



Appunti: Ermanno Bonaldo

Il Dialogo Sociale Settoriale

Il dialogo sociale è un elemento fondamentale del modello sociale europeo, che con la riforma di Amsterdam ha acquisito il pieno riconoscimento nei trattati. Le parti sociali (rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori) sono pertanto in grado di contribuire in modo attivo all'elaborazione della politica sociale europea.

Base giuridica

Articoli da 151 a 156 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Obiettivi

A norma dell'articolo 151 del TFUE, la promozione del dialogo tra datori di lavoro e lavoratori è un obiettivo comune dell'UE e degli Stati membri. Il dialogo sociale mira a migliorare la governance europea attraverso il coinvolgimento delle parti sociali nella fase decisionale e nel processo di attuazione.

Risultati

A. Dialogo bipartito tra le parti sociali

Secondo l'enunciazione originale di cui al trattato di Roma, la Commissione aveva tra l'altro il compito di favorire una stretta collaborazione tra gli Stati membri per quanto riguarda il diritto di associazione e la contrattazione collettiva tra datori di lavoro e lavoratori. Soltanto dopo molti anni, tuttavia, tale disposizione ha iniziato a essere applicata.

Avviato nel 1985, su iniziativa del presidente della Commissione, Jacques Delors, il processo di dialogo sociale di Val Duchesse mirava a coinvolgere le parti sociali rappresentate dalla Confederazione europea dei sindacati (CES), dall'Unione delle industrie della Comunità europea (UNICE) e dal Centro europeo delle imprese a partecipazione pubblica e delle imprese di interesse economico generale (CEEP) nell'attuazione del mercato interno. Gli incontri di tali parti sociali sono sfociati in numerose dichiarazioni congiunte riguardanti l'occupazione, l'istruzione, la formazione professionale e altre questioni sociali.

Nel 1992 è stato istituito il Comitato per il dialogo sociale (CDS) come principale forum per il dialogo bipartito tra le parti sociali a livello europeo. Il CDS attualmente si riunisce 3-4 volte l'anno e comprende 64 membri (32 rappresentanti dei datori di lavoro e 32 rappresentanti dei lavoratori), provenienti dai segretariati europei o dalle organizzazioni nazionali. Nel frattempo, l'Atto unico



Appunti: Ermanno Bonaldo

Il Dialogo Sociale Settoriale

europeo ha creato una base giuridica per l'istituzione di un «dialogo sociale di dimensione comunitaria». Nell'ottobre 1991 UNICE, CES e CEEP hanno adottato un accordo comune che prevedeva la consultazione obbligatoria delle parti sociali nell'elaborazione della legislazione europea in ambito sociale e la possibilità per le parti sociali di negoziare accordi quadro a livello comunitario. Tale richiesta è stata inserita nell'accordo allegato al protocollo di Maastricht sulla politica sociale, firmato da tutti gli Stati membri ad eccezione del Regno Unito. A livello nazionale, in tal modo è stata data l'opportunità alle parti sociali di attuare le direttive tramite accordi collettivi.

L'inserimento dell'accordo sulla politica sociale nel trattato CE, a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, ha infine consentito di applicare un quadro unico al dialogo sociale nell'UE. Il risultato di questo processo a livello interprofessionale è stata l'adozione di accordi quadro sul congedo parentale (1995), sul lavoro a tempo parziale (1997) e sul lavoro a tempo determinato (1999), che sono stati attuati attraverso direttive del Consiglio.

A livello dell'UE, conformemente all'articolo 154 del TFUE, la Commissione è tenuta a consultare le parti sociali prima di adottare qualsiasi azione in materia di politica sociale. Le parti sociali possono quindi scegliere di negoziare un accordo sul tema della consultazione e bloccare l'iniziativa della Commissione. Il processo di negoziazione può durare fino a nove mesi, durante i quali le parti sociali possono:

- concludere l'accordo e chiedere congiuntamente alla Commissione di proporre che il Consiglio adotti una decisione di attuazione, oppure
- una volta concluso l'accordo tra loro, attuarlo secondo le proprie procedure e prassi specifiche e quelle degli Stati membri (accordi «volontari» o, successivamente, «autonomi»); oppure
- non essere in grado di raggiungere un accordo; in tal caso la Commissione riprende i lavori sulla proposta in questione.

I negoziati tra le parti sociali su un accordo quadro relativo al lavoro temporaneo si sono conclusi con un insuccesso nel maggio 2001. Pertanto, nel marzo 2002 la Commissione ha adottato una proposta di direttiva basata sul consenso emerso tra le parti sociali. Dopo una modifica della proposta nel novembre 2002, il processo si è concluso con l'adozione della direttiva 2008/104. Analogamente, dopo che le parti sociali avevano espresso la loro indisponibilità sul fronte dei negoziati, la Commissione ha formulato, nel 2004, una proposta di revisione della direttiva 2003/88/CE concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, compresi recenti sviluppi quali il lavoro intermittente («on-call working») e l'orario settimanale flessibile. Il Parlamento,



Appunti: Ermanno Bonaldo

Il Dialogo Sociale Settoriale

la Commissione e il Consiglio non sono in seguito stati in grado di trovare un accordo sulla questione e le parti sociali europee hanno cercato un accordo durante un processo negoziale della durata di un anno, anch'esso fallito nel dicembre 2012 a causa delle significative differenze sul riconoscimento dei periodi di lavoro intermittente come periodi di lavoro. Pertanto spetta ora alla Commissione presentare una nuova proposta.

Dal 1998, a seguito della decisione della Commissione di istituire enti specifici (decisione 98/500/CE della Commissione, del 20 maggio 1998), anche il dialogo sociale settoriale ha registrato un forte sviluppo. Sono stati creati numerosi comitati nei principali ambiti economici, che hanno ottenuto importanti risultati. Il dialogo sociale settoriale ha prodotto tre accordi europei sull'organizzazione dell'orario di lavoro della gente di mare (1998), sull'organizzazione dell'orario di lavoro del personale di volo nell'aviazione civile (2000) e su taluni aspetti delle condizioni di lavoro del personale viaggiante che effettua servizi di interoperabilità transfrontaliera nel settore ferroviario (2005). Questi accordi sono stati attuati mediante decisione del Consiglio. L'accordo sulla «protezione della salute dei lavoratori attraverso la corretta manipolazione e utilizzo della silice cristallina e dei prodotti che la contengono», siglato nell'aprile 2006, è stato il primo risultato multisetoriale delle trattative tra le parti sociali europee. Nel 2014, il Consiglio ha attuato, mediante una direttiva, un accordo settoriale del 2012 concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro nel settore del trasporto per vie navigabili interne.

Nell'aprile 2012 le parti sociali del settore degli acconciatori hanno concluso un accordo su orientamenti chiari affinché i parrucchieri possano lavorare in un ambiente sano e sicuro per tutta la loro carriera, e hanno chiesto al Consiglio una decisione di esecuzione. Da allora, la questione è sempre rimasta in seno alla Commissione, che nella sua comunicazione su REFIT del 18 giugno 2014 ha annunciato di non presentare alcuna proposta al Consiglio. Se ne desume che il ruolo della Commissione sta cambiando, passando da un organismo intermediario a un attore che dispone di strumenti propri, in particolare le valutazioni d'impatto da effettuare prima di decidere di convertire un accordo settoriale in una direttiva, valutando se il Consiglio è propenso a raggiungere un accordo sulla direttiva e tenendo conto dei principi di rappresentanza delle parti sociali, sussidiarietà e proporzionalità.

L'accordo sul telelavoro del maggio 2002 è stato attuato per la prima volta seguendo le procedure e le prassi delle parti sociali e degli Stati membri. Sono stati inoltre conclusi dalle parti sociali «accordi autonomi» relativi allo stress da lavoro e alla patente europea per i conducenti che effettuano



Appunti: Ermanno Bonaldo

Il Dialogo Sociale Settoriale

servizio di interoperabilità transfrontaliera (2004), nonché sulle molestie e la violenza sul luogo di lavoro (aprile 2007) e sui mercati del lavoro inclusivi (marzo 2010).

A seguito dei cambiamenti introdotti dal trattato di Amsterdam, il processo di consultazione è divenuto ancora più importante, in quanto riguarda tutti i settori che ora rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 151 del TFUE.

Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, è stato inserito un nuovo articolo (articolo 152 del TFUE), il quale enuncia che «l'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali. Essa facilita il dialogo tra tali parti, nel rispetto della loro autonomia». L'articolo 153 del TFUE, inoltre, dà l'opportunità agli Stati membri di affidare alle parti sociali l'attuazione di una decisione del Consiglio adottata previa ratifica di un accordo collettivo firmato a livello europeo.

Tuttavia, da quando è iniziata la crisi economica e finanziaria e sono state attuate misure contro di essa, il dialogo sociale ha sofferto in misura sempre maggiore, indebolito dal suo decentramento, dalla diminuzione della copertura della contrattazione collettiva e dall'intervento statale nella politica salariale. In tale contesto e alla luce del fatto che gli Stati membri in cui il partenariato sociale è più forte sono stati anche quelli che hanno superato più facilmente la crisi, nel novembre 2014 la nuova Commissione ha proceduto al rilancio e al rafforzamento del dialogo con le parti sociali, in particolare nella nuova struttura di governance economica, come condizione preliminare per il funzionamento dell'economia sociale di mercato europea.

B. Dialogo tripartito tra le parti sociali

Sin dall'inizio del processo di integrazione europea, si è ritenuto importante coinvolgere i vari protagonisti del mondo sociale ed economico nell'elaborazione della legislazione comunitaria. Il Comitato consultivo per il carbone e l'acciaio e il Comitato economico e sociale europeo ne costituiscono la riprova. A partire dagli anni '60 sono esistiti numerosi comitati consultivi, con il compito di fornire supporto alla Commissione nell'elaborazione di politiche specifiche. In generale questi comitati, quali ad esempio il Comitato per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti, sono composti da rappresentanti delle organizzazioni nazionali dei datori di lavoro e dei sindacati e da rappresentanti degli Stati membri. Dal 1970 l'organo principale a livello europeo per il dialogo sociale tripartito è stato il Comitato permanente dell'occupazione, composto da 20 rappresentanti delle parti sociali, equamente suddivisi tra le organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro.



Appunti: Ermanno Bonaldo

Il Dialogo Sociale Settoriale

Riformato nel 1999, il Comitato è stato completamente integrato nella strategia coordinata per l'occupazione europea. Sulla base del contributo comune apportato dalle parti sociali al vertice di Laeken del dicembre 2001, il Consiglio ha avviato nel marzo 2003 un vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione (decisione 2003/174/CE del Consiglio), che ha sostituito il Comitato permanente dell'occupazione. Facilitando una consultazione continua tra il Consiglio, la Commissione e le parti sociali su questioni economiche, sociali e occupazionali, il vertice si riunisce almeno una volta l'anno e una delle sue riunioni deve svolgersi prima del Consiglio europeo di primavera.

Formalizzando un processo che è andato sviluppandosi sin dal 1997, il vertice è ora composto ufficialmente dall'attuale Presidenza del Consiglio UE e dalle due successive Presidenze, dalla Commissione e dalle parti sociali. Le tre Presidenze del Consiglio sono normalmente rappresentate dai capi di Stato e di governo e dai ministri responsabili dell'occupazione e degli affari sociali; analogamente, la Commissione ha due rappresentanti, solitamente nella persona del Presidente e del Commissario competente per l'occupazione e gli affari sociali. I membri delle parti sociali sono suddivisi in due delegazioni di pari dimensioni e comprendono 10 rappresentanti dei lavoratori e 10 rappresentanti dei datori di lavoro, con particolare attenzione alla necessità di garantire una partecipazione equilibrata tra donne e uomini. Ciascun gruppo è costituito da delegati di organizzazioni europee interprofessionali che rappresentano interessi generali o interessi più specifici del personale direttivo e manageriale delle piccole e medie imprese a livello europeo. Il coordinamento tecnico è assicurato dalla CES per la delegazione dei lavoratori e dalla UNICE per la delegazione dei datori di lavoro. A seguito della ratifica del trattato di Lisbona, il ruolo del vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione è ora sancito dall'articolo 152 del TFUE.

Ruolo del Parlamento europeo

Il Parlamento considera il dialogo sociale un elemento fondamentale appartenente alle tradizioni degli Stati membri e auspica un ruolo più importante per la consultazione a tre a livello europeo. La commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento ha spesso invitato le parti sociali a livello europeo a esprimere la loro opinione prima di elaborare una relazione o un parere su questioni importanti. Il Parlamento ha inoltre spesso ricordato alla Commissione la necessità di una politica industriale coerente a livello europeo, in cui le parti sociali svolgano un ruolo di primo piano. Il trattato di Lisbona ha introdotto il diritto insindacabile del Parlamento a essere informato



Appunti: Ermanno Bonaldo

Il Dialogo Sociale Settoriale

sull'applicazione degli accordi collettivi conclusi a livello di Unione (articolo 155 del TFUE) e sulle iniziative intraprese dalla Commissione per incoraggiare la collaborazione tra gli Stati membri, di cui all'articolo 156 del TFUE, comprese le questioni relative al diritto di associazione e di contrattazione collettiva tra datori di lavoro e lavoratori.

All'apice della crisi economica, il Parlamento ha ribadito che il dialogo sociale è fondamentale per raggiungere gli obiettivi in materia di occupazione della strategia UE 2020 (2009/2220(INI)). Nel gennaio 2012 il Parlamento ha evidenziato che, privilegiando gli sforzi di risanamento del bilancio, le raccomandazioni dell'analisi annuale della crescita non soltanto frenerebbero la creazione di posti di lavoro e i servizi sociali, ma di fatto ostacolerebbero anche il dialogo sociale. Inoltre, nelle sue risoluzioni sul ciclo del semestre europeo 2014, il Parlamento ha sottolineato ancora una volta l'importanza del dialogo sociale e ha chiesto il rafforzamento del ruolo delle parti sociali nel nuovo processo di governance economica. Per quanto riguarda i programmi di aggiustamento economico nei paesi più colpiti dalla crisi, il Parlamento, nella sua risoluzione del 13 marzo 2014 su aspetti occupazionali e sociali del ruolo e delle attività della troika (BCE, Commissione e FMI) relativamente ai paesi dell'area dell'euro oggetto di un programma, ha sottolineato che sarebbe stato opportuno consultare o coinvolgere le parti sociali a livello nazionale nella concezione iniziale dei programmi.