

SUL POTERE DELLE PARTI SOCIALI DI CHIEDERE L'ATTUAZIONE DEGLI ACCORDI CONCLUSI A LIVELLO DI UNIONE E I RELATIVI OBBLIGHI DELLA COMMISSIONE: BREVI NOTE A MARGINE DELLA SENTENZA *EPSU C. COMMISSIONE* (C-928/19 P)

**MONICA PARODI\***

**Sommario**

1. Introduzione. – 2. Il contesto giuridico in cui è sorta la controversia oggetto della decisione in commento e la sentenza del Tribunale dell'Unione. – 3. La decisione della Corte di giustizia e il ruolo della contrattazione collettiva nella definizione della politica sociale europea. – 4. I riflessi della decisione in esame sull'equilibrio tra le istituzioni dell'Unione nell'ambito della produzione normativa. – 5. Considerazioni conclusive.

**Abstract**

*The paper analyses the decision of the ECJ in the case EPSU v. Commission. The decision is interesting because, in addition to writing a new page on the role of social dialogue at European level, it incidentally touches on various issues of institutional law and addresses issues related to the exercise of certain fundamental rights enshrined in the Charter. After having reconstructed the legal framework of the case and discussed the previous decision of the General Court, the paper focuses on the decision in question, considering the legal reasoning developed by the Court of Justice. In order to do so, it will be addressed the several arguments connected with the role of the social parties and the Commission in the regulation of the social policy in the EU. Finally, some critical considerations will be addressed on the most relevant aspects that emerged by the sentence.*

**Suggerimento di citazione**

M. PARODI, *Sul potere delle parti sociali di chiedere l'attuazione degli accordi conclusi a livello di Unione e i relativi obblighi della Commissione: brevi note a margine della sentenza EPSU c. Commissione (C-928/19 P)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Ricercatrice in Diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze.

Contatto: [monica.parodi@unifi.it](mailto:monica.parodi@unifi.it)

## 1. Introduzione

Con la sentenza *EPSU c. Commissione*<sup>1</sup> la Corte di giustizia ha respinto la richiesta di annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione del 24 ottobre 2019<sup>2</sup> (sentenza impugnata, in avanti), affrontando la delicata questione della portata e dei limiti delle prerogative riconosciute dai Trattati alle parti sociali nella disciplina di aspetti rientranti nel settore della politica sociale di competenza dell'Unione. Così facendo, per converso, la Corte di giustizia ha avuto altresì l'occasione di pronunciarsi sul correlato tema dell'autonomia della Commissione nel decidere se proporre o meno la conversione istituzionale di un accordo siglato dalle parti sociali al termine di una contrattazione collettiva.

La decisione è dunque interessante poiché, oltre a scrivere una nuova pagina sul ruolo del dialogo sociale a livello europeo, tocca incidentalmente diverse questioni di diritto istituzionale e affronta problematiche connesse all'esercizio di taluni diritti fondamentali ascritti nella Carta.

Di seguito, dopo aver ricostruito la cornice giuridica del caso e la vicenda processuale che ha condotto alla decisione in commento, ci si concentrerà sul ragionamento giuridico sviluppato dalla Corte di giustizia, prendendo in considerazione i vari temi affrontati e si svolgeranno alcune considerazioni anche critiche sugli aspetti più rilevanti emersi dalla sentenza.

## 2. Il contesto giuridico in cui è insorta la controversia oggetto della decisione in commento e la sentenza del Tribunale dell'Unione

Prima di affrontare l'analisi della decisione in commento conviene richiamare brevemente la cornice giuridica in cui si è sviluppata la controversia oggetto della stessa. A tal fine, occorre innanzitutto rilevare come la vigente versione dei Trattati, consolidando una precedente giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>3</sup>, riconosca all'Unione una finalità sociale che affianca quella di natura economica. L'art. 3, par. 3, TUE include, infatti, tra gli obiettivi dell'Organizzazione lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato – tra l'altro – su un'economia sociale di mercato volta a garantire la piena occupazione e il progresso sociale. I commi successivi dell'articolo citato specificano che l'Unione si impegna a combattere l'esclusione sociale e le discriminazioni, promuove la giustizia e la protezione sociali, nonché la coesione sociale. Ciò posto, va però rimarcato che la politica sociale risulta inclusa tra le materie di competenza concorrente dell'Unione e ciò solo per gli aspetti definiti dal Trattato, mentre per

<sup>1</sup> Corte di giustizia (Grande Sezione), *European Federation of Public Service Unions (EPSU), Jan Willem Goudriaan c. Commissione europea*, Causa C-928/19 P, sentenza del 2 settembre 2021.

<sup>2</sup> Tribunale dell'Unione europea, *European Federation of Public Service Unions (EPSU), Jan Willem Goudriaan c. Commissione europea*, Causa T-310/18, sentenza del 24 ottobre 2019.

<sup>3</sup> Corte di giustizia, *Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet e a.*, Causa C-341/05, sentenza del 18 dicembre 2007, punto 105.

le altre (numerose) parti essa rientra tra le competenze di coordinamento<sup>4</sup>, mantenendo così ferma la centralità del ruolo da sempre rivendicato ed esercitato dagli Stati membri in questo settore.

Un'ulteriore peculiarità della politica sociale, cruciale per la decisione qui commentata, riguarda il riconoscimento formale di un ruolo significativo alle parti sociali, coinvolte sia nella definizione degli indirizzi sia nella regolamentazione di tale materia. La rilevanza particolare che l'Unione attribuisce al dialogo sociale emerge già dall'art. 11, par. 2, TUE – incluso nel Titolo II rubricato “Disposizioni relative ai principi democratici” – ai sensi del quale “le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile”. Così disponendo, i redattori dei Trattati hanno quindi inteso includere le parti sociali tra i soggetti che concorrono al rafforzamento della democrazia partecipativa in seno all'Unione. Inoltre, pur non menzionando esplicitamente le parti sociali, anche l'art. 9 TFUE, nell'introdurre la c.d. clausola sociale, ribadisce l'attenzione che l'Unione rivolge ad esse.

In linea di continuità con le disposizioni richiamate, il Titolo X del TFUE, rubricato “Politica sociale” regola il coinvolgimento delle parti sociali. Il Titolo si apre con l'art. 151, par. 1, TFUE, che prescrive la promozione del dialogo sociale a livello europeo tra gli obiettivi della politica sociale condotta dall'Unione<sup>5</sup>. Sebbene i Trattati non chiariscano la definizione di dialogo sociale, un'interpretazione convincente associa a tale termine non solo la contrattazione collettiva, ma anche le azioni istituzionali e di indirizzo politico che le parti sociali svolgono a livello europeo, nelle sedi preposte a tal fine<sup>6</sup>.

Il successivo art. 152, par. 1, TFUE ribadisce ancora che l'Unione “riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello” e “facilita il dialogo tra queste, nel rispetto della loro autonomia”. A tal fine, il TFUE individua le sedi, gli strumenti e i risultati della partecipazione delle parti sociali. Per quanto qui rileva è opportuno soffermarsi sugli strumenti preposti al dialogo, definiti dalle disposizioni successive. L'art. 154 TFUE affida alla Commissione il compito di coinvolgere le parti sociali, richiedendole di consultarle prima di presentare una proposta nel settore in questione e di rivolgersi nuovamente ad esse allorché decida di proseguire la propria azione. Le parti sociali, invece, sono chiamate a trasmettere un parere o una raccomandazione alla Commissione sul contenuto della sua proposta ma anche – laddove lo ritengano opportuno – di

<sup>4</sup> Così l'art. 5, par. 3, TFUE. Specificamente, il successivo art. 153, par. 1, TFUE elenca una serie di materie nelle quali l'Unione è chiamata a sostenere e completare l'azione degli Stati membri.

<sup>5</sup> In commento, S. FORTUNATO, *Articolo 151 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, 1429 ss.; S. GARBEN, *Article 151 TFEU*, in M. KALLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds), *Commentary on the EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, OUP, Oxford, 2019, p. 1354 ss.

<sup>6</sup> Così, B. CARUSO, A. ALAIMO, *Il contratto collettivo nell'ordinamento dell'Unione europea*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" INT – 87/2011.

informare l'istituzione circa la volontà di intraprendere una negoziazione collettiva finalizzata a istituire relazioni contrattuali, finanche l'adozione di accordi. In quest'ultimo caso, la procedura è disciplinata dall'art. 155 TFUE, mentre l'ultimo comma dell'art. 154, par. 4, TFUE individua in nove mesi (salvo proroga decisa congiuntamente dalla Commissione e dalle parti sociali) la durata complessiva del processo<sup>7</sup>.

I fatti all'origine della sentenza in esame si inseriscono nella cornice giuridica così delineata e riguardano, in particolare, la mancata attuazione a livello di Unione dell'Accordo quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione per i funzionari e i dipendenti delle amministrazioni centrali, siglato tra le parti sociali il 21 dicembre 2015. Prima di giungere a detto Accordo, applicando l'art. 154, par. 2, TFUE, la Commissione aveva avviato la prima fase di consultazioni con le parti sociali invitandole a pronunciarsi sul possibile orientamento di un'azione dell'Unione volta a estendere l'ambito di applicazione di tre direttive dedicate all'informazione e alla consultazione dei lavoratori ai funzionari e ai dipendenti delle amministrazioni dei governi centrali degli Stati membri.

In seguito, nel rispetto dell'art. 154, par. 4, TFUE, le parti sociali che si sono nel Comitato di dialogo sociale per le amministrazioni dei governi centrali informavano la Commissione della volontà di negoziare autonomamente e concludere un accordo tra loro in base all'art. 155, par. 1, TFUE. Detto accordo veniva effettivamente firmato nel dicembre del 2015; qualche mese dopo, le parti sociali chiedevano congiuntamente alla Commissione di presentare al Consiglio una proposta di decisione per darvi attuazione a livello di Unione. Di contro, dopo circa due anni di silenzio, una lettera della Commissione le informava della scelta di non proporre al Consiglio l'attuazione all'accordo in questione. Nella decisione controversa si legge che il rifiuto di procedere si fonda su tre ragioni così riassumibili: in primo luogo, la Commissione rilevava una carenza di competenza in capo all'Unione. Secondo l'istituzione, la struttura, l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni dei governi centrali degli Stati membri rientrano completamente nella competenza degli Stati membri<sup>8</sup>. In secondo luogo, veniva accertato che in molti Stati membri esiste già una regolamentazione che assicura un certo grado di informazione e di consultazione dei funzionari e dei dipendenti delle amministrazioni centrali.

<sup>7</sup> Per alcuni approfondimenti si vedano A. LO FARO, *Funzioni e finzioni della contrattazione collettiva comunitaria. La contrattazione collettiva come risorsa dell'ordinamento giuridico comunitario*, Giuffrè, Milano, 1999; R. NUNIN, *Il dialogo sociale europeo: attori, procedure, prospettive*, Giuffrè, Milano, 2001; R. PALLADINO, *Studio sul dialogo sociale e la contrattazione collettiva autonoma nel Trattato di Lisbona*, Brunolibri, Salerno, 2010.

<sup>8</sup> La decisione è stata comunicata dalla Commissione alle parti attraverso una comunicazione reperibile *online* sul sito [www.epsu.org](http://www.epsu.org).

Infine, nell'attuazione dell'accordo a livello di Unione, la Commissione individuava un problema di frammentazione nella tutela apprestata ai soggetti in questione in virtù del fatto che l'intensità di quest'ultima sarebbe variata a seconda del grado di centralizzazione o decentralizzazione degli Stati membri.

La decisione della Commissione è stata impugnata dalle firmatarie dell'accordo attraverso un ricorso in annullamento presentato dinanzi al Tribunale dell'Unione. A sostegno del ricorso, le ricorrenti hanno avanzato due motivi: il primo atteneva a un errore di diritto circa l'estensione dei poteri della Commissione nel decidere se proporre o meno l'attuazione di un accordo concluso dalle parti sociali nel quadro della procedura definita dall'art. 155 TFUE. Il secondo profilo di illegittimità concerneva invece l'erroneità e l'insufficienza nella motivazione della decisione adottata dalla Commissione.

Il Tribunale ha integralmente respinto il ricorso e, per quanto qui rileva, è importante soffermarsi soprattutto sul ragionamento che lo ha condotto a negare la fondatezza del primo motivo dedotto dalle parti<sup>9</sup>. Segnatamente, i ricorrenti avevano sostenuto che, in base al disposto dell'art. 155, par. 2, TFUE, la Commissione è tenuta ad accogliere una richiesta di attuazione di un accordo come quello oggetto della controversia, a meno che essa non ravvisi profili di illegittimità nel contenuto dell'accordo ovvero che le parti firmatarie dello stesso non siano sufficientemente rappresentative delle diverse componenti del settore interessato. Al contrario, il Tribunale ha stabilito che "la Commissione non è tenuta ad accogliere tale richiesta e spetta a quest'ultima valutare l'opportunità di presentare una proposta al Consiglio"<sup>10</sup>. Muovendo dalle argomentazioni avanzate dai ricorrenti, il Tribunale ha motivato tale conclusione sulla base di un'interpretazione letterale, sistematica e teleologica dell'art. 155, par. 2, TFUE.

Con riferimento all'interpretazione letterale, il Tribunale ha ricordato la genesi e lo sviluppo della disposizione controversa notando come l'uso della formula imperativa ("gli accordi conclusi a livello dell'Unione sono attuati [...] in base a una decisione del Consiglio su proposta della Commissione") – introdotta nel testo definitivo dell'art. 4 dell'Accordo sulla politica sociale concluso da UNICE, CEEP e CES il 31 ottobre 1991, poi trasfuso nel TCE e, infine, diventato l'art. 155, par. 2, TFUE – non dimostrerebbe di per sé il dovere della

<sup>9</sup> La sentenza del Tribunale è stata oggetto di diversi commenti anche critici. Tra molti si rinvia a F. DORSEMONT, *Some observations on the EPSU case: a bad judgement for democracy and subsidiarity, alias a textbook example of not promoting the European Social Dialogue*, in A.C. HARTZÉN, A. IOSSA, E. KARAGEORGIU (a cura di), *Law, Solidarity and the Limits of Social Europe*, Helgar, p. 43 e s.; P.A. VAN MALLEGHEN, *Alcune considerazioni sulla sentenza EPSU nella prospettiva del diritto costituzionale dell'Unione europea*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2020, p. 577-601; B. VENEZIANI, *I giudici di Lussemburgo e le formule "magiche" del diritto. A proposito del caso Epsu*, in *Riv. Giur. Lav. Prev. Soc.*, 2020, p. 773-802.

<sup>10</sup> Tribunale dell'Unione, *EPSU*, *cit.*, par. 103.

Commissione di dare attuazione agli accordi in questione. Al contrario, l'uso della forma imperativa servirebbe a chiarire che le due procedure previste dalla disposizione in parola (a livello europeo o dalle parti sociali e dagli Stati membri) sono le uniche applicabili per dare attuazione a un accordo di questo tipo<sup>11</sup>. Pertanto, se l'attuazione degli accordi conclusi dalle parti sociali a livello europeo ha carattere facoltativo, la Commissione non sarebbe obbligata ad avviare la procedura di attuazione a livello sovranazionale.

Ad analoga conclusione il Tribunale è giunto attraverso un'interpretazione sistematica dell'art. 155, par. 2, TFUE. Discutibilmente, il Tribunale ha considerato soltanto il combinato con l'art. 17 TUE. Quest'ultimo – incluso nel titolo III, rubricato “Disposizioni relative alle istituzioni” – fornisce le principali indicazioni circa le caratteristiche e il ruolo esercitato dalla Commissione in seno all'Unione qualificandola come espressione e garante dell'interesse generale di quest'ultima. In questo senso, la Commissione si distingue dalle parti sociali che, secondo il Tribunale, rappresenterebbero solo una parte dei molteplici interessi che devono essere presi in considerazione nell'elaborare la politica sociale europea<sup>12</sup>. Da ciò ne conseguirebbe la piena indipendenza con cui la Commissione stabilisce quali iniziative siano appropriate per assicurare l'interesse generale, inclusa la proposta di attuazione di un accordo concluso dalle parti sociali e livello europeo.

Infine, il Tribunale ha sviluppato una lettura teleologica dell'art. 155 TFUE unitamente alle altre disposizioni contenute nel Trattato in materia di politica sociale. Segnatamente, dalla lettura combinata con l'art. 151 TFUE, ai sensi del quale il dialogo sociale costituisce un obiettivo dell'Unione, con l'art. 152 TFUE, che assicura la promozione del ruolo delle parti sociali, il Tribunale ha concluso che la piena autonomia rivendicata dalle ricorrenti deve essere riconosciuta e assicurata soltanto durante la fase di negoziazione e conclusione di un accordo, in modo tale che l'andamento delle trattative e il contenuto dello stesso siano liberamente definiti dalle parti sociali medesime.

Di seguito, il Tribunale passava ad analizzare, invero, in modo piuttosto frettoloso, le altre argomentazioni addotte dalle ricorrenti a sostegno della loro lettura della disposizione controversa. Tra queste, particolarmente rilevante appare il richiamo al principio di democrazia, di cui all'art. 10, par. 1 e 2, TUE. Sul punto, il Tribunale ha osservato che detto principio riguarda soprattutto la partecipazione del Parlamento al processo decisionale. Pertanto, solo nel caso in cui quest'ultimo non solleciti la Commissione ad attivare il proprio potere di iniziativa, le parti sociali – se sufficientemente rappresentative – potrebbero farsi portatrici del rispetto del principio in questione. Al contrario, il Tribunale

<sup>11</sup> Tribunale dell'Unione, *EPSU*, *cit.*, par. 59-63.

<sup>12</sup> Tribunale dell'Unione, *EPSU*, *cit.*, par. 80.

ha invece osservato che se le parti sociali potessero obbligare la Commissione a proporre l'attuazione di un accordo attraverso la procedura di cui all'art. 155, par. 2, TFUE, ci si troverebbe nella situazione in cui una procedura non legislativa prevarrebbe sistematicamente su quella legislativa, a discapito (paradossalmente) proprio delle prerogative del Parlamento e quindi del principio democratico stesso.

Il Tribunale ha respinto poi anche l'argomento dei ricorrenti fondato sul principio di sussidiarietà. Secondo gli stessi, le parti sociali si troverebbero nella posizione migliore per valutare se un accordo debba essere attuato a livello delle parti sociali nazionali e degli Stati membri oppure a livello dell'Unione. Al contrario, il Tribunale ha escluso che il principio in questione abbia una dimensione orizzontale, chiarendo come lo stesso sia volto invece a disciplinare esclusivamente l'esercizio delle competenze concorrenti tra l'Unione e gli Stati membri.

Un ulteriore motivo avanzato dalle ricorrenti atteneva al diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi, di cui all'art. 28 della Carta, e alla libertà di associazione, riconosciuta, in particolare in campo sindacale, dall'art. 12 della Carta, unitamente agli obiettivi di carattere sociale dell'Unione previsti dai Trattati. Sul punto il Tribunale si è limitato a osservare che nessuna delle disposizioni ricordate attribuisce alle parti sociali il potere di imporre alle istituzioni europee l'attuazione di un accordo da esse siglato.

Infine, veniva respinto anche l'argomento fondato sul contenuto di numerose comunicazioni<sup>13</sup> adottate dalla Commissione il cui contenuto avrebbe lasciato intendere il riconoscimento di un ruolo speciale alle parti sociali nel quadro della politica sociale europea. Sul punto, il Tribunale si è limitato a ricordare, invero, in modo non del tutto preciso, che detti atti sono privi di forza giuridica vincolante e pertanto non possono essere invocati per impedire l'interpretazione di una disposizione dei Trattati risultante dall'applicazione dei criteri interpretativi letterale, ermeneutico e teleologico.

Infine, il Tribunale passava a valutare la fondatezza del secondo motivo relativo al carattere insufficiente e manifestamente erroneo della motivazione della decisione impugnata. In apertura, quest'ultimo ha premesso che la decisione impugnata sarebbe stata oggetto di un controllo limitato dovendosi rispettare l'ampio margine discrezionale di cui gode la Commissione allorché, come nel caso di specie, si trova a compiere scelte di natura politica, atte a bilanciare diversi interessi configgenti. Chiarito ciò, l'istituzione giudiziaria ha

<sup>13</sup> In particolare si fa riferimento alle seguenti comunicazioni: COM(93) 600 def., del 14 dicembre 1993, riguardante l'attuazione del protocollo sulla politica sociale; COM(1998) 322 def., del 20 maggio 1998, Comunicazione della Commissione che adegua e promuove il dialogo sociale a livello comunitario, e COM(2002) 341 definitivo, del 26 giugno 2002, «Il dialogo sociale europeo, forza di modernizzazione e cambiamento».

ritenuto che l'obbligo di motivazione di cui all'art. 296 TFUE fosse stato rispettato e che la decisione impugnata fosse adeguatamente giustificata. Le tre ragioni addotte sinteticamente dalla Commissione sono state ritenute sufficienti per consentire, rispettivamente, alle ricorrenti di conoscere le ragioni del rifiuto e al Tribunale di svolgere il suo controllo e provare la fondatezza delle stesse. Il ricorso veniva così interamente respinto.

### 3. La decisione della Corte di giustizia e il ruolo della contrattazione collettiva nella definizione della politica sociale europea

La sentenza del Tribunale è stata a sua volta oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte di giustizia. I ricorrenti hanno sostenuto che il Tribunale ha commesso diversi errori di diritto nell'interpretare gli artt. 154 e 155 TFUE; nel valutare la natura giuridica degli atti adottati in base all'art. 155, par. 2, TFUE; nel concludere che la decisione controversa fosse adeguatamente giustificata e, infine, nel ritenere di non poter svolgere un controllo pieno su quest'ultima.

La sentenza qui commentata deve essere collocata in un contesto più ampio che tenga conto della prassi generale relativa all'attuazione a livello europeo degli accordi conclusi dalle parti sociali<sup>14</sup>. Guardando al passato e, segnatamente, al periodo precedente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si nota che la Commissione tendeva a proporre al Consiglio la conversione degli accordi intercategoriale raggiunti attraverso la contrattazione collettiva senza svolgere un particolare controllo sugli stessi<sup>15</sup>. In quel periodo, infatti, la Commissione aveva anche espresso attraverso alcune Comunicazioni<sup>16</sup> la volontà di limitarsi a verificare la legalità degli accordi di cui si proponeva la conversione rispetto al diritto (allora) comunitario e la rappresentatività del settore da parte delle parti sociali firmatarie degli stessi.

<sup>14</sup> Per un approfondimento sul tema si rinvia *ex multis* a A. ALAIMO, B. CARUSO, *Dialogo sociale e negoziazione collettiva nell'ordinamento europeo (parte I)*, in ADL, 2012, p. 1123; A. LO FARO, *Funzioni e finzioni della contrattazione collettiva comunitaria*, cit.; R. NUNIN, *Il dialogo sociale europeo: attori, procedure, prospettive*, cit.; R. PALLADINO, *Studio sul dialogo sociale e la contrattazione collettiva autonoma nel Trattato di Lisbona*, cit.; J.P. TRICART, *Legislative implementation of European social partner agreements: challenges and debates*, European Trade Union Institute Working Paper, 9/2019.

<sup>15</sup> Sul punto si veda A. ALAIMO, *Che fine ha fatto la contrattazione collettiva europea?*, in *Lavoro e diritto*, 2020, pp. 496-517, spec. p. 498. Si v. ad esempio la **direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato o, ancora, la 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>16</sup> Si veda in particolare, Commissione europea, Comunicazione concernente l'applicazione degli accordi di politica sociale presentati dalla Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, (COM(93)600 final); Comunicazione concernente lo sviluppo del dialogo sociale a livello comunitario (COM(96)448 final); Comunicazione concernente il dialogo sociale europeo, forza di modernizzazione e cambiamento. Proposta di decisione del Consiglio che istituisce un Vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione (COM(2002) final).

Ciò posto, va osservato che l'atteggiamento verso le parti sociali inizia a mutare verso la fine degli anni Novanta, allorché in una delle sue comunicazioni, l'istituzione precisava che per gli accordi conclusi autonomamente nel corso di una contrattazione collettiva avrebbe svolto un controllo sull'appropriatezza più elaborato<sup>17</sup>. Invero, lo stesso Tribunale di primo grado (oggi, Tribunale) nella *UEAPME c. Consiglio*<sup>18</sup>, aveva lasciato intendere che una valutazione più approfondita da parte della Commissione non sarebbe stata incompatibile con il suo ruolo.

Il mutamento significativo nel riconoscimento dell'autonomia delle parti sociali nella conclusione di accordi collettivi destinati ad essere convertiti in atti di diritto derivato si è registrata però a partire dal 2012. In effetti, le innovazioni introdotte con il Trattato di Lisbona, anche con riferimento al rafforzamento del principio democratico, hanno indotto la Commissione ad intraprendere un percorso volto a migliorare la qualità della legislazione europea intervenendo sulla fase di proposta di sua competenza. Così, attraverso la *Better Regulation Package*<sup>19</sup>, la Commissione ha adottato un approccio, (poi confermato nelle comunicazioni successive<sup>20</sup>) che prevede il rispetto di diversi principi regolatori e prassi nella preparazione delle sue proposte al fine di raggiungere gli obiettivi preposti al minimo costo. Una migliore regolamentazione sarebbe infatti un modo di agire atto a garantire che le decisioni politiche siano preparate in modo aperto, trasparente e supportato dall'esauriente coinvolgimento degli *stakeholder*<sup>21</sup>. Tra le novità introdotte a tal fine si inserisce la c.d. "valutazione di impatto" nella procedura di esame delle proposte. Una sezione del *Better Regulation Package* dedicata ai contratti collettivi, pur non specificando in modo esaustivo i criteri impiegati e le finalità prefissate, prevede che i testi contrattuali siano anch'essi oggetto di una valutazione di impatto<sup>22</sup>. Così facendo, la Commissione ha progressivamente esteso anche un controllo politico e sociale sugli accordi collettivi determinando sia il prolungamento delle

<sup>17</sup> Così, Commissione europea, COM(1998)322 def., cit.

<sup>18</sup> Tribunale dell'Unione, causa T-135/96, *UEAPME c. Consiglio*, sentenza del 17 giugno 1998, UEAPME/Consiglio, EU:T:1998:128, punti 110 e 111.

<sup>19</sup> Commissione europea, Comunicazione "*Better regulation for better results*", COM (2015) 215 final, 19 maggio 2015. Sul punto rilevano altresì l'*Accordo interistituzionale* fra Parlamento, Consiglio e Commissione del 13 aprile 2016, "*Legiferare meglio*" e, in particolare, la parte III dedicata agli *Strumenti per legiferare meglio* (e, fra questi, alla valutazione di impatto); SWD (2015) 111 final, *Commission Staff Working Document. Better Regulation Guidelines*; nonché il *booklet* della Commissione *Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell'impegno*, 15 aprile 2019.

<sup>20</sup> In questo senso depono anche la più recente raccomandazione (UE) 2017/761 del 26 aprile 2017 sul pilastro europeo dei diritti sociali in cui si legge che gli accordi conclusi dalle Parti sociali sono attuati al livello dell'Unione e degli Stati membri quando appropriato<sup>20</sup>.

<sup>21</sup> Si veda la raccomandazione (UE) 2017/761, cit., p. 4.

<sup>22</sup> *The Better Regulation Toolbox, Toolbox 11. Social Partner Initiatives*.

tempistiche necessarie per proporre la conversione<sup>23</sup> sia il rifiuto di proporre la conversione stessa<sup>24</sup>.

La sentenza della Corte di giustizia nel caso *EPSU c. Commissione* appare in linea con questo andamento e conferma l'orientamento della Commissione secondo cui, in base ai Trattati, l'autonomia che l'art. 152, par. 1, TFUE riconosce alle parti sociali implica soltanto che, nel corso della fase di negoziazione di un accordo collettivo, queste ultime possano confrontarsi e agire liberamente, senza ricevere ordini o istruzioni dagli Stati membri o dalle istituzioni dell'Unione<sup>25</sup>. Da ciò ne consegue che il modo imperativo utilizzato nell'art. 155, par. 2, TFUE non è volto a costituire un vincolo in capo alla Commissione, quanto piuttosto a individuare tassativamente le modalità di attuazione di un accordo collettivo.

Per quanto concerne le parti sociali, invece, la Corte di giustizia ha esplicitamente affermato che, nel contesto particolare dell'attuazione di accordi collettivi a livello dell'Unione, la disposizione sopra richiamata “ha conferito loro un diritto paragonabile a quello di cui dispongono in modo più generale, in virtù, rispettivamente, degli artt. 225 e 241 TFUE, il Parlamento e il Consiglio di chiedere alla Commissione di presentare proposte adeguate ai fini dell'attuazione dei Trattati”<sup>26</sup>. Così ricostruita, la prerogativa di chiedere alla Commissione di dare attuazione all'accordo da esse siglato potrebbe essere considerata come una sorta di “diritto di iniziativa indiretta” che, però, diversamente dalle disposizioni poc'anzi richiamate, ha altresì l'effetto di attivare la competenza specifica della Commissione in relazione all'attuazione degli accordi di politica sociale conclusi direttamente dalle parti sociali<sup>27</sup>. La correlazione tra le diverse procedure appare confermata anche dal fatto che, in linea con quanto previsto agli artt. 225 e 241 TFUE, così come all'art. 10, par. 1, lett. c), del regolamento (UE) 211/2011, la Commissione comunica alle parti sociali la decisione che intende assumere riguardo all'attivazione della procedura di

<sup>23</sup> Così nel caso della direttiva (UE) 2017/159 del Consiglio del 19 dicembre 2016 recante attuazione dell'accordo relativo all'attuazione della Convenzione sul lavoro nel settore della pesca del 2007 dell'OIL, concluso il 21 maggio 2012, tra la Confederazione generale delle cooperative agricole nell'Unione europea (Cogeca), dalla Federazione europea dei lavoratori dei trasporti e dall'Associazione delle organizzazioni nazionali delle imprese di pesca dell'Unione europea (Europêche).

<sup>24</sup> Così nel caso del *European Framework Agreement On the Protection of Occupational Health and Safety in the Hairdressing Sector* del 26 aprile 2012. In commento, *ex multis*, si rinvia a F. DORSSMONT, K. LORCHER, M. SCHMITT, *On the Duty to Implement European Framework Agreements: Lessons to be Learned from the Hairdressers Case*, in *Ind. Law Journ.*, 2019, p. 571.

<sup>25</sup> Tribunale dell'Unione europea, *EPSU*, *cit.*, par. 61.

<sup>26</sup> Corte di giustizia, *EPSU*, *cit.*, par. 46. Non ritiene invece perfettamente paragonabile la posizione delle parti sociali con quella dei cittadini europei R. PALLADINO, *Equilibrio istituzionale e modelli di partecipazione democratica. Considerazioni in vista della Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, p. 363-384, spec. p. 380.

<sup>27</sup> *Ivi*, par. 47.

conversione di un accordo collettivo, uniformando in questo senso la procedura di cui all'art. 155, par. 2, TFUE con quelle poc'anzi ricordate.

Ciò posto, risulta però degna di nota la scelta di paragonare la posizione delle parti sociali a quella delle due istituzioni politiche piuttosto che a quella dei cittadini europei, i quali, come le parti sociali, sono attori non istituzionali a cui i Trattati riconoscono un ruolo nella fase preliminare di produzione normativa<sup>28</sup>. Un simile parallelo, invece, era stato individuato dal Tribunale nella decisione di primo grado nella parte in cui aveva giustificato l'esercizio di un controllo limitato sulle scelte della Commissione rispetto alle proposte di conversione degli accordi collettivi<sup>29</sup>. Al contrario, nella parte della sentenza dedicata all'analisi del motivo di impugnazione volto a contestare la scelta del Tribunale di limitare il proprio controllo giurisdizionale sulle decisioni della Commissione in materia di proposta di conversione degli accordi collettivi, la Corte di giustizia non ha preso una posizione esplicita. Infatti, dopo aver argomentato il rigetto del motivo di impugnazione su altri elementi, si è limitata ad affermare che l'argomentazione della ricorrente secondo cui il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto nel delineare dei paralleli con l'iniziativa dei cittadini europei, non sarebbe idonea a comportare l'annullamento della sentenza impugnata, dal momento che, dalle ragioni già identificate, risulta che nessun errore di diritto sia stato commesso<sup>30</sup>.

Inoltre, il motivo individuato dalla ricorrente per argomentare l'errore del Tribunale nel comparare la procedura di cui agli artt. 154 e 155 TFUE con quella prevista per i cittadini europei solleva una riflessione ulteriore. Nel corso del procedimento di primo grado dinanzi al Tribunale, la ricorrente aveva invocato l'art. 28 della Carta lamentandone la violazione da parte della Commissione allorché quest'ultima aveva deciso di non proporre la conversione dell'accordo collettivo in questione. In proposito, va invece osservato che, sebbene il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi sia un diritto fondamentale riconosciuto dal diritto dell'Unione, nulla nella disposizione della Carta sopra ricordata lascia intendere che detto diritto fondamentale includa anche quello di imporre l'attuazione degli accordi risultanti dalla contrattazione collettiva a livello di Unione. Il rispetto del diritto fondamentale in questione risulta invece assicurato attraverso la promozione del dialogo sociale e la facilitazione del libero svolgimento della contrattazione tra le parti sociali<sup>31</sup>. Pertanto, le previsioni degli artt. 154 e 155, par. 2, TFUE contribuiscono ad

<sup>28</sup> Così, attraverso l'art. 11, par. 4, TUE, letto in combinato disposto con l'art. 24, par. 4, TFUE.

<sup>29</sup> Tribunale dell'Unione europea, *EPSU, cit.*, par. 112.

<sup>30</sup> Corte di giustizia, *EPSU, cit.*, par. 99.

<sup>31</sup> M.V. BALLESTRERO, A. LO FARO, O. RAZZOLINI, *Articolo 28*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 524 ss., spec. p. 539 ss.

assicurare il rispetto della Carta da parte dell'Unione laddove vincolano le istituzioni dell'Unione a favorire la contrattazione collettiva, arrivando a prevedere anche gli strumenti formali per convertire i risultati del dialogo sociale in atti normativi. Alla luce di ciò, dovrebbe quindi essere oggetto di valutazione un'eventuale azione della Commissione volta a influenzare il contenuto di un accordo siglato dalle parti sociali nel corso di una procedura *ex art. 155, par. 2, TFUE*<sup>32</sup>, piuttosto che la rivendicazione della propria discrezionalità nel decidere se proporre o meno la conversione.

Sostenere che gli artt. 154 e 155 TFUE, in combinato o meno con l'art. 28 della Carta, riconoscono alle parti sociali un diritto di iniziativa diretto e assoluto in materia di politica sociale comporterebbe il riconoscimento in capo ad esse di un diritto di iniziativa che, seppur limitato alla materia di politica sociale, sarebbe più ampio di quello che, indirettamente, i Trattati riconoscono in termini generali al Consiglio, al Parlamento o, ancora, ai cittadini dell'Unione. Peraltro, come rimarcato dalla Corte di giustizia, nell'ambito della procedura disciplinata dall'art. 155, par. 2, TFUE, il riconoscimento di un diritto di iniziativa autonomo alle parti sociali attribuirebbe loro una capacità di influenzare il contenuto degli atti giuridici adottati in materia di politica sociale superiore di quella attribuita al Parlamento, il quale deve essere semplicemente informato prima dell'adozione della decisione da parte del Consiglio.

Questa conclusione sembrerebbe quindi stridere con il disposto dell'art. 10 TUE secondo cui l'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. Invero, questa affermazione va considerata alla luce della già ricordata sentenza *UEA-PME* pronunciata dal Tribunale (allora, di primo grado). Significativamente, infatti, in detta sentenza si legge che di norma il principio democratico viene assicurato dalla partecipazione del Parlamento alle procedure di adozione degli atti in seno all'Unione<sup>33</sup>. Diversamente, nell'ambito del procedimento oggi disciplinato dall'art. 155, par. 2, TFUE, che non prevede il coinvolgimento del Parlamento, il principio democratico troverebbe comunque garanzia per il tramite delle parti sociali che concludono l'accordo<sup>34</sup>. Il rispetto di tale condizione spetterebbe proprio alla Commissione e al Consiglio attraverso la verifica della rappresentatività delle parti sociali interessate. Evidentemente, la sentenza della Corte di giustizia qui commentata supera questa precedente lettura del Tribunale confermando il ridimensionamento del ruolo delle parti sociali

<sup>32</sup> Si pensi, ad esempio, al caso degli accordi settoriali sulla salute e sicurezza nel settore delle acciaierie conclusi nel 2012 e nel 2016. Il secondo, infatti, era stato rivisto e semplificato alla luce delle indicazioni avute dalla Commissione quando aveva rigettato la richiesta di conversione del primo. Ciononostante, la Commissione aveva deciso di non proporre la conversione, supportandone invece l'applicazione autonoma.

<sup>33</sup> Tribunale dell'Unione, *UEAPME, cit.*, par. 88.

<sup>34</sup> Tribunale dell'Unione, *UEAPME, cit.*, par. 89.

quantomeno nell'ambito della procedura di cui all'art. 155, par. 2, TFUE. Sebbene debba essere osservato che l'art. 11 TUE non individua le parti sociali tra i soggetti che danno espressione al principio della democrazia rappresentativa di cui all'art. 10 TUE<sup>35</sup>, il ruolo rafforzato della Commissione nel quadro della procedura in esame può sollevare ugualmente delle incertezze con riferimento al rispetto di detto principio che verranno considerate nel paragrafo successivo.

#### **4. I riflessi della decisione in esame sull'equilibrio tra le istituzioni dell'Unione nell'ambito della produzione normativa**

Nel chiarire la posizione delle parti sociali nel quadro della procedura di cui all'art. 155, par. 2, TFUE, la Corte di giustizia si è pronunciata su diversi aspetti correlati al tema dell'equilibrio istituzionale nell'ambito del sistema di produzione normativa dell'Unione.

In particolare, nella sentenza in esame, sono numerose le parti in cui nel respingere i motivi di impugnazione avanzati dalla ricorrente avverso la sentenza pronunciata dal Tribunale, la Corte di giustizia rafforza il ruolo della Commissione nella promozione dell'interesse generale dell'Unione.

In primo luogo, come osservato sopra, la Corte di giustizia ha confermato la facoltà autonoma della Commissione di scegliere se dar corso o meno a una richiesta di attuazione di un accordo collettivo a livello europeo. Le ragioni a fondamento di questa conclusione sono già state oggetto di analisi nel paragrafo precedente; mentre, di seguito preme osservare come ciò determini il consolidamento di un monopolio assoluto in capo alla Commissione circa la prerogativa dell'esercizio del diritto di iniziativa nel sistema di adozione degli atti in seno all'Unione.

La Corte di giustizia ha infatti confermato l'interpretazione del Tribunale secondo il quale l'art. 155, par. 2, TFUE non modifica in senso restrittivo le prerogative che l'art. 17 TUE attribuisce alla Commissione. Al contrario, la richiesta di conversione di un accordo collettivo determinerebbe, da una parte, l'esaurimento del ruolo attivo delle parti sociali nella procedura e nella definizione del contenuto dello stesso e, dall'altra, la ripresa del controllo da parte della Commissione su tale procedura e il diritto di intervenire nello svolgimento della stessa. Secondo questa lettura, dopo aver ricevuto la richiesta di conversione dell'accordo collettivo, la competenza della Commissione si avvicina nuovamente a quella che le è attribuita dagli artt. 17, par. 2, TUE e 289 TFUE in relazione al diritto di iniziativa generale. Così, la Commissione riprende la piena facoltà di valutare, anche alla luce dell'interesse generale dell'Unione, l'opportunità di presentare al Consiglio la proposta di conversione. Una conclusione diversa, peraltro, avrebbe l'effetto di far prevalere gli

<sup>35</sup> L'art. 10, par. 2, TUE prevede solo il diritto di iniziativa indiretta in capo ai cittadini dell'Unione.

interessi delle parti firmatarie su quelle dell'Unione<sup>36</sup>. La protezione degli interessi generali dell'Unione presume, infatti, l'esercizio di un controllo che tenga conto anche dell'opportunità di adottare un accordo collettivo tenendo conto di considerazioni di ordine politico, economico e sociale.

L'obiezione mossa dalla ricorrente secondo cui la Commissione, attraverso le sopra ricordate comunicazioni in materia di politica sociale, avrebbe fatto sorgere una legittima aspettativa circa l'impegno dell'istituzione a svolgere esclusivamente alcune considerazioni specifiche prima di presentare la propria proposta non ha trovato accoglimento. A questo proposito la Corte di giustizia ha chiarito che la Commissione, attraverso dette comunicazioni, non ha inteso autolimitarsi trasformando la competenza discrezionale conferitale dai Trattati in una competenza vincolata<sup>37</sup>. Peraltro, pur essendo vero che, adottando regole di condotta un'istituzione si autolimita nell'esercizio del proprio potere discrezionale e non potrà discostarsi da tali regole, va tenuto in conto che, con riguardo all'esercizio del diritto generale di iniziativa, si è assistito negli anni all'adozione di una successione di atti con cui la Commissione ha chiarito che anche gli accordi collettivi sono soggetti a una valutazione di impatto generale. Nel caso di specie, quindi, la Commissione non si sarebbe neppure discostata dagli orientamenti più recenti, quali il *Better regulation package*.

Ciò posto, l'interpretazione dell'art. 155, par. 2, TFUE che si è andata consolidando incide in modo consistente sull'autonomia delle parti sociali nel quadro del cosiddetto "*Social Method of law-making*"<sup>38</sup> che viene ricondotto nell'alveo del tradizionale metodo di produzione normativa. L'unica significativa differenza rispetto a quest'ultimo, che non è stata oggetto di interpretazione da parte degli organi giurisdizionali dell'Unione e che interessa in modo diretto le prerogative della Commissione, attiene alla possibilità di quest'ultima di modificare gli accordi collettivi proposti<sup>39</sup>. Alla luce del disposto dell'art. 155, par. 2, TFUE, infatti, è da escludere che l'istituzione possa intervenire apportando emendamenti al testo dell'accordo in questione prima di proporlo la conversione al Consiglio o nelle more del procedimento di conversione<sup>40</sup>. Piuttosto, se l'istituzione non condivide parti del testo dell'accordo proposto dovrà rifiutarne la conversione e, eventualmente, decidere di attivare – a

<sup>36</sup> Corte di giustizia, *EPSU, cit.*, par. 49.

<sup>37</sup> Corte di giustizia, *EPSU, cit.*, par. 128-129.

<sup>38</sup> Così S. GARBEN, *The Constitutional (Im)balance between "the Market" and "the Social" in the European Union*, in *Eu Const L Rev*, 2017, p. 23.

<sup>39</sup> S. GARBEN, *Article 151 TFEU*, in M. KALLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds), *cit.*, p. 1394.

<sup>40</sup> Gli accordi conclusi dalle parti sociali sono deferiti alla commissione competente del Parlamento europeo la quale presenterà una proposta di risoluzione al Consiglio in cui raccomanda l'approvazione o la reiezione della richiesta. Allo stesso modo, il Consiglio deciderà se dare o meno attuazione all'accordo collettivo proposto nella forma di direttiva senza intervenire sul testo dello stesso.

seconda del settore – una procedura legislativa ordinaria o speciale in virtù di quanto disposto all'art. 153, par. 2, TFUE. Così facendo, la Commissione, da un lato, si riappropria del diritto di iniziativa legislativa anche sotto il profilo del contenuto dell'atto da proporre; dall'altro, consente al Consiglio e al Parlamento di partecipare attivamente (seppur, nel caso del Parlamento, con un'intensità variabile a seconda della procedura) alla definizione del contenuto dell'atto stesso. Come già osservato, appare invece più criticabile il tentativo di intervenire sul contenuto dell'accordo di cui si è negata la proposta di conversione suggerendo alle parti sociali firmatarie quali modifiche effettuare<sup>41</sup>.

Infine, concorrono a confermare la tutela delle prerogative della Commissione anche le parti della sentenza in esame dedicate, rispettivamente, al rispetto dell'obbligo di motivazione della decisione controversa e all'ampiezza del controllo giurisdizionale su tale decisione. Con riguardo all'obbligo di motivazione, la Corte di giustizia ha confermato la decisione del Tribunale secondo cui la motivazione, pur succinta e giunta dopo due anni dalla richiesta di conversione, deve ritenersi conforme alla prescrizione contenuta nell'art. 296 TFUE. In particolare, questa conclusione sarebbe supportata dal fatto che le parti sociali destinatarie della decisione controversa, in ragione della loro posizione e in virtù degli scambi e delle consultazioni preliminari condotte dalla Commissione, erano già a conoscenza del contesto nel quale la decisione di rifiuto sarebbe stata adottata.

Per quanto attiene, invece, all'ampiezza del controllo giurisdizionale sulla decisione controversa, la Corte di giustizia ha ribadito la giurisprudenza consolidata in virtù della quale quando un'istituzione deve effettuare valutazioni complesse, il controllo giurisdizionale è limitato, in linea di principio, alla verifica del rispetto delle regole procedurali e di motivazione, nonché al controllo dell'esattezza materiale dei fatti posti a fondamento ed al controllo dell'assenza di errori di diritto, di errori manifesti nella valutazione dei fatti o di sviamenti di potere<sup>42</sup>. Con riferimento al caso di specie, la Corte di giustizia ha inoltre affermato che la limitazione del controllo giurisdizionale si impone qualora le istituzioni dell'Unione si trovino, da un lato, a tener conto di interessi potenzialmente divergenti e a prendere decisioni che implicano scelte politiche<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Non solo, nel quadro del già citato *Better Regulation Package*, il *Toolbox* dedicato alle iniziative delle parti sociali prevede che nel quadro della procedura di cui all'art. 154 TFUE, la Commissione rediga un documento analitico prima di avviare la seconda fase di consultazione che, pur non dovendo indicare una soluzione preferita, consente alla Commissione di influenzare in modo più diretto l'attività delle parti sociali. Sul punto si veda R. PALLADINO, *Equilibrio istituzionale e modelli di partecipazione democratica*, cit., p. 504.

<sup>42</sup> Corte di giustizia, *Chronopost e La Poste/UFEX e a.*, Cause riunite C-341/06 P e C-342/06 P, sentenza del 1° luglio 2008, punto 143 e giurisprudenza ivi citata.

<sup>43</sup> Corte di giustizia, *Germania c. Consiglio*, Causa C-280/93, sentenza del 5 ottobre 1994, punto 91, e *Rica Foods c. Commissione*, Causa C-40/03 P, sentenza del 14 luglio 2005, punto 55.

Il ruolo della Commissione nel settore della politica sociale risulta evidentemente rafforzato dalla sentenza in esame dalla quale emerge la volontà di estendere pienamente il suo ruolo di garante degli interessi generali dell'Unione anche al settore in oggetto. La Commissione viene infatti ritenuta l'(unico) attore legittimato a riconoscere tali interessi e assicurarne il contemperamento con quelli particolari.

La procedura di cui all'art. 155, par. 2, TFUE non sfugge a questa dinamica. Di conseguenza, anche questa sorta di potere di veto che alla Commissione viene riconosciuto in via giurisprudenziale e che la legittima a decidere di non dare corso a una richiesta di attuazione di un accordo collettivo trova la sua *ratio* nel ruolo di portatrice degli interessi dell'Unione. Il limitato controllo che le stesse autorità giudiziarie europee ritengono di poter svolgere su questa scelta non fa che confermare la forte autonomia della Commissione e la sua centralità nel processo di identificazione degli strumenti più appropriati per perseguire gli obiettivi dell'Unione e, nel caso di specie, nella regolamentazione del settore della politica sociale per quanto di competenza dell'Organizzazione.

Posto che la Commissione si conferma detentore quasi assoluto del diritto di iniziativa in seno all'Unione, va altresì osservato che questa si trova così a svolgere un ruolo di "mediatore" tra le parti sociali e il Consiglio che pur attivandosi previa richiesta da parte delle prime, viene effettivamente esercitato in piena autonomia. Preme infatti osservare che la Commissione non pare essere chiamata a rispettare il principio di leale collaborazione nei confronti degli attori non statali pur coinvolti formalmente nelle procedure di adozione degli atti in seno all'Unione<sup>44</sup>. Ciò non risulta dal dettato dell'art. 13, par. 2, TUE e non è stato preso in considerazione nella giurisprudenza rilevante della Corte di giustizia. Invero, ci si potrebbe domandare criticamente se la partecipazione formale delle parti sociali alle procedure decisionali in materia di politica sociale non dovrebbe portare ad estendere il rispetto di detto principio anche nei confronti di queste ultime, nonostante il silenzio dei Trattati in proposito. Un atteggiamento ispirato al principio di leale collaborazione nei confronti delle parti sociali infatti non pregiudicherebbe il ruolo della Commissione di garante dell'interesse generale dell'Unione che essa svolge. Al contrario, potrebbe rafforzare quel dovere di trasparenza che ispira e orienta l'istituzione nello svolgimento delle proprie funzioni nel sistema di adozione degli atti.

Con riguardo alle altre istituzioni politiche europee, il ruolo della Commissione risultante dalla sentenza in esame determina un rafforzamento della sua posizione sia rispetto al Consiglio che al Parlamento. Alla luce della sentenza in esame, infatti, la Commissione – come il Consiglio – possiede la facoltà di

<sup>44</sup> Sul punto R. PALLADINO, *Equilibrio istituzionale e modelli di partecipazione democratica*, cit., p. 382.

bloccare l'attuazione di un accordo collettivo a livello di Unione. Infatti, fermo restando il dovere di agire nel rispetto del principio di leale collaborazione nei confronti del Consiglio, la Commissione, potendo decidere di non presentare la proposta di conversione, sottrae all'altra istituzione la facoltà di valutare (e, eventualmente respingere) detta richiesta.

In un certo senso, si può ritenere che l'interesse generale dell'Unione di cui è portatrice la Commissione prevalga sulla visione del Consiglio che, composto dai rappresentanti degli Stati membri, è portavoce dell'interesse dell'Unione nell'ottica però di questi ultimi.

Infine, è evidente la conferma di una posizione di forza rispetto al Parlamento, il quale, nell'ambito della procedura di cui all'art. 155, par. 2, TFUE, viene soltanto informato dopo che la Commissione ha proposto al Consiglio di dare attuazione all'accordo collettivo. Sul punto è importante ricordare che la ragione a fondamento del limitato coinvolgimento dell'istituzione parlamentare doveva essere ricercata nella presunta rappresentatività democratica garantita dalle parti sociali, attori – di fatto – proponenti dell'attuazione di un accordo collettivo a livello di Unione. Alla luce del “nuovo” ruolo delle parti sociali e della Commissione nell'ambito della procedura disciplinata dall'art. 155, par. 2, TFUE che pare ormai essersi configurato, sembrerebbe opportuno un ripensamento del ruolo del Parlamento europeo in modo da assicurare che anche la sua prospettiva venga presa adeguatamente in considerazione. Una rivalutazione della posizione del Parlamento sembrerebbe peraltro necessaria per garantire il rispetto del principio democratico nel corso di questa particolare procedura.

## 5. Considerazioni conclusive

Al termine di questa breve disanima è possibile svolgere alcune considerazioni conclusive sull'impatto della decisione in commento nel sistema di produzione normativa in materia di politica sociale e, più in generale, sull'equilibrio istituzionale.

La sentenza in esame tende a consolidare l'orientamento secondo cui la partecipazione delle parti sociali nella regolamentazione della politica sociale si esplica soprattutto attraverso la loro consultazione da parte della Commissione ogni qualvolta questa intenda presentare una proposta in detto settore e, ove si decida in tal senso, per la definizione del contenuto della proposta stessa. Questa conclusione trova piena conferma nelle comunicazioni della Commissione volte a migliorare la qualità della produzione normativa<sup>45</sup>, così come nella

<sup>45</sup> Così, ad esempio, Commissione europea, *A New Start for Social Dialogue. Statement of the Presidency of the Council of the European Union, the European Commission and the European Social Partners*, 27 giugno 2016.

prassi che ha visto le parti sociali attivamente coinvolte nella definizione del contenuto di importanti iniziative in materia sociale<sup>46</sup>.

Accanto alla consultazione sistematica vi è poi la promozione del dialogo sociale che può condurre alla conclusione di relazioni contrattuali. Nell'ambito dei settori contemplati dall'art. 153 TFUE, i contratti collettivi siglati al termine della procedura disposta dall'art. 155, par. 2, TFUE possono essere eseguiti a livello di Unione ove ne facciano richiesta congiunta le parti firmatarie. Sul punto, la Corte di giustizia ha affermato che l'autonomia delle parti sociali deve essere riconosciuta e garantita soltanto in relazione alla fase di contrattazione, mentre sarebbe esclusa la facoltà di sostituirsi alla Commissione nel chiedere al Consiglio di dare attuazione a un accordo collettivo. Quest'ultima, invece, apparterrebbe esclusivamente alla Commissione, la quale prende la sua decisione svolgendo sia un controllo formale sia un'analisi di impatto complessiva. In effetti, lo svolgimento di questa valutazione, pur potendo condurre alla scelta di non dare seguito alla richiesta di conversione, offre altresì l'opportunità di svolgere un controllo di compatibilità dell'accordo in questione con i diritti fondamentali, in particolare, con l'art. 28 della Carta.

Nell'ambito della procedura di cui all'art. 155, par. 2, TFUE va comunque osservato che, una volta superato il vaglio della Commissione, l'accordo collettivo potrà essere eseguito così come adottato dalle parti firmatarie se il Consiglio deciderà in tal senso. Non solo, nel caso in cui la Commissione decida di non dare seguito alla richiesta di attuazione, le parti sociali potrebbero darne applicazione, nel rispetto delle loro specifiche procedure e prassi e di quelle degli Stati membri. In altre parole, il veto che la Commissione può imporre all'attuazione di un accordo collettivo relativo a uno dei settori contemplati all'art. 153, par. 1, TFUE ne blocca sì la conversione in direttiva ma non ne impedisce l'esecuzione ad altri livelli.

Ciò posto, è innegabile che nel corso degli ultimi anni la partecipazione delle parti sociali alla costruzione del cosiddetto pilastro sociale europeo sia stata oggetto di una certa riconfigurazione. Se la (ri)definizione del loro ruolo nell'ambito della procedura di cui all'art. 155, par. 2, TFUE appare fondata su argomentazioni solide, non si può non rilevare che ciò non risulti però in

<sup>46</sup> Si veda lo studio finanziato dalla Commissione europea, *Enhancing the Effectiveness of Social Dialogue Articulation in Europe*, 2019, disponibile al sito [https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/10/D2.2\\_EESDA\\_Stakeholders-views.pdf](https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/10/D2.2_EESDA_Stakeholders-views.pdf). La Commissione, inoltre, ha avviato le consultazioni con le parti sociali nel progetto di azione europea sul salario minimo. In argomento si vedano, A. ALAIMO, *Intervento su «La questione salariale»*, *Riv. Gen. Lav.* – Quaderno 5/2020, Atti del Convegno di presentazione del fascicolo 2/2019 della RGL, Bologna, 15 novembre 2019, p. 101; A. LO FARO, *Verso un salario minimo europeo? Il ritorno dell'iniziativa politica della Commissione tra coraggio e temerarietà*, in *LD*, 2020, p. 539 e S. SCIARRA, *Eppur si muove? La strategia della Commissione per rilanciare l'Europa sociale*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2020, in [www.fsjeurostudies.eu](http://www.fsjeurostudies.eu), p. 1.

maniera limpida dalla lettera dalla disposizione in questione che, invero, lascia supporre l'esistenza di una prerogativa più ampia peraltro confermata dalla giurisprudenza meno recente della Corte di giustizia. Al contrario, oggi la procedura di cui all'art. 155, par. 2, TFUE è ridefinita in un modo che l'avvicina al diritto di iniziativa indiretta dei cittadini e che lascia alla Commissione piena autonomia nel determinare se un accordo collettivo potrà essere oggetto di una conversione in atto di diritto derivato in senso all'Unione. Ciò posto, preme osservare che l'impiego della procedura di cui all'art. 155, par. 2, TFUE sembra rimanere un'ipotesi residuale almeno per quanto concerne l'utilizzo della stessa al fine di introdurre nuovi atti di diritto derivato nell'ordinamento dell'Unione. Non di meno, ci si può domandare se sia sufficiente ai fini della certezza del diritto che il ruolo delle parti sociali sia così riconfigurato *solo* attraverso l'interpretazione della Corte di giustizia o se, invece, non sarebbe opportuno valutare un emendamento della disposizione in oggetto. Peraltro, come osservato nel corso della trattazione, apparirebbe altresì appropriato intervenire sulla procedura in modo tale da assicurare il rispetto dell'equilibrio istituzionale tra le diverse istituzioni coinvolte, con particolare riguardo nei confronti del Parlamento.

Concludendo, il settore della politica sociale si è sempre dimostrato particolarmente delicato. La sentenza in esame ne conferma questa caratteristica e apre diversi scenari i cui sviluppi non possono essere ancora del tutto immaginabili, mantenendo vivo l'interesse sulla politica sociale, uno dei settori più complessi nel quadro dell'integrazione europea.