo alle sfide del futuro del lavoro sullo sfondo di tendenze globali quali la digitalizzazione, l'invecchiamento della popolazione e la migrazione.

Alla luce delle considerazioni esposte nella presente comunicazione:

- per i settori ancora soggetti alla regola dell'unanimità, il passaggio al voto a maggioranza qualificata o alla procedura legislativa ordinaria potrebbe certamente migliorare la tempestività, la flessibilità e l'efficienza del processo decisionale dell'UE. Risulterebbe inoltre incentivata una cultura di compromesso e diventerebbe più facile l'adozione di decisioni che rispondano alle esigenze dei cittadini e dell'economia nell'UE nel suo complesso, garantendo così l'equità del mercato unico;
- ciò detto, si impone un approccio selettivo e caso per caso all'uso delle clausole passerella contenute nei trattati. Non tutti i settori della politica sociale ancora soggetti alla regola dell'unanimità e alle procedure legislative speciali sono di pari importanza al fine di migliorare la capacità di agire dell'Unione;
- dal punto di vista della Commissione sarebbe importante valutare se ricorrere alla clausola passerella generale per facilitare il processo decisionale in materia di **non discriminazione** e per l'adozione di **raccomandazioni sulla sicurezza sociale e la protezione sociale dei lavoratori** nel prossimo futuro. Per gli altri settori (condizioni di impiego per i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente, licenziamenti, rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro) non sembrano esservi fondati motivi a favore del ricorso alla pertinente clausola passerella, ma la Commissione rimane disponibile a riesaminare la situazione in futuro;
- l'attivazione della clausola passerella nei settori della non discriminazione e della sicurezza sociale e della protezione sociale dei lavoratori sarebbe possibile se il Consiglio europeo prendesse una decisione in tal senso secondo la procedura di cui all'articolo 48, paragrafo 7, TUE, come indicato nella sezione 4 della presente comunicazione.

La Commissione invita il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio, il Comitato economico e sociale europeo, il Comitato europeo delle regioni, le parti sociali e tutti i portatori di interessi ad impegnarsi in una discussione aperta su un maggiore ricorso al voto a maggioranza qualificata o alla procedura legislativa ordinaria in materia di politica sociale sulla base della presente comunicazione.

\*\*\*