

**Esito futuro della Fase di prova del dialogo sociale europeo
nelle Amministrazioni centrali**

Contributo della delegazione TUNED in vista della riunione DG/TUNED

del 18 giugno 2009 a Praga

Introduzione

TUNED desidera fornire un primo contributo al processo di decisione congiunto sull'esito della Fase di prova relativa a *“modalità di funzionamento e contenuto di un processo formale di dialogo sociale”* nelle Amministrazioni centrali. Tale contributo è da considerarsi complementare alla valutazione della Fase di prova attualmente realizzata da Ramböll Management prevista per la fine dell'anno. Pur ribadendo il nostro impegno ad istituire un comitato di dialogo sociale settoriale europeo nelle Amministrazioni centrali, desideriamo fare il punto sui progressi realizzati in questi ultimi 18 mesi, individuare le criticità che ancora persistono e proporre soluzioni in un'ottica di cooperazione e trasparenza. Il presente contributo costituirà la base per ulteriori confronti tra i membri EUPAN e TUNED nel corso dei prossimi sei mesi.

EUPAN e TUNED: quasi 20 anni di dialogo

I primi scambi informali di opinione tra la rete EUPAN e le organizzazioni sindacali – all'epoca FSESP, CESI ed Eurofedop¹ - si sono avuti agli inizi degli anni '90 con un primo seminario congiunto tenutosi nel 1994. Nel 2000, durante la Presidenza francese dell'UE, i ministri europei della Funzione pubblica hanno adottato una risoluzione sul dialogo sociale che invitava i Direttori generali ad avviare un dialogo sociale con organizzazioni sindacali rappresentative e ad approfondire la questione della rappresentatività dei datori di lavoro, sulla base di un elenco di temi di dialogo sociale. In parte a causa di divisioni interne alle organizzazioni sindacali, le potenzialità di tale risoluzione non sono state sfruttate appieno.

Nel febbraio del 2005, l'istituzione di una delegazione sindacale unitaria denominata TUNED, nell'ambito di un accordo di cooperazione tra FSESP e CESI, ha permesso di migliorare il dialogo con EUPAN nel corso della Presidenza lussemburghese.

¹ La FSESP è la Federazione sindacale europea dei servizi pubblici, nonché membro della CES. La CESI è la Confederazione europea dei sindacati indipendenti. Eurofedop ha aderito alla CESI nel 2008. L'accordo di cooperazione tra FSESP e CESI prevede la costituzione di una delegazione sindacale paritetica in base ai criteri di rappresentatività nazionale maggioritaria. TUNED vanta membri nelle Amministrazioni centrali di tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione della Slovenia.

Nel dicembre del 2005, sotto la Presidenza britannica, è stata firmata una prima dichiarazione congiunta in materia di parità e diversità, cui ne sono seguite altre due su mobilità e leadership nell'ambito, rispettivamente, delle Presidenze di Austria e Finlandia. La Danimarca ha messo in atto una metodologia comune per la preparazione della conferenza EUPAN/TUNED su parità e diversità nell'ottobre del 2007. Un notevole progresso, se si considera che i sindacati sono passati dal ruolo di "ospiti" a "partner paritetici". Nel giugno del 2007, la Dichiarazione ministeriale di Berlino ha approvato la Fase di prova di due anni su "modalità di funzionamento e contenuto di un processo formale di dialogo sociale". Sebbene una relazione dell'IEAP (Istituto europeo di Amministrazione pubblica) commissionata dall'EUPAN avesse concluso che i vantaggi di una formalizzazione del dialogo sociale erano superiori agli svantaggi, l'EUPAN ha optato per una fase pilota in attesa di prendere una decisione.

TUNED è pronta a formalizzare il dialogo sociale dal 2005. Abbiamo tuttavia accolto favorevolmente la fase pilota, in quanto utile transizione verso la formalizzazione, in particolare attraverso i seguenti elementi concordati di concerto nel corso della Presidenza portoghese:

- associazione paritetica sancita dal regolamento interno;
- programma di lavoro biennale tale da garantire pianificazione e continuità;
- contenuto e follow-up mirati, inclusi un rapporto sulla violenza sul luogo di lavoro ad opera di terzi, una posizione comune sullo stress professionale ed un progetto "Fiducia" finanziato con fondi comunitari, comprensivo di un rapporto di ricerca, un seminario e una conferenza.

Nel complesso, condividiamo le conclusioni della valutazione intermedia della fase di prova realizzata dall'IEAP (rapporto Kaeding). Concordiamo appieno sul fatto che in appena un anno, l'efficienza, il tasso di partecipazione e la fiducia tra le due parti sono nettamente migliorati. Altrettanto importante è il fatto che, a livello generale, si siano consolidate anche le relazioni nazionali tra sindacati e datori di lavoro sulle questioni comunitarie. In alcuni casi, la fase di prova ha contribuito ad anticipare tematiche di dialogo sociale nuove o emergenti sul piano nazionale.

Sussistono tuttavia talune criticità, alcune delle quali riprese nel rapporto Kaeding, che hanno forti implicazioni sul carico di lavoro, il coordinamento delle posizioni, il tasso di partecipazione dei delegati TUNED e il valore aggiunto globale del dialogo sociale:

1. esclusione dal processo decisionale comunitario;
2. risorse puntuali;
3. assenza di un'organizzazione datoriale strutturata;
4. malintesi sul significato della formalizzazione.

Le prime due problematiche si risolveranno automaticamente una volta formalizzato il dialogo sociale, come specificato qui di seguito.

La terza deve essere risolta *prima* della formalizzazione. Proponiamo una possibile soluzione che non pregiudica il carattere informale dell'EUPAN, nel pieno rispetto della sua autonomia.

L'ultimo punto evidenzia la necessità di apportare ulteriori chiarimenti al fine di condividere un'interpretazione comune della formalizzazione. Ciò che segue rappresenta un tentativo in tale senso.

Passi verso la formalizzazione

La Decisione della Commissione del 1998 (98/500/CE) definisce il quadro per l'istituzione di comitati di dialogo sociale settoriale. Undici anni più tardi, i settori interessati sono 37 e includono, per quanto riguarda i pubblici servizi, i seguenti ambiti: ospedali, amministrazione locale e regionale, gas, servizi postali e energia elettrica. Nell'ambito e con l'ausilio di queste strutture, le parti sociali europee delineano ed affrontano una vastissima gamma di tematiche di interesse comune quali le sfide e le prospettive future a livello settoriale, le questioni relative alle risorse umane, le condizioni di lavoro e l'organizzazione del lavoro, nonché le iniziative comunitarie che possono influire sulla situazione economica e sociale in un dato ambito di attività.

La formalizzazione del dialogo sociale implica la costituzione di un comitato di dialogo sociale settoriale a livello comunitario. A tal fine, le forze datoriali e sindacali devono presentare una richiesta congiunta alla Commissione europea, la quale accerterà successivamente la legittimità e la rappresentatività delle parti europee in base ai tre criteri descritti qui di seguito:

- essere collegate a specifici settori o categorie e disporre di un'organizzazione a livello europeo;
- essere composte da organizzazioni che, a loro volta, formino parte integrante delle strutture delle parti sociali degli Stati membri, essere abilitate a negoziare accordi ed essere rappresentative in *più* Stati membri;
- disporre di strutture adeguate a garantire la loro effettiva partecipazione all'attività dei comitati².

In alcuni settori, i datori di lavoro, e talvolta anche le organizzazioni sindacali, hanno dovuto affrontare problemi di rappresentatività o di struttura non conforme ai summenzionati requisiti decisi dall'UE. Un approccio pratico ha permesso di risolvere tali difficoltà. Nel settore ospedaliero, ad esempio, i datori di lavoro sono rappresentati da HOSPEEM, frutto di un accordo tra HOPE (Federazione europea del settore sanitario e ospedaliero) e CEEP³, una delle tre organizzazioni datoriali intersettoriali. Per la sua natura intersettoriale, il CEEP ha dovuto necessariamente definire una specifica organizzazione settoriale. Si noti che HOPE ha deciso di istituire un comitato di dialogo sociale principalmente per accrescere la sua influenza a livello comunitario.

² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480&langId=en>

³ Per ulteriori informazioni: <http://www.hope.be/03activities/humanresources-socialdialogue.html>

Un'analoga soluzione è attualmente allo studio nel settore dell'istruzione. In alcuni settori relativi ai trasporti, CEEP partecipa a forme di cooperazione con le organizzazioni di categoria datoriali.

CEEP si profila sempre più come *la* struttura dei datori di lavoro del settore pubblico, sia a livello settoriale sia a livello intersettoriale, che considera sinergici.

Chiarimenti sulla formalizzazione nelle Amministrazioni centrali

Nonostante i regolari scambi di opinione avutisi in questi ultimi dieci anni e i numerosi rapporti sul dialogo sociale europeo, TUNED è dell'avviso che sussistano ancora alcuni malintesi sulle reali implicazioni della formalizzazione.

• Riconoscimento e partecipazione al processo decisionale dell'UE

Ai sensi dell'articolo 138 del trattato CE, la formalizzazione del dialogo sociale implicherebbe il riconoscimento politico e giuridico, da parte delle istituzioni dell'Unione europea, dell'amministrazione centrale in quanto settore a pieno titolo. La Commissione dovrebbe allora informarci e consultarci sulle iniziative che interessano il nostro settore. Ciò non comporterebbe l'obbligo di negoziare, ma di rispondere congiuntamente alla consultazione. Che ci piaccia o no, il processo di integrazione dell'UE ha effetti sulle Amministrazioni centrali. A nostro avviso, sarebbe più proficuo partecipare al processo decisionale dell'UE che esserne esclusi. In ogni caso, una struttura informale non può, e non potrà, impedire nuovi sviluppi a livello comunitario; inversamente, la formalizzazione non porterà necessariamente ad un incremento delle iniziative promosse dalla Commissione nel nostro settore. Il Trattato di Lisbona, se ratificato, conterrà nuove disposizioni sui servizi di interesse generale, la cooperazione amministrativa e il dialogo sociale. Un dialogo sociale formale recherebbe vantaggi in molteplici ambiti, fra cui:

- Iniziative relative alle amministrazioni pubbliche, ad esempio l'attuazione della direttiva sui servizi nel mercato interno; il programma "Legiferare meglio"; l'agenda per una finanza pubblica di qualità; previsione dell'applicazione degli articoli del trattato di Lisbona sulla cooperazione amministrativa e il dialogo sociale;
- influenza sul contenuto delle direttive sociali attualmente in discussione al Parlamento e al Consiglio: revisione della direttiva sulla maternità; direttiva antidiscriminazione nell'accesso ai beni e ai servizi (compresi i servizi pubblici);
- contributo ai programmi settoriali e intersettoriali: crisi economica mondiale; invecchiamento della società, ecc.;
- attuazione di accordi intersettoriali quali il nuovo contratto sul congedo parentale (2009) e valutazione dell'applicazione di accordi precedenti quali quelli in materia di telelavoro, lavoro a tempo parziale, contratti a tempo determinato, ecc.;

- risposta alle Comunicazioni della Commissione ancora al vaglio, come ad esempio quella relativo al dialogo sociale settoriale; la guida sull'integrazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici (in fase di finalizzazione con vari contributi delle organizzazioni sindacali).
- **Dialogo sociale intersettoriale e dialogo sociale settoriale: un rapporto di complementarità**

Le organizzazioni delle parti sociali attualmente **riconosciute** a livello intersettoriale sono la CES per i sindacati e Business Europe (settore privato), CEEP (aziende a partecipazione pubblica) e UEAPME (PMI) per i datori di lavoro. In quanto membro della CES, la FSESP partecipa al dialogo sociale intersettoriale; lo stesso vale per 7 amministrazioni affiliate al CEEP (Austria, Danimarca, Finlandia, Italia, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito).

Alcuni membri dell'EUPAN **reputano** che la loro partecipazione al dialogo sociale intersettoriale nell'ambito del CEEP sia sufficiente a tutelare i propri interessi settoriali. Un punto di vista in netta contraddizione con gli impegni profusi dal CEEP per sviluppare comitati di dialogo sociale settoriali, parallelamente alle attività condotte a livello intersettoriale. Ciò contrasta inoltre con la maggior parte dei sistemi nazionali di relazioni industriali dell'Unione europea che prevedono un dialogo sociale settoriale e intersettoriale (oltre al livello locale/aziendale). Molte imprese e alcuni servizi pubblici (enti locali e regionali, ospedali, servizi postali ecc.), quali organizzazioni che rappresentano i lavoratori, sono affiliati in larga misura a federazioni, organizzate in funzione del settore di attività. Il principale interesse risiede nell'adattare o integrare gli accordi intersettoriali per soddisfare le esigenze di un dato settore e nello sviluppare un approccio proattivo in merito alle condizioni di lavoro e all'organizzazione del lavoro del settore in questione.

- **Finanziamento, formalità amministrative, efficacia**

Conformemente all'articolo 138 del Trattato CE, la formalizzazione consentirebbe alle parti di accedere ad un equilibrato sostegno finanziario. Ciò significa, in pratica, disponibilità di fondi comunitari per sale riunioni (a Bruxelles), servizi di traduzione e interpretariato, spese di viaggio e soggiorno per un massimo di 54 delegati EUPAN/TUNED (numero più ristretto per i gruppi di lavoro). La Commissione dovrebbe farsi carico dell'invio alle parti sociali degli inviti alle riunioni, della logistica e del servizio di interpretariato. Ciò ridurrebbe le mansioni amministrative e organizzative di EUPAN e TUNED, che sarebbero così in grado di dedicarsi maggiormente ai contenuti. Il finanziamento è importante non solo per la delegazione TUNED, ma anche per i membri EUPAN. Si ridurrebbero i costi e il carico amministrativo che ogni Presidenza dell'UE deve sostenere per organizzare le riunioni di dialogo sociale e grazie ai servizi di interpretariato in diverse lingue comunitarie (lingue che dovranno essere concordate di concerto tra le parti) migliorerebbe altresì la qualità del dialogo TUNED/EUPAN.

- **Autonomia e flessibilità**

Un principio guida del dialogo sociale è l'autonomia delle parti sociali sulle tematiche, gli strumenti, i risultati e la metodologia. La formalizzazione garantisce che le parti siano libere di definire, su un piede di parità, le priorità, il programma di lavoro e gli strumenti più appropriati in funzione dei risultati auspicati, quali ad esempio dichiarazioni, raccomandazioni, pareri, studi, linee guida, accordi ecc. Si noti che l'articolo 137 del Trattato CE⁴ fornisce un elenco di materie applicabili *esclusivamente* in caso di accordi vincolanti da trasporre in direttive; se lo desideriamo, siamo liberi di discutere altre tematiche. L'ampio spettro degli strumenti di dialogo sociale garantisce un buon livello di flessibilità. Pur non escludendo la possibilità di negoziare accordi vincolanti, l'esperienza maturata in altri settori mostra che tale evenienza è estremamente rara⁵.

- **Carattere informale di EUPAN**

La formalizzazione del dialogo sociale non richiede la formalizzazione delle esistenti strutture di EUPAN: tutto ciò che implica è una **piattaforma formale dei datori di lavoro**, che può essere associata a EUPAN, ma non deve poggiare interamente su tale rete. In funzione della futura struttura datoriale, l'attuale composizione di EUPAN e dei relativi gruppi di lavoro può, di fatto, rimanere inalterata se i membri lo desiderano. Per questioni di coerenza, incoraggiamo tuttavia forme di collegamento tra i gruppi di lavoro del dialogo sociale e i gruppi di lavoro dell'EUPAN, analogamente a quanto già previsto in seno alle strutture della delegazione TUNED.

- **Centralizzazione, decentramento**

È evidente che taluni membri della rete EUPAN temono che un dialogo sociale settoriale a livello comunitario porti a ricentralizzare il dialogo sociale che molti governi hanno perseguito con grande sforzo (in alcuni casi con il sostegno delle forze sindacali, in altri senza). Tuttavia, il dialogo sociale mira allo sviluppo di un'analisi congiunta, di principi comuni, di norme sociali minime e quadri di riferimento, sia su tematiche di nostra scelta, sia in risposta alle iniziative dell'UE, non di linee guida dettagliate sulle condizioni di lavoro o l'organizzazione del lavoro in un dato settore. Di fatto, attraverso un processo democratico e lo scambio di buone pratiche, i risultati del dialogo sociale europeo contribuiscono a preservare le conquiste ottenute a livello nazionale, non a metterle in discussione.

⁴ Per il testo integrale dell'articolo si veda:
http://europa.eu/eur-lex/pri/it/oj/dat/2002/c_325/c_32520021224it00010184.pdf

⁵ Dei 300 testi settoriali comuni a livello europeo, soltanto un paio sono accordi vincolanti trasportati in direttive comunitarie (settore dei trasporti e, ben presto, settore ospedaliero)

In conclusione, TUNED è disposta e pronta alla formalizzazione. A nostro avviso, a partire da oggi e previo l'esito della valutazione condotta da Ramböll Management, TUNED non deve più essere ulteriormente "testata". Reputiamo, tuttavia, che al fine di trovare una soluzione soddisfacente occorra focalizzare l'attenzione sulla struttura di una piattaforma datoriale delle Amministrazioni centrali. Attualmente, né la rete EUPAN né il CEEP possono costituire di per sé un'organizzazione datoriale rappresentativa e strutturata per le Amministrazioni centrali. Pertanto, una possibile soluzione potrebbe essere una combinazione dei due soggetti.

Invitiamo i Direttori generali della Funzione pubblica nell'Unione europea ad incoraggiare il confronto e il dibattito tra l'EUPAN, la Commissione e il CEEP sul modo migliore per istituire una piattaforma datoriale, traendo spunto dall'esempio di altri settori. A tal fine potrebbe essere costituita, quanto prima, una Task Force congiunta rappresentativa.