

Bruxelles, 26 gennaio 2023
(OR. en)

5754/23

**Fascicolo interistituzionale:
2023/0012(NLE)**

**SOC 52
EMPL 35**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	26 gennaio 2023
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2023) 38 final
Oggetto:	Proposta di RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sul rafforzamento del dialogo sociale nell'Unione europea

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2023) 38 final.

All.: COM(2023) 38 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 25.1.2023
COM(2023) 38 final

2023/0012 (NLE)

Proposta di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul rafforzamento del dialogo sociale nell'Unione europea

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivi e obiettivi della proposta

La promozione del dialogo sociale è un obiettivo comune dell'UE e dei suoi Stati membri. Il dialogo sociale è un motore chiave della resilienza economica e sociale, della competitività, dell'equità e della crescita sostenibile. È un elemento essenziale nella ricerca di soluzioni equilibrate in grado di rispondere a nuove esigenze, ai cambiamenti nel mondo del lavoro e alle crisi impreviste, poiché consente di adeguare le condizioni professionali e l'organizzazione del lavoro. Può inoltre dare un contributo nell'ambito della protezione del lavoro, sia per quanto riguarda misure già esistenti che nuove, quali il diritto di disconnettersi dal lavoro o la protezione contro la violenza e le molestie sul luogo di lavoro. La crisi finanziaria e la pandemia hanno dimostrato che nei paesi che dispongono di quadri solidi per il dialogo sociale e di un'elevata copertura della contrattazione collettiva l'economia è generalmente più competitiva e resiliente.

I trattati riconoscono il ruolo unico delle parti sociali, come sottolineato anche dal principio 8 del pilastro europeo dei diritti sociali. Il piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali¹, varato nel marzo 2021, sottolinea la necessità di rafforzare il dialogo sociale a livello nazionale e dell'UE e invita a intensificare gli sforzi a sostegno della copertura della contrattazione collettiva e per impedire che l'adesione alle parti sociali e la loro densità organizzativa diminuiscano. Inoltre, con l'Impegno sociale di Porto², tutti i soggetti interessati sono stati esortati a promuovere un dialogo sociale autonomo quale componente strutturale del modello sociale europeo e a rafforzarlo a livello europeo, nazionale, regionale, settoriale e aziendale, adoperandosi particolarmente per garantire un quadro favorevole alla contrattazione collettiva nell'ambito dei vari modelli esistenti negli Stati membri. Nella relazione sul risultato finale della Conferenza sul futuro dell'Europa si afferma: "Dobbiamo promuovere il dialogo sociale e la contrattazione collettiva" (Proposta 13: Mercati del lavoro inclusivi)³.

I meccanismi e i processi di dialogo sociale variano da uno Stato membro all'altro, rispecchiando le diverse storie e situazioni economiche e politiche dei vari paesi. Vi è una grande diversità nei rapporti di lavoro collettivi, in termini di capacità e adesione alle organizzazioni, del ruolo della contrattazione collettiva nella definizione delle condizioni di lavoro, nonché delle strutture formali per il coinvolgimento delle parti sociali nell'elaborazione delle politiche e del loro impatto.

Sebbene con notevoli variazioni tra gli Stati membri, la percentuale di lavoratori coperti da accordi collettivi è diminuita notevolmente negli ultimi 30 anni, scendendo da una media stimata per l'UE di circa il 66 % nel 2000 a circa il 56 % nel 2018, con cali particolarmente significativi nell'Europa centrale e orientale. Mentre la densità associativa dei datori di lavoro

¹ Comunicazione della Commissione *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali* (COM(2021) 102 final).

² L'Impegno sociale di Porto è stato firmato al vertice sociale di Porto il 7 maggio 2021 dalla presidenza portoghese del Consiglio dell'UE, dalla Commissione europea, dal Parlamento europeo e dalle parti sociali a livello dell'UE e dalla piattaforma sociale, per rafforzare l'impegno a favore dell'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali (<https://www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/porto-social-commitment>).

³ Disponibile [online](#).

è rimasta relativamente stabile, la densità sindacale è diminuita (in media) in tutti gli Stati membri dell'UE⁴.

A causa dei cambiamenti nel mondo del lavoro, con l'emergere di stili di vita e professionali più individualizzati e di nuove forme di occupazione, i sindacati faticano a trovare nuovi iscritti. La maggior parte delle nuove forme di occupazione, compreso il numero crescente di lavoratori autonomi individuali, risente della mancanza di rappresentanza. Lo stesso vale per i lavoratori a tempo determinato, che sono meno propensi ad aderire a un sindacato. La flessibilità in termini di tempo e luogo di lavoro rende difficile per i rappresentanti dei lavoratori organizzare questa forza lavoro piuttosto frammentata. Negli ultimi anni le organizzazioni delle parti sociali hanno adottato iniziative per attirare nuovi iscritti o dare maggior voce ad alcuni gruppi sottorappresentati (in particolare i giovani e i lavoratori delle piattaforme digitali) mediante strategie mirate e campagne di iscrizione, creando anche strutture specifiche all'interno delle organizzazioni. Alcuni problemi sono tuttavia ancora presenti e si potrebbe fare di più, anche per sfruttare le opportunità offerte dalla digitalizzazione.

La necessità di coinvolgere le parti sociali nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche e delle riforme (oltre ai benefici che ne derivano) è stata riconosciuta e ulteriormente approfondita negli orientamenti in materia di occupazione.

Secondo la relazione comune sull'occupazione 2022, che analizza le modalità di coinvolgimento delle parti sociali nell'elaborazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza e di altre misure di crisi, oltre la metà di tutte le misure nei settori delle politiche attive del mercato del lavoro e della protezione del reddito adottate dall'inizio della pandemia è scaturita da accordi o negoziazioni con le parti sociali.

Esistono inoltre differenze importanti tra gli Stati membri per quanto riguarda il quadro, le strutture, i processi e la qualità del dialogo sociale, compresa la contrattazione collettiva. Le norme di legge rimangono tra le condizioni importanti per introdurre nuovi temi negli accordi collettivi, in particolare nei paesi con una forte regolamentazione dei rapporti di lavoro⁵. La maggior parte degli Stati membri dispone di istituzioni nazionali formali di dialogo sociale in cui i rappresentanti dei datori di lavoro, dei sindacati e del governo possono discutere di questioni economiche e sociali generali. Il ruolo e i poteri di tali organismi variano notevolmente, ma di solito essi svolgono un ruolo consultivo sui progetti legislativi e di politiche, in particolare nei settori connessi all'occupazione, e possono costituire un forum per la negoziazione di accordi. Inoltre molti paesi dispongono anche di organismi tripartiti che si occupano di questioni specifiche, quali la sicurezza sociale, l'occupazione, la formazione e la salute e la sicurezza.

Oltretutto in diversi Stati membri le parti sociali non dispongono di capacità organizzative. Ciò ostacola il loro coinvolgimento nelle riforme e nell'elaborazione delle politiche pertinenti e la loro capacità di concludere accordi collettivi. A sua volta ciò incide sul bilanciamento degli interessi di entrambe le parti e sui rispettivi sforzi volti a trovare soluzioni adeguate e a negoziare i salari.

Le condizioni per il buon funzionamento del dialogo sociale comprendono l'esistenza di organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro forti e indipendenti, che abbiano la capacità tecnica e l'accesso alle informazioni pertinenti per partecipare al dialogo sociale, la volontà politica e l'impegno delle autorità a investire nel tripartitismo e a sostenere il dialogo sociale e

⁴ Banca dati ICTWSS, versione 6.1, Università di Amsterdam.

⁵ Eurofound (2022), *Stare al passo coi tempi: prassi e clausole emergenti in materia di contrattazione collettiva*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

il rispetto dei diritti fondamentali della libertà di associazione e di contrattazione collettiva, nonché un adeguato sostegno istituzionale⁶.

Le imprese e i lavoratori europei si trovano attualmente ad affrontare sfide importanti scaturite dalle conseguenze della pandemia, dalle transizioni verso un'economia digitale e climaticamente neutra, nonché dall'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina.

La presente proposta di raccomandazione del Consiglio mira a sostenere gli Stati membri nella promozione del dialogo sociale e della contrattazione collettiva a livello nazionale, concentrandosi su tre elementi principali: la consultazione delle parti sociali in merito all'elaborazione e all'attuazione delle politiche economiche, occupazionali e sociali; l'incoraggiamento delle parti sociali a negoziare e concludere accordi collettivi, nel rispetto della loro autonomia e del diritto all'azione collettiva; la promozione del sostegno a favore di una maggiore capacità delle parti sociali.

La raccomandazione si basa sugli elementi essenziali di un dialogo sociale ben funzionante nell'Unione europea: la libertà contrattuale e l'autonomia delle parti sociali, il rispetto delle tradizioni, delle norme e delle prassi nazionali, nonché l'autonomia delle parti sociali. L'iniziativa integrerà la direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

La proposta di raccomandazione del Consiglio presentata dalla Commissione fa parte dell'iniziativa sul dialogo sociale del 2023 ed è pertanto direttamente collegata alla comunicazione della Commissione del 2023 al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni intitolata *Rafforzare il dialogo sociale nell'Unione europea: sfruttarne appieno il potenziale per gestire transizioni eque*.

La raccomandazione integrerà e lascerà impregiudicati gli strumenti già esistenti a livello di UE. Sosterrà l'attuazione del principio 8 del pilastro europeo dei diritti sociali, come specificato nel relativo piano d'azione.

L'UE dispone di diversi strumenti per sostenere il dialogo sociale a livello nazionale o per elaborare orientamenti strategici correlati, quali gli strumenti di finanziamento (ad es. il FSE+), il semestre europeo o il quadro per la qualità delle ristrutturazioni.

Un quadro completo di direttive relative all'informazione e alla consultazione dei lavoratori⁷, sia a livello nazionale che transnazionale, stabilisce norme per tutelare i diritti dei lavoratori a

⁶ Ad esempio la risoluzione della CIL sul dialogo sociale e il dialogo tripartito del 2018.

⁷ Direttiva 89/391/CEE del Consiglio concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (GU L 183 del 29.6.1989, pag. 1); direttiva 98/59/CE del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi (GU L 225 del 12.8.1998, pag. 16); direttiva 2001/23/CE del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti (GU L 82 del 22.3.2001, pag. 16); direttiva 2001/86/CE del Consiglio che completa lo statuto della società europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori (GU L 294 del 10.11.2001, pag. 22); direttiva 2002/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori - Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sulla rappresentanza dei lavoratori (GU L 80 del 23.3.2002, pag. 29); direttiva 2003/72/CE del Consiglio che completa lo statuto della società cooperativa europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori (GU L 207 del 18.8.2003, pag. 25); direttiva 2009/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie (rifusione) (GU L 122 del 16.5.2009, pag. 28) e direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea (GU L 186 dell'11.7.2019, pag. 105).

livello di impresa. Il quadro UE per la qualità delle ristrutturazioni aiuta inoltre le imprese ad anticipare i cambiamenti e ad attenuare gli effetti occupazionali e sociali delle ristrutturazioni⁸. Altre iniziative della Commissione sono inoltre pertinenti per il dialogo sociale nazionale, quali la direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'UE⁹, la proposta di direttiva relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali¹⁰ e la comunicazione della Commissione *Migliori condizioni di lavoro per un'Europa sociale più forte: sfruttare appieno i vantaggi della digitalizzazione per il futuro del lavoro*¹¹.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

La presente raccomandazione è collegata alla comunicazione della Commissione intitolata *Orientamenti sull'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione agli accordi collettivi concernenti le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi individuali*¹² volta a garantire che le norme dell'UE in materia di concorrenza non ostacolino la contrattazione collettiva per i lavoratori autonomi individuali che ne hanno bisogno.

La comunicazione della Commissione dal titolo *Utilizzo dei talenti nelle regioni d'Europa*¹³, adottata di recente, riconosce la necessità di rafforzare il coinvolgimento delle parti sociali nelle regioni che si trovano ad affrontare una trappola che impedisce lo sviluppo dei talenti, in quanto è particolarmente utile per creare migliori condizioni di lavoro e salari adeguati e per affrontare la carenza di competenze e di manodopera.

Il Consiglio, su proposta della Commissione, ha recentemente adottato una raccomandazione relativa a un'assistenza a lungo termine di alta qualità e a prezzi accessibili¹⁴ che invita gli Stati membri a sostenere un'occupazione di qualità e condizioni di lavoro eque nell'assistenza a lungo termine promuovendo il dialogo sociale nazionale e la contrattazione collettiva nell'assistenza a lungo termine.

La promozione del dialogo sociale e della contrattazione collettiva a livello nazionale è importante anche nel contesto dei negoziati di allargamento in corso, dal momento che i paesi candidati devono rafforzare le loro strutture e i loro processi di dialogo sociale per rispondere alle sfide legate al mondo del lavoro in costante evoluzione.

L'iniziativa è inoltre collegata alle relazioni internazionali dell'UE nel settore della politica sociale ed è in linea con le norme internazionali del lavoro dell'Organizzazione internazionale del lavoro e con la Carta sociale europea. Il valore aggiunto dell'azione dell'UE consiste nel partire da tali norme e renderle più operative e più mirate ai mercati del lavoro dell'UE.

Anche la direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici¹⁵, la direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei

⁸ COM(2013) 882 final, disponibile [online](#).

⁹ Direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (GU L 275 del 25.10.2022, pag. 33).

¹⁰ COM(2021) 762 final.

¹¹ COM(2021) 761 final.

¹² Comunicazione della Commissione *Orientamenti sull'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione agli accordi collettivi concernenti le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi individuali* (2022/C 374/02) (GU C 374 del 30.9.2022, pag. 2).

¹³ COM(2023) 32 final.

¹⁴ Raccomandazione del Consiglio, dell'8 dicembre 2022, relativa all'accesso a un'assistenza a lungo termine di alta qualità e a prezzi accessibili (2022/C 476/01) (GU C 476 del 15.12.2022, pag. 11).

¹⁵ GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65.

servizi postali¹⁶ e la direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione¹⁷ sono pertinenti a tale iniziativa in quanto impongono agli Stati membri di rispettare il diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva in virtù della convenzione 87 dell'ILO sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale e della convenzione 98 dell'ILO sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

• Base giuridica

La presente proposta di raccomandazione del Consiglio si basa sull'articolo 292, in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera f), del trattato, che consente all'Unione di sostenere e completare l'azione degli Stati membri nel settore della rappresentanza e della difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione. Tale base giuridica richiede il voto all'unanimità.

In linea con l'articolo 153, paragrafo 5, la raccomandazione non deve includere, e pertanto non include, disposizioni relative al diritto di associazione, al diritto di sciopero né al diritto di serrata, che esulano dalla competenza dell'UE.

• Sussidiarietà

Gli Stati membri elaboreranno e selezioneranno le misure e gli investimenti. L'Unione è competente a sostenere e completare le azioni degli Stati membri in questo settore, in linea con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera f), TFUE. La proposta garantisce il valore aggiunto dell'azione a livello dell'UE, che consiste nel sostenere gli Stati membri mediante orientamenti ispirati all'ampia varietà di modelli di dialogo sociale in tutta l'UE (nel rispetto della diversità dei sistemi nazionali). Sosterrà l'impegno politico di cui al principio 8 del pilastro europeo dei diritti sociali.

• Proporzionalità

La proposta sostiene e completa gli sforzi compiuti dagli Stati membri. Rispetta la diversità dei sistemi di dialogo sociale esistenti nell'Unione e riconosce che condizioni specifiche a livello nazionale, settoriale o regionale potrebbero portare a differenze nelle modalità di attuazione della raccomandazione. Essa non propone alcuna estensione del potere di regolamentazione dell'UE né impegni vincolanti per gli Stati membri. Gli Stati membri decideranno, sulla base delle rispettive situazioni nazionali, come servirsi al meglio della raccomandazione del Consiglio.

• Scelta dell'atto giuridico

L'atto giuridico è una proposta di raccomandazione del Consiglio, che rispetta i principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Segnala l'impegno degli Stati membri nei confronti delle misure stabilite nella presente raccomandazione e fornisce una solida base politica per la cooperazione a livello dell'Unione nel dialogo sociale, nel pieno rispetto delle competenze degli Stati membri e dell'autonomia delle parti sociali.

¹⁶ GU L 94 del 28.3.2014, pag. 243.

¹⁷ GU L 94 del 28.3.2014, pag. 1.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

Non applicabile

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

La Commissione ha organizzato diverse attività di consultazione al fine di garantire l'equilibrio tra le varie parti interessate nell'UE. Le consultazioni mirate hanno compreso seminari esplorativi e un'audizione specifica con le parti sociali a livello dell'Unione (31 maggio 2022), riunioni specifiche a livello di commissari con i leader delle organizzazioni europee intersettoriali delle parti sociali, discussioni nelle riunioni del comitato per il dialogo sociale (8 febbraio, 14 giugno e 27 settembre 2022) e scambi con i rappresentanti degli Stati membri in seno al comitato per l'occupazione (19 maggio 2022).

L'invito a presentare contributi in merito all'iniziativa sul dialogo sociale, compreso il progetto di raccomandazione del Consiglio, è stato pubblicato sulla pagina web "Di' la tua" ed è stato aperto al pubblico dal 22 settembre al 20 ottobre 2022. La Commissione ha ricevuto 61 contributi, di cui oltre la metà provenienti da organizzazioni delle parti sociali.

Tra i principali temi ricorrenti sollevati durante le suddette consultazioni vi erano la necessità di creare uno spazio adeguato per consentire alle parti sociali di negoziare liberamente, la promozione di un clima di fiducia e di impegno nel dialogo sociale, una migliore comunicazione dei risultati e dei benefici del dialogo sociale, la necessità di distinguere tra organizzazioni delle parti sociali riconosciute e organizzazioni della società civile o altri tipi di rappresentanza, il rafforzamento della capacità delle parti sociali, un coinvolgimento più efficace delle parti sociali nell'elaborazione delle politiche, la garanzia di una forte cooperazione tra i livelli nazionali e dell'UE e un maggiore sostegno istituzionale a favore del dialogo sociale. La proposta attuale tiene conto di tutte queste osservazioni.

La Commissione ha avuto scambi di opinioni con il Parlamento europeo (nell'ambito del dialogo strutturato con la commissione per l'occupazione il 14 giugno 2022), il Comitato economico e sociale europeo (CESE, 17 giugno 2022) e il Comitato delle regioni (CdR, 21 giugno 2022).

- **Assunzione e uso di perizie**

La proposta prende spunto da varie fonti di ricerca già esistenti (ad es. relazioni Eurofound, OIL e OCSE) e dagli scambi di informazioni avvenuti nel corso di eventi specifici, tuttavia non si è fatto ricorso ad esperti esterni.

- **Valutazione d'impatto**

Questo tipo di atto non richiede una valutazione d'impatto.

- **Efficienza normativa e semplificazione**

La presente proposta non è collegata al programma REFIT.

- **Diritti fondamentali**

La presente raccomandazione rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In particolare la presente

raccomandazione rispetta il diritto di associazione (articolo 12 della Carta) e contribuisce a difendere il diritto di negoziazione e di azioni collettive (articolo 28 della Carta).

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La presente proposta non ha alcuna incidenza finanziaria sul bilancio dell'Unione e può essere intrapresa con le risorse umane già esistenti.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

Nel punto 13 si propone che la Commissione elabori una serie di indicatori entro 12 mesi dalla pubblicazione della raccomandazione, che consentano il monitoraggio dell'attuazione congiuntamente al comitato per l'occupazione e con le parti sociali pertinenti, nonché per migliorare la portata e la pertinenza della raccolta di dati sul dialogo sociale, compresa la contrattazione collettiva, a livello nazionale e dell'Unione.

Conformemente al punto 14 la Commissione monitorerà regolarmente l'attuazione della presente raccomandazione a livello nazionale e dell'UE, congiuntamente con gli Stati membri e le parti sociali pertinenti, mediante riunioni periodiche tripartite, o almeno una volta all'anno, nel contesto degli strumenti di sorveglianza multilaterale sotto la guida del comitato per l'occupazione, anche nell'ambito del semestre europeo e nel contesto del comitato per il dialogo sociale europeo.

Infine la Commissione valuterà la raccomandazione, in cooperazione con gli Stati membri e le parti sociali e, dopo aver consultato altri portatori di interessi pertinenti, valuterà le azioni intraprese in risposta alla presente raccomandazione e riferirà al Consiglio entro quattro anni dalla pubblicazione della raccomandazione. In base ai risultati della valutazione la Commissione potrà considerare la possibilità di presentare ulteriori proposte.

- **Documenti esplicativi (per le direttive)**

Non applicabile

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

Le raccomandazioni rivolte agli Stati membri devono essere attuate conformemente al diritto e/o alle prassi nazionali, previa consultazione e in stretta cooperazione con le parti sociali, nel rispetto della loro autonomia.

Il punto 1 definisce i principali settori di intervento. Sottolinea che il dialogo sociale ha due dimensioni, bipartita e tripartita, che necessitano entrambe di un contesto favorevole. La contrattazione collettiva fa parte del dialogo sociale bipartito e può svolgersi nei settori pubblico e privato, a tutti i livelli, anche intersettoriale, settoriale, aziendale o regionale.

Il contesto favorevole al dialogo sociale bipartito e tripartito dovrebbe rispettare i diritti fondamentali della libertà di associazione e di contrattazione collettiva, promuovere sindacati e organizzazioni dei datori di lavoro forti e indipendenti, includere misure volte a rafforzarne le capacità, garantire l'accesso alle informazioni pertinenti, promuovere la partecipazione di tutte le parti al dialogo sociale, basarsi sulla rivoluzione digitale, essere adatto al nuovo mondo del lavoro e garantire un adeguato sostegno istituzionale.

Il punto 2 si concentra sulla dimensione tripartita del dialogo sociale e sul coinvolgimento tempestivo, sistemico e significativo delle parti sociali nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche occupazionali e sociali e, se del caso, delle politiche economiche e di altre politiche in ambito pubblico.

Il punto 3 fa riferimento all'accesso delle parti sociali alle informazioni pertinenti relative alla situazione economica e sociale generale del paese, nonché alla situazione e alle politiche pertinenti dei rispettivi settori di attività, così da poter partecipare al dialogo sociale e alla contrattazione collettiva.

Nel punto 4 e nei relativi sottopunti si affronta la questione del riconoscimento e della rappresentatività. Si raccomanda agli Stati membri di garantire che le procedure pertinenti siano aperte e trasparenti, basate su criteri prestabiliti e oggettivi per quanto riguarda il carattere rappresentativo delle organizzazioni e che tali criteri e procedure siano stabiliti in consultazione con i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro. Si ricorda inoltre che, qualora i rappresentanti sindacali e i rappresentanti eletti siano presenti nella stessa impresa, è opportuno adottare misure adeguate per garantire che l'esistenza di rappresentanti eletti non sia utilizzata per compromettere la posizione dei sindacati interessati o dei loro rappresentanti. Infine si fa riferimento alla distinzione tra organizzazioni delle parti sociali e organizzazioni della società civile.

Il punto 5 riguarda la protezione delle parti sociali contro qualsiasi misura lesiva o illecita connessa all'esercizio dei loro diritti nell'ambito della contrattazione collettiva.

Il punto 6 sottolinea la necessità di favorire un clima di fiducia nelle parti sociali, sia al loro interno che tra di esse, nonché di promuovere la conclusione di accordi collettivi. Si esorta a ricorrere a metodi di risoluzione alternativa delle controversie per sostenere l'applicazione dei diritti e degli obblighi derivanti dalla legge o dagli accordi collettivi, come la conciliazione, la mediazione e l'arbitrato, al fine di agevolare i negoziati e migliorare l'attuazione degli accordi di contrattazione collettiva.

Il punto 7 affronta il livello della contrattazione collettiva, che deve essere possibile a tutti i livelli nonché incoraggiare il coordinamento tra essi.

Il punto 8 elenca diverse modalità per promuovere la copertura della contrattazione collettiva e consentire una contrattazione collettiva efficace.

Il punto 9 fa riferimento ad attività di comunicazione volte a promuovere attivamente i benefici e il valore aggiunto del dialogo sociale e della contrattazione collettiva.

Il punto 10 elenca una serie di opzioni per rafforzare la capacità delle parti sociali nazionali e aiutarle a partecipare con successo al dialogo sociale, alla contrattazione collettiva e all'attuazione degli accordi tra le parti sociali autonome a livello dell'UE.

I punti 11 e 12 riguardano, rispettivamente, l'attuazione della raccomandazione e le informazioni da trasmettere alla Commissione e la possibilità di affidare alle parti sociali l'attuazione delle pertinenti sezioni della presente raccomandazione, se del caso conformemente al diritto o alle prassi nazionali.

Gli ultimi tre punti fanno riferimento alle misure che la Commissione intende adottare per sostenere gli Stati membri nell'attuazione della raccomandazione, nonché nel suo monitoraggio.

Proposta di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul rafforzamento del dialogo sociale nell'Unione europea

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare l'articolo 292, in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera f),

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) il Consiglio, nelle sue conclusioni del 24 ottobre 2019 *Il futuro del lavoro: l'Unione europea promuove la dichiarazione del centenario dell'ILO*, incoraggia gli Stati membri a continuare ad adoperarsi per la ratifica e l'applicazione efficace delle convenzioni dell'ILO. Invita inoltre gli Stati membri e la Commissione a rafforzare il dialogo sociale a tutti i livelli e in tutte le sue forme, compresa la cooperazione transfrontaliera, al fine di garantire la partecipazione attiva delle parti sociali alla definizione del futuro del lavoro e alla costruzione della giustizia sociale, anche attraverso il riconoscimento effettivo del diritto di negoziazione collettiva e una riflessione su salari minimi (legali o contrattuali) adeguati.
- (2) Nella dichiarazione congiunta del 2016 *Un nuovo inizio per il dialogo sociale*, firmata il 27 giugno 2016 dalla Commissione, dalla presidenza olandese del Consiglio e dalle parti sociali europee, le parti sociali intersettoriali e settoriali a livello dell'Unione si sono impegnate a proseguire gli sforzi e a valutare la necessità di ulteriori azioni nei rispettivi dialoghi sociali per raggiungere gli affiliati non ancora coperti negli Stati membri e per migliorare l'adesione e la rappresentatività sia dei sindacati che delle organizzazioni dei datori di lavoro.
- (3) Il principio 8 del pilastro europeo dei diritti stabilisce che le parti sociali siano consultate per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche economiche, occupazionali e sociali nel rispetto delle prassi nazionali. Esse devono essere anche incoraggiate a negoziare e a concludere accordi collettivi negli ambiti di loro interesse, nel rispetto della propria autonomia e del diritto all'azione collettiva. È opportuno inoltre incentivare il sostegno volto ad aumentare la capacità delle parti sociali di promuovere il dialogo sociale. Inoltre, con l'Impegno sociale di Porto¹⁸, tutti i soggetti interessati sono stati esortati a promuovere un dialogo sociale autonomo quale componente strutturale del modello sociale europeo e a rafforzarlo a livello europeo, nazionale, regionale, settoriale e aziendale, adoperandosi particolarmente per garantire un quadro favorevole alla contrattazione collettiva nell'ambito dei vari modelli esistenti negli Stati membri.

¹⁸ L'Impegno sociale di Porto è stato firmato al vertice sociale di Porto il 7 maggio 2021 dalla presidenza portoghese del Consiglio dell'UE, dalla Commissione europea, dal Parlamento europeo e dalle parti sociali a livello dell'Unione e dalla piattaforma sociale, per rafforzare l'impegno a favore dell'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali (<https://www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/porto-social-commitment>).

- (4) Nella sua risoluzione del 19 gennaio 2017 su un pilastro europeo dei diritti sociali, il Parlamento europeo sottolinea l'importanza del diritto alla contrattazione collettiva e alle azioni collettive in quanto diritto fondamentale sancito nel diritto primario dell'UE. Il Parlamento auspica inoltre che la Commissione adotti maggiori misure concrete per il rafforzamento e il rispetto del dialogo sociale a tutti i livelli e in tutti i settori, in particolare nei casi in cui non è sufficientemente sviluppato, tenendo conto nel contempo delle diverse prassi nazionali. Nella sua risoluzione del 10 ottobre 2019 sulle politiche occupazionali e sociali nella zona euro, il Parlamento europeo afferma che il dialogo sociale e la contrattazione collettiva sono fondamentali per l'elaborazione e l'attuazione di politiche in grado di migliorare le condizioni di lavoro e di occupazione e chiede l'attuazione di un'iniziativa coordinata dell'Unione per ampliare la copertura dei contratti collettivi ai lavoratori delle piattaforme digitali. Il Parlamento europeo invita inoltre gli Stati membri, ove necessario, a rafforzare le possibilità di contrattazione collettiva.
- (5) L'orientamento 7 della decisione (UE) 2022/2296 del Consiglio¹⁹ invita gli Stati membri, tra l'altro, a collaborare con le parti sociali per creare condizioni di lavoro eque, trasparenti e prevedibili, equilibrando diritti e obblighi, e a garantire il coinvolgimento tempestivo e significativo delle parti sociali nell'elaborazione e nell'attuazione delle riforme e delle politiche occupazionali, sociali e, ove pertinente, economiche, anche attraverso un sostegno per potenziare la capacità delle parti sociali. L'orientamento invita inoltre gli Stati membri a promuovere il dialogo sociale e la contrattazione collettiva e a incoraggiare le parti sociali a negoziare e concludere contratti collettivi negli ambiti di loro interesse, nel pieno rispetto della loro autonomia e del diritto all'azione collettiva. Nell'analisi annuale della crescita 2019²⁰ si ricorda che in un contesto in cui la copertura della contrattazione collettiva è in declino, le politiche di rafforzamento della capacità istituzionale delle parti sociali potrebbero essere proficue nei paesi in cui il dialogo sociale è debole o risente dell'impatto negativo della crisi. Nell'analisi annuale della crescita sostenibile 2022²¹ si afferma che il coinvolgimento sistematico delle parti sociali e degli altri portatori di interessi è fondamentale per il successo del coordinamento e dell'attuazione delle politiche economiche e occupazionali. Se da un lato in alcuni Stati membri le parti sociali rivestono un ruolo significativo e sono adeguatamente coinvolte nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche, dall'altro nel contesto del semestre europeo sono state formulate diverse raccomandazioni specifiche per paese rivolte ad altri Stati membri in relazione al miglioramento del dialogo sociale e al coinvolgimento delle parti sociali nell'elaborazione e/o nell'attuazione delle riforme.
- (6) Nel suo piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali²², la Commissione ha annunciato un'iniziativa a sostegno del dialogo sociale a livello nazionale e dell'UE. Nel piano d'azione si sottolinea inoltre la necessità di rafforzare il dialogo sociale a livello nazionale e dell'Unione e si esorta a intensificare gli sforzi a sostegno della copertura della contrattazione collettiva e per impedire che l'adesione alle parti sociali e la loro densità organizzativa diminuiscano.

¹⁹ Decisione (UE) 2022/2296 del Consiglio, del 21 novembre 2022, relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (GU L 304 del 24.11.2022, pag. 67).

²⁰ Comunicazione della Commissione *Analisi annuale della crescita 2019: Per un'Europa più forte di fronte all'incertezza globale* (COM(2018)770 final).

²¹ Comunicazione della Commissione *Analisi annuale della crescita sostenibile 2022* (COM(2021)740 final).

²² Comunicazione della Commissione *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali* (COM(2021) 102 final).

- (7) Il dialogo sociale, compresa la contrattazione collettiva, è uno strumento essenziale e utile per il buon funzionamento dell'economia sociale di mercato, che alimenta la resilienza economica e sociale, la competitività, la stabilità e la crescita e lo sviluppo sostenibili e inclusivi. Il dialogo sociale svolge inoltre un ruolo importante nel plasmare il futuro del lavoro, tenendo conto delle tendenze specifiche della globalizzazione, della tecnologia, della demografia e dei cambiamenti climatici. Gli Stati membri che dispongono di quadri solidi per il dialogo sociale e di un'elevata copertura della contrattazione collettiva tendono ad avere economie più competitive e resilienti.
- (8) L'esperienza dimostra che il dialogo sociale favorisce la gestione efficace delle crisi. All'indomani della crisi del 2008 le economie hanno mostrato una maggiore resilienza laddove le parti sociali sono state in grado di gestire e adattare con largo anticipo le strutture di contrattazione collettiva. La recente crisi della COVID-19 ha dimostrato che il dialogo sociale è uno strumento essenziale per una gestione equilibrata delle crisi e per individuare politiche efficaci di mitigazione e ripresa. L'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Federazione russa nei confronti dell'Ucraina ha causato, oltre alla crisi umanitaria, aumenti senza precedenti dei prezzi dei prodotti alimentari e dell'energia. Le parti sociali hanno un ruolo importante nella risposta ad alcune di queste sfide, in particolare per quanto riguarda l'integrazione nel mercato del lavoro dell'Unione delle persone in fuga dalla guerra in Ucraina e da altri conflitti e nella ricerca di soluzioni sostenibili per l'adeguamento dei salari e degli accordi collettivi.
- (9) I cambiamenti tecnologici in corso, l'aumento dell'automazione e la transizione verde verso la neutralità climatica progrediscono rapidamente in tutti gli ambiti dell'economia, con impatti diversi a seconda dei settori, delle professioni, delle regioni e dei paesi. Le parti sociali possono svolgere un ruolo fondamentale contribuendo ad anticipare, correggere e affrontare, attraverso il dialogo, la negoziazione e l'azione congiunta, se del caso, le conseguenze occupazionali e sociali delle sfide legate alla ristrutturazione economica e alla duplice transizione in corso. Nel contesto del Green Deal europeo e del piano RePowerEU, la raccomandazione del Consiglio relativa alla garanzia di una transizione equa verso la neutralità climatica²³ invita gli Stati membri ad adottare e ad attuare, se del caso in stretta cooperazione con le parti sociali, pacchetti strategici completi e coerenti per perseguire un approccio che coinvolga tutta la società e per fare un uso ottimale dei finanziamenti pubblici e privati.
- (10) I meccanismi e i processi di dialogo sociale variano da uno Stato membro all'altro, rispecchiando le rispettive storie, istituzioni e situazioni economiche e politiche dei vari paesi. Un dialogo sociale efficace implica, tra l'altro, l'esistenza di modelli di relazioni industriali in cui le parti sociali possano negoziare in buona fede ed esercitare autonomamente le proprie prassi relative alla contrattazione collettiva e alla partecipazione dei lavoratori. Tra le condizioni favorevoli al buon funzionamento del dialogo sociale figurano: i) l'esistenza di una capacità tecnica di sindacati e organizzazioni dei datori di lavoro forti e indipendenti; ii) l'accesso alle informazioni pertinenti per partecipare al dialogo sociale; iii) l'impegno di tutte le parti a partecipare al dialogo sociale; iv) il rispetto dei diritti fondamentali della libertà di associazione e di contrattazione collettiva; e v) un adeguato sostegno istituzionale.

²³ Raccomandazione del Consiglio, del 16 giugno 2022, relativa alla garanzia di una transizione equa verso la neutralità climatica (2022/C 243/04) (GU C 243 del 27.6.2022, pag. 35).

- (11) Il dialogo sociale comprende consultazioni e negoziati tripartiti e bipartiti che si svolgono a tutti i livelli, quali intersettoriale, settoriale, di gruppo di imprese, di impresa, nazionale, regionale o locale. Il dialogo sociale tripartito nazionale riunisce governi, lavoratori e datori di lavoro nella discussione sulle politiche pubbliche, leggi e altre decisioni che riguardano le parti sociali. Le consultazioni tripartite possono garantire una maggiore cooperazione tra i partner tripartiti e formare un consenso sulle politiche nazionali pertinenti. La concertazione tripartita deve basarsi su un solido dialogo sociale bipartito. Al fine di migliorare i processi tripartiti, i governi dovrebbero inoltre garantire una maggiore trasparenza del processo di elaborazione delle politiche, ad esempio per quanto riguarda la qualità delle opportunità di formazione e la loro pertinenza per il mercato del lavoro.
- (12) I negoziati bipartiti, in particolare la contrattazione collettiva, hanno luogo tra le organizzazioni dei lavoratori e quelle dei datori di lavoro quali definite dal diritto o dalla prassi nazionale. Un'organizzazione di lavoratori è generalmente un sindacato, costituito dall'associazione di lavoratori o di altri sindacati (o entrambi), istituito al fine di promuovere e difendere gli interessi dei lavoratori, conformemente al diritto e/o alle prassi nazionali. Un'organizzazione di datori di lavoro ha come iscritti i singoli datori di lavoro, altre associazioni di datori di lavoro, o entrambi, ed è costituita allo scopo di promuovere e difendere gli interessi dei suoi iscritti, conformemente al diritto e/o alle prassi nazionali.
- (13) In linea con la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 135 sui rappresentanti dei lavoratori, attualmente ratificata da 24 Stati membri, i rappresentanti dei lavoratori possono essere individui: i) riconosciuti come tali dal diritto o dalla prassi nazionale, vale a dire rappresentanti sindacali designati o eletti dai sindacati o dai loro iscritti; o ii) rappresentanti eletti, vale a dire rappresentanti liberamente eletti dai lavoratori dell'impresa conformemente alle disposizioni legislative o regolamentari nazionali o agli accordi collettivi e le cui funzioni non comprendono attività riconosciute come prerogativa esclusiva dei sindacati nel paese interessato. Se nella stessa impresa sono presenti sia i rappresentanti sindacali che i rappresentanti eletti, tale rappresentanza non dovrebbe tuttavia essere utilizzata per compromettere la posizione dei sindacati interessati o dei loro rappresentanti. Sia il riconoscimento reciproco delle parti sociali sia il riconoscimento giuridico dei sindacati e delle organizzazioni dei datori di lavoro da parte delle autorità di ciascuno Stato membro sono fondamentali per il successo del quadro di contrattazione collettiva, purché i datori di lavoro e i lavoratori possano scegliere liberamente da quale di queste organizzazioni farsi rappresentare. In alcuni Stati membri tale riconoscimento è limitato alle organizzazioni che soddisfano specifici criteri di rappresentatività. Tali criteri dovrebbero essere stabiliti in consultazione con le parti sociali e dovrebbero essere obiettivi e proporzionati, nonché essere valutati nell'ambito di procedure di approvazione aperte e trasparenti, che non ostacolano il pieno sviluppo della contrattazione collettiva. In assenza di sindacati a livello aziendale, gli accordi collettivi possono essere negoziati e conclusi dai rappresentanti dei lavoratori debitamente eletti, che li autorizzano conformemente al diritto o alla prassi nazionale.
- (14) La contrattazione collettiva riguarda questioni relative alle condizioni di lavoro e di occupazione, quali retribuzioni, ore di lavoro, bonus annuali, ferie annuali, congedo parentale, formazione, sicurezza e salute sul lavoro. È quindi particolarmente importante ai fini della prevenzione dei conflitti nell'ambito professionale, del miglioramento delle retribuzioni e delle condizioni di lavoro e della riduzione delle disuguaglianze salariali. La contrattazione collettiva è uno strumento fondamentale per

aiutare i lavoratori e le imprese ad adattarsi ai cambiamenti del mondo del lavoro e a dar forma all'elaborazione e alla definizione di nuovi elementi di protezione del lavoro, come il diritto alla disconnessione dal lavoro, o al miglioramento di quelli esistenti, come la protezione contro la violenza e le molestie sul luogo di lavoro, la formazione dei lavoratori anziani, migliore equilibrio tra vita privata e vita professionale e la risposta ai problemi di salute mentale. Il suo ruolo è essenziale anche nel far fronte agli effetti di crisi impreviste, come la pandemia di COVID-19.

- (15) Il buon funzionamento di un sistema di contrattazione collettiva dipende da una combinazione di vari elementi, quali l'uso di clausole erga omnes e le proroghe degli accordi collettivi, la loro durata media, il ricorso al principio delle norme più favorevoli, la gerarchia delle norme e l'uso di deroghe agli accordi collettivi conclusi a un livello di contrattazione collettiva superiore, nonché i tassi di densità dei sindacati e delle organizzazioni dei datori di lavoro. Negli Stati membri esiste un'ampia varietà di approcci rispetto alle clausole erga omnes e alle proroghe amministrative, in linea con le rispettive normative o prassi (o con entrambe). Un sistema di contrattazione collettiva ben funzionante comprende procedure per la cooperazione, la condivisione delle informazioni e la risoluzione delle controversie tra le parti.
- (16) La contrattazione collettiva può avvenire a diversi livelli. Può essere altamente decentralizzata (principalmente a livello aziendale), altamente centralizzata (a livello nazionale) o avvenire a livello intermedio, a livello settoriale o regionale. Sempre più spesso la contrattazione collettiva si svolge a più di un livello. In alcuni casi gli accordi settoriali o aziendali seguono gli orientamenti stabiliti dalle organizzazioni di livello superiore; in altri casi alcuni settori o imprese seguono le norme stabilite in un altro settore. Il coordinamento tra i livelli di contrattazione è pertanto un pilastro fondamentale dei sistemi di contrattazione collettiva. Il principio delle norme più favorevoli e le deroghe agli accordi collettivi conclusi a un livello di contrattazione collettiva superiore definiscono il quadro generale che disciplina il rapporto tra i diversi livelli di contrattazione. In tale contesto la possibilità di deroghe può essere prevista in accordi collettivi di livello superiore o nell'ambito del diritto e riguardare anche condizioni per la loro applicazione a un livello inferiore. Le clausole di deroga possono consentire la sospensione o la rinegoziazione di un accordo collettivo (o parte di esso), volte a definire livelli o condizioni alternativi a quelli previsti dall'accordo, ove giustificato e concordato dalle parti sociali.
- (17) Nella maggior parte degli Stati membri i tassi di contrattazione collettiva tendono a essere più elevati per i dipendenti con contratti a tempo indeterminato e per quelli che lavorano in imprese più grandi o in settori specifici, come il settore pubblico. In generale è meno probabile che i lavoratori delle piccole imprese siano coperti, in quanto queste ultime spesso non hanno la capacità di negoziare un accordo a livello aziendale o perché sul luogo di lavoro non è presente un sindacato o un altro organo di rappresentanza dei lavoratori. L'organizzazione dei lavoratori è particolarmente complessa in situazioni di lavoro atipico e la maggior parte delle nuove forme di occupazione risente della mancanza di rappresentanza. La notevole mancanza di rappresentanza di questi tipi di lavoratori può essere attribuita, da un lato, ai costi connessi alla rappresentanza dei lavoratori e, dall'altro, alla flessibilità in termini di tempo e luogo di lavoro, aspetti che rendono difficile per i rappresentanti dei lavoratori organizzare questa categoria di forza lavoro alquanto frammentata. Una maggiore capacità delle parti sociali consentirebbe loro di dare un contributo ancora maggiore all'elaborazione delle politiche e a rendere più efficaci il dialogo sociale e la contrattazione collettiva. Le attività di rafforzamento delle capacità in genere aiutano

le parti sociali ad ampliare la loro base di iscritti (anche attraverso l'uso della tecnologia, l'offerta di nuovi servizi e attività a livello scolastico o universitario ecc.) e le loro capacità in termini di risorse umane e amministrative, a promuovere le loro capacità orientate ai processi e a sostenere il proprio sviluppo organizzativo. Tali attività comprendono l'erogazione di formazione specializzata, sostegno tecnico e logistico e finanziamenti. Il rafforzamento delle capacità è innanzitutto un processo dal basso verso l'alto, subordinato alla volontà e agli sforzi delle parti sociali stesse, che si trovano nella posizione migliore per identificare le proprie esigenze e indicare quali misure stanno già adottando per rafforzare le loro capacità. Tali sforzi possono quindi essere integrati e/o sostenuti dalle autorità pubbliche, utilizzando anche i finanziamenti dell'Unione, nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali.

- (18) Alcuni Stati membri hanno adottato misure per sostenere il dialogo sociale e la contrattazione collettiva mediante: i) l'ampliamento delle opportunità di dialogo sociale; ii) la promozione dell'autonomia delle parti sociali e il rispetto della loro libertà contrattuale; iii) l'incoraggiamento di pareri, programmi e progetti comuni; iv) lo scambio regolare di informazioni; v) la promozione di attività di formazione in materia di negoziazione; vi) la disponibilità di meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie quali la conciliazione, la mediazione e l'arbitrato; vii) il rafforzamento della protezione dei lavoratori contro ritorsioni o discriminazioni derivanti dalla loro partecipazione alla contrattazione collettiva.
- (19) In molti Stati membri tuttavia il dialogo sociale è sotto pressione. Sebbene la densità associativa dei datori di lavoro rimanga relativamente stabile, nonostante una tendenza al ribasso registrata in diversi paesi dell'UE, la densità sindacale è mediamente in calo in tutti gli Stati membri. Inoltre la percentuale di lavoratori coperti da accordi collettivi (ossia la copertura della contrattazione collettiva) è bassa nella maggior parte degli Stati membri e, nonostante diverse strategie adottate dalle organizzazioni sindacali per raggiungere anche le forme di occupazione atipiche, è diminuita in modo significativo negli ultimi 30 anni. In alcuni casi le norme vigenti potrebbero essere caratterizzate da lacune, il che può potenzialmente avere un effetto negativo sul dialogo sociale. Tali lacune possono includere: i) condizioni di rappresentatività rigide; ii) interferenza nel processo di contrattazione o limitazioni indebite dei temi della contrattazione collettiva; iii) definizione impropria dei settori economici, che impedisce la formazione di strutture di contrattazione collettiva a livello settoriale; iv) mancata applicazione degli accordi collettivi; v) protezione inefficace contro la discriminazione antisindacale; vi) procedure di consultazione inefficaci; vii) negoziati poco costruttivi; viii) mancanza di capacità di negoziare o di partecipare pienamente alle procedure di consultazione.
- (20) È necessario rafforzare anche la rappresentatività e la capacità delle parti sociali nazionali in vista dell'attuazione a livello nazionale di accordi autonomi tra le parti sociali a livello dell'Unione. È pertanto opportuno adoperarsi particolarmente per garantire un quadro favorevole al dialogo sociale, compresa la contrattazione collettiva, e affinché le parti sociali nazionali dispongano di capacità sufficienti per contribuire efficacemente ai lavori del dialogo sociale a livello dell'Unione e all'attuazione a livello nazionale degli accordi quadro firmati dalle parti sociali a livello dell'Unione.
- (21) La direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici²⁴, la direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti

²⁴ GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65.

e dei servizi postali²⁵ e la direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione²⁶ impongono agli Stati membri di rispettare il diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva in virtù della convenzione 87 dell'ILO sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale e della convenzione 98 dell'ILO sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva.

- (22) La contrattazione collettiva dovrebbe essere disponibile per tutti i lavoratori che si trovano in situazioni simili, compresi i lavoratori autonomi. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha dichiarato che un contratto collettivo riguardante prestatori di servizi autonomi può essere considerato il risultato di un dialogo sociale nell'ipotesi in cui i prestatori di servizi si trovino in una situazione paragonabile a quella dei lavoratori dipendenti²⁷. Ha inoltre ribadito che "non è sempre agevole identificare nella situazione economica attuale lo status di impresa di taluni prestatori autonomi"²⁸.
- (23) Gli orientamenti sull'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione agli accordi collettivi concernenti le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi individuali²⁹ intendono chiarire le circostanze in cui i lavoratori autonomi individuali possono negoziare collettivamente per ottenere condizioni di lavoro migliori senza violare le norme dell'Unione in materia di concorrenza.
- (24) La proposta di direttiva relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali³⁰ contiene disposizioni volte a promuovere il dialogo sociale nella gestione algoritmica introducendo diritti collettivi in materia di informazione e consultazione sulle modifiche sostanziali relative all'uso di sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati.
- (25) Il regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio³¹ mantiene l'obbligo per gli Stati membri di garantire un'adeguata partecipazione delle parti sociali alla realizzazione di politiche sostenute dal Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e rafforza l'obbligo di sostenere lo sviluppo delle capacità delle parti sociali. A tal fine gli Stati membri dovrebbero assegnare un importo adeguato di risorse del FSE+ per lo sviluppo delle capacità delle parti sociali e della società civile. Gli Stati membri oggetto di una raccomandazione specifica per paese nell'ambito del semestre europeo in questo settore dovrebbero destinare a tale obiettivo almeno lo 0,25 % delle proprie risorse del FSE+ in regime di gestione concorrente.
- (26) La presente raccomandazione sosterrà l'attuazione del principio 8 del pilastro europeo dei diritti sociali e incoraggia lo sviluppo di misure confacenti alle consuetudini, alle norme e alle prassi nazionali, nel rispetto delle specificità di ciascun paese e dell'autonomia delle parti sociali. Essa integra e lascia impregiudicati gli strumenti già esistenti a livello dell'Unione.

²⁵ GU L 94 del 28.3.2014, pag. 243.

²⁶ GU L 94 del 28.3.2014, pag. 1.

²⁷ Sentenza del 4 dicembre 2014, *FNV Kunsten Informatie en Media/Staat der Nederlanden*, C-413/13, EU:C:2014:2411, punti 31 e 42.

²⁸ Sentenza del 4 dicembre 2014, *FNV Kunsten Informatie en Media/Staat der Nederlanden*, C-413/13, EU:C:2014:2411, punto 32.

²⁹ Comunicazione della Commissione *Orientamenti sull'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione agli accordi collettivi concernenti le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi individuali* (2022/C 374/02) (GU C 374 del 30.9.2022, pag. 2).

³⁰ Proposta di direttiva relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali, (COM(2021) 762 final).

³¹ Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013 (GU L 231 del 30.6.2021, pag. 21).

- (27) La presente raccomandazione non dovrebbe in alcun caso essere adottata come giustificazione per ridurre il livello di sostegno già concesso al dialogo sociale, compresa la contrattazione collettiva, all'interno degli Stati membri. Non impedisce inoltre agli Stati membri di mettere in atto misure di sostegno più incisive e disposizioni più avanzate per il dialogo sociale, compresa la contrattazione collettiva, diverse da quelle incluse nella presente raccomandazione.
- (28) La presente raccomandazione lascia impregiudicate le competenze degli Stati membri per quanto riguarda il diritto di associazione, il diritto di sciopero e il diritto di serrata, in linea con le disposizioni dell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, nonché l'autonomia delle parti sociali,

AI FINI DELLA PRESENTE RACCOMANDAZIONE SI APPLICANO LE DEFINIZIONI SEGUENTI:

- 1) "dialogo sociale": tutti i tipi di negoziazione, consultazione o scambio di informazioni tra i rappresentanti dei governi, dei datori di lavoro e dei lavoratori, su questioni di interesse comune relative alla politica economica e sociale, che esistono come relazioni bipartite tra la forza lavoro e la dirigenza, compresa la contrattazione collettiva, o come processo tripartito con il governo quale parte ufficiale del dialogo; possono avvenire in contesti informali o istituzionalizzati, o in entrambi, e si svolgono a livello nazionale, regionale o aziendale, intersettoriale, settoriale o una combinazione di questi;
- 2) "contrattazione collettiva": l'insieme delle negoziazioni che avvengono conformemente al diritto e alle prassi nazionali di ciascuno Stato membro tra un datore di lavoro, un gruppo di datori di lavoro o una o più organizzazioni di datori di lavoro, da un lato, e uno o più sindacati, dall'altro, per determinare le condizioni di lavoro e di occupazione;
- 3) "accordo collettivo": un accordo scritto relativo alle disposizioni in materia di condizioni di lavoro e di occupazione concluso dalle parti sociali aventi la capacità di negoziare per conto rispettivamente dei lavoratori e dei datori di lavoro, conformemente al diritto e alla prassi nazionale, compresi gli accordi collettivi che sono stati dichiarati universalmente applicabili;
- 4) "deroghe" agli accordi di livello superiore: clausole di apertura o di deroga che consentono di fissare norme o condizioni alternative a quelle contenute nell'accordo, ove giustificato e concordato dalle parti sociali;
- 5) "rafforzamento delle capacità": il potenziamento delle competenze, delle abilità e dei poteri delle parti sociali di partecipare in modo efficace e a diversi livelli al dialogo sociale, compresa la contrattazione collettiva, mediante la (co)regolamentazione del rapporto di lavoro, delle consultazioni bipartite e tripartite e dell'elaborazione delle politiche pubbliche,

RACCOMANDA AGLI STATI MEMBRI, CONFORMEMENTE AL DIRITTO E/O ALLE PRASSI NAZIONALI, PREVIA CONSULTAZIONE E IN STRETTA COOPERAZIONE CON LE PARTI SOCIALI, NEL RISPETTO DELLA LORO AUTONOMIA:

- 1) di garantire un contesto favorevole al dialogo sociale bipartito e tripartito, compresa la contrattazione collettiva, nei settori pubblico e privato, a tutti i livelli, compreso il livello intersettoriale, settoriale, aziendale o regionale, che:

- a) rispetti i diritti fondamentali della libertà di associazione e di contrattazione collettiva;
- b) promuova sindacati e organizzazioni dei datori di lavoro forti e indipendenti;
- c) includa misure volte a rafforzarne le capacità;
- d) garantisca l'accesso alle informazioni pertinenti necessarie per partecipare al dialogo sociale;
- e) promuova la partecipazione di tutte le parti al dialogo sociale;
- f) sia al passo con l'era digitale, promuova la contrattazione collettiva nel nuovo mondo del lavoro e una transizione equa e giusta verso la neutralità climatica;
- g) garantisca un adeguato sostegno istituzionale;

come ulteriormente specificato nella presente raccomandazione;

- 2) di garantire che le parti sociali siano coinvolte in modo sistematico, significativo e tempestivo nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche occupazionali e sociali e, se del caso, delle politiche economiche e di altre politiche in ambito pubblico, anche nel contesto del semestre europeo;
- 3) di garantire che le parti sociali abbiano accesso alle informazioni pertinenti relative alla situazione economica e sociale generale del rispettivo Stato membro, nonché alla situazione e alle politiche pertinenti dei rispettivi settori di attività, di cui necessitano per partecipare al dialogo sociale e alla contrattazione collettiva;
- 4) di garantire che le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e i sindacati siano riconosciuti ai fini del dialogo sociale e della contrattazione collettiva, tra l'altro:
 - a) garantendo che, qualora le autorità competenti applichino procedure di riconoscimento e rappresentatività al fine di determinare a quali organizzazioni concedere il diritto di contrattazione collettiva, tale procedura di determinazione sia aperta e trasparente, basata su criteri prestabiliti e oggettivi per quanto riguarda il carattere rappresentativo delle organizzazioni e che tali criteri e procedure siano stabiliti in consultazione con i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro;
 - b) qualora i rappresentanti sindacali e i rappresentanti eletti siano presenti nella stessa impresa, adottando misure adeguate, ove necessario, per garantire che l'esistenza di rappresentanti eletti non sia utilizzata per compromettere la posizione dei sindacati interessati o dei loro rappresentanti;
 - c) garantendo che il ruolo specifico delle organizzazioni delle parti sociali sia pienamente riconosciuto e rispettato nelle strutture e nei processi di dialogo sociale, riconoscendo al contempo che il dialogo civile, che coinvolge un gruppo più ampio di portatori di interessi, è un processo distinto;
- 5) di garantire che i lavoratori e i loro rappresentanti, compresi gli iscritti a un sindacato o i rappresentanti sindacali, siano protetti, nell'esercizio dei loro diritti alla contrattazione collettiva, da qualsiasi misura che possa danneggiarli o avere un impatto negativo sul loro posto di lavoro. Essi dovrebbero inoltre garantire che i datori di lavoro siano protetti da eventuali misure illegittime nell'esercizio dei loro diritti alla contrattazione collettiva;

- 6) di favorire un clima di fiducia nelle parti sociali, sia al loro interno che tra di esse, e promuovere la conclusione di accordi collettivi. In caso di contestazioni e, senza pregiudicare il diritto di accedere a procedure amministrative e giudiziarie adeguate per far valere i diritti e gli obblighi derivanti dalla legge o dagli accordi collettivi, e tenendo conto delle procedure stabilite dalle parti sociali, essi dovrebbero incoraggiare e promuovere meccanismi per risolverle, tra cui:
- a) il ricorso alla conciliazione, alla mediazione e all'arbitrato, con l'accordo di entrambe le parti, al fine di agevolare i negoziati e migliorare l'applicazione della contrattazione collettiva e degli accordi collettivi;
 - b) se non già in essere, l'istituzione di mediatori che possano intervenire in caso di conflitto tra i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro;
- 7) di garantire che la contrattazione collettiva sia possibile a tutti i livelli appropriati, compresi i livelli aziendale, settoriale, regionale o nazionale, e di incoraggiare il coordinamento tra tali livelli;
- 8) di favorire una maggiore copertura della contrattazione collettiva e di consentire una contrattazione collettiva efficace, anche:
- a) eliminando gli ostacoli istituzionali o giuridici al dialogo sociale e alla contrattazione collettiva riguardanti nuove forme di lavoro o di occupazione atipica;
 - b) garantendo che le parti negoziali abbiano la libertà di decidere in merito alle questioni da negoziare;
 - c) garantendo che qualsiasi possibilità di deroga agli accordi di contrattazione collettiva sia concordata tra le parti sociali e limitata per quanto riguarda le condizioni alle quali può essere applicata, garantendo nel contempo la flessibilità necessaria per adattarsi all'evoluzione del mercato del lavoro e delle condizioni economiche, una stabilità sufficiente a consentire la pianificazione sia per i datori di lavoro che per i lavoratori e la tutela dei diritti dei lavoratori. Negli Stati membri in cui la contrattazione collettiva si basa su un quadro legislativo, tali deroghe dovrebbero essere stabilite in consultazione con i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro;
 - d) garantendo e attuando un sistema di applicazione degli accordi collettivi, comprese, se del caso, ispezioni e sanzioni. Le norme e le pratiche di applicazione possono anche essere concordate mediante accordi collettivi, conformemente al diritto o alle prassi nazionali;
- 9) di promuovere attivamente i benefici e il valore aggiunto del dialogo sociale e della contrattazione collettiva, in particolare mediante attività e mezzi di comunicazione mirati. Essi dovrebbero incoraggiare le parti sociali a rendere il testo degli accordi collettivi ampiamente accessibile, anche attraverso strumenti digitali e archivi pubblici;
- 10) di sostenere le parti sociali nazionali affinché possano partecipare efficacemente al dialogo sociale, compresa la contrattazione collettiva e l'attuazione degli accordi tra le parti sociali autonome a livello dell'UE, tra l'altro:
- a) promuovendo lo sviluppo e il rafforzamento delle loro capacità a tutti i livelli, in base alle loro esigenze;

- b) utilizzando diverse forme di sostegno, tra cui il sostegno logistico, la formazione e la messa a disposizione di competenze giuridiche e tecniche;
 - c) incoraggiando la realizzazione di progetti comuni tra le parti sociali in vari settori di interesse, come l'erogazione di formazione;
 - d) incoraggiando le parti sociali a proporre iniziative e a sviluppare approcci e strategie nuovi e innovativi per aumentare la propria rappresentatività e la base di iscritti e, se del caso, sostenendole in tali attività;
 - e) aiutando le parti sociali ad adeguare le loro attività all'era digitale e a esplorare nuove attività al passo con le prospettive future del lavoro, con la transizione verde, con la transizione demografica e con le nuove condizioni del mercato del lavoro;
 - f) promuovendo la parità di genere e le pari opportunità per tutti in termini di rappresentanza e priorità tematiche;
 - g) promuovendo e agevolando la loro collaborazione con le parti sociali a livello dell'Unione, in particolare al fine di consentire a queste ultime di attuare a livello nazionale gli accordi conclusi a livello dell'Unione;
 - h) fornendo un sostegno adeguato per attuare negli Stati membri gli accordi tra le parti sociali conclusi a livello dell'Unione;
 - i) utilizzando al meglio i finanziamenti nazionali e dell'Unione disponibili, come il sostegno nell'ambito del FSE+ e dello strumento di sostegno tecnico, incoraggiando le parti sociali a utilizzare i finanziamenti nazionali e dell'Unione esistenti, comprese le linee di bilancio basate sulle prerogative dedicate alle "competenze specifiche nel settore della politica sociale, compreso il dialogo sociale" e alle "misure di informazione e formazione per le organizzazioni dei lavoratori";
- 11) di presentare alla Commissione entro il [AGGIUNGERE la data corrispondente a 18 mesi dalla pubblicazione della raccomandazione] un elenco di misure, elaborate in consultazione con le parti sociali, di prossima adozione o già adottate in ciascuno Stato membro per attuare la presente raccomandazione;
- 12) che gli Stati membri possono affidare alle parti sociali l'attuazione delle sezioni pertinenti della presente raccomandazione, se del caso conformemente al diritto o alla prassi nazionale,

ACCOGLIE CON FAVORE L'INTENZIONE DELLA COMMISSIONE DI:

- 13) elaborare una serie di indicatori concordati entro [AGGIUNGERE la data corrispondente a 12 mesi dalla pubblicazione della raccomandazione], al fine di monitorare l'attuazione della presente raccomandazione congiuntamente al comitato per l'occupazione e con le parti sociali pertinenti, nonché per migliorare la portata e la pertinenza della raccolta di dati sul dialogo sociale, compresa la contrattazione collettiva, a livello nazionale e dell'Unione;
- 14) monitorare regolarmente l'attuazione della presente raccomandazione a livello nazionale e dell'Unione, insieme agli Stati membri e alle parti sociali pertinenti, attraverso riunioni periodiche tripartite, o almeno una volta all'anno, nel contesto degli strumenti di sorveglianza multilaterale del comitato per l'occupazione, nell'ambito del comitato per il dialogo sociale europeo e del semestre europeo. Tale monitoraggio dovrebbe consentire alle parti sociali, tra l'altro, di individuare le

situazioni in cui sono state escluse o non adeguatamente coinvolte nelle consultazioni a livello nazionale sulle politiche dell'Unione e nazionali;

- 15) valutare, in cooperazione con gli Stati membri e le parti sociali e dopo aver consultato altri portatori di interessi pertinenti, le azioni intraprese in risposta alla presente raccomandazione e riferire al Consiglio entro [AGGIUNGERE la data corrispondente a 4 anni dalla pubblicazione della raccomandazione]. In base ai risultati della valutazione la Commissione potrà considerare la possibilità di presentare ulteriori proposte.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*