

Simposio CESI- Europe Academy

“Meglio anticipare i cambiamenti e le ristrutturazioni delle amministrazioni pubbliche in Europa: il ruolo dell’informazione e della consultazione dei lavoratori”

Dublino

25 giugno 2015

Parte I: Le ristrutturazioni nel settore pubblico in Europa

Il Simposio tenutosi a Dublino nelle giornate del 25 e del 26 giugno 2015, ha riunito i membri di varie organizzazioni facenti capo alla CESI per l’edizione 2015 dell’Accademia Europa sul tema “Meglio anticipare i cambiamenti e le ristrutturazioni nelle amministrazioni pubbliche in Europa: il ruolo dell’informazione e della consultazione dei lavoratori”. Durante questi due giorni di simposio, esperti provenienti da vari campi hanno discusso sulla necessità di tenere conto del punto di vista dei dipendenti nell’ambito dei processi di ristrutturazione delle amministrazioni pubbliche. Lo scopo che si intende perseguire è quello di affermare e sostenere il diritto all’informazione ed alla consultazione dei pubblici dipendenti in tutta Europa, specialmente nei processi di ristrutturazione. I lavori sono stati aperti formalmente da Emilio Fatovic, Presidente dell’Accademia Europa della CESI e da John Clinton, Segretario generale dell’organizzazione POA (Prison Officers’ Association, associazione irlandese degli agenti carcerari) membro di CESI. Nei loro discorsi di apertura, Emilio Fatovic e John Clinton hanno rilevato l’attualità del tema della conferenza: infatti, in una situazione generale di austerità che si riflette nei bilanci pubblici ristretti, i pubblici dipendenti in tutta Europa si misurano sempre di più con i processi di ristrutturazione nelle amministrazioni pubbliche e, a fronte di una situazione critica che incide spesso negativamente sulle loro condizioni di lavoro, essi non sono tutelati dallo stesso quadro legislativo europeo sull’informazione e sulla consultazione, che copre invece il settore privato. Essi non possono in alcun modo dare il loro contributo né fornendo delle soluzioni costruttive alternative ai processi di ristrutturazione né suggerendo come ridurre al minimo le implicazioni negative delle ristrutturazioni sulla loro attività professionale. Cesi, che rappresenta milioni di lavoratori dipendenti pubblici a livello centrale, regionale e locale, ritiene che questo debba essere un campo di azione su cui operare in maniera efficace. Emilio Fatovic spiega che, a livello europeo il fenomeno delle ristrutturazioni delle amministrazioni pubbliche è monitorato a Dublino dall’Osservatorio Europeo delle Ristrutturazioni, che fa capo alla Fondazione Europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, l’agenzia europea Eurofound. L’Osservatorio ha recensito dal 2002 a oggi più di 17.500 operazioni di ristrutturazione che hanno comportato la perdita di più di due milioni di posti di lavoro. L’Unione Europea, attraverso tre direttive, ha permesso di tutelare i diritti dei lavoratori nel settore privato, garantendo loro in particolare il diritto all’informazione e consultazione, e ciò prima e durante le operazioni di ristrutturazione. Nel settore pubblico, invece, a livello europeo le tre direttive non trovano alcuna applicabilità. Nel 2013, la Commissione, procedendo a una valutazione di tale legislazione e di queste tre direttive, ha riconosciuto che le amministrazioni pubbliche sono, direttamente o indirettamente, escluse dall’ambito di applicazione di tali direttive e che esiste una lacuna alla quale occorre rimediare. Cosa ne è quindi precisamente del settore pubblico? Gli Stati membri hanno dovuto adeguare l’offerta di servizi pubblici ai cambiamenti demografici e alle nuove tecnologie; essi si sono orientati, comunque, verso il contenimento della spesa pubblica. La crisi, che stiamo attraversando, ha accelerato il ritmo del fenomeno. La pressione per un maggiore e più rapido contenimento della spesa pubblica ha condotto a misure di austerità senza precedenti nel settore pubblico in Europa. L’Osservatorio europeo delle

ristrutturazioni rileva addirittura che il settore pubblico è ormai il primo settore interessato dalle ristrutturazioni. Un esempio per tutti, la chiusura della televisione e della radio pubbliche in Grecia, di cui i dipendenti hanno saputo insieme all'opinione pubblica. Un altro esempio di mancata consultazione dei lavoratori è il caso Italia, dove il primo ministro Renzi apre una consultazione via web su un progetto di riforma della scuola pubblica, chiamato la "Buona Scuola", cui i dipendenti hanno partecipato in massa, ma che si è rivelato un nulla di fatto perché proprio oggi egli, ignorando le proteste e le critiche legittimamente manifestate, pone la fiducia al Senato sul disegno di legge. La consultazione dei lavoratori di fatto non è stata presa in considerazione dal governo. Fatovic rileva, ancora, che a livello delle singole nazioni in Europa, il diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori si applica in modo eterogeneo: alcuni paesi garantiscono questo diritto sulla base della loro legislazione o dei loro contratti collettivi nazionali di lavoro; altri paesi applicano le direttive europee senza distinzioni tra settore pubblico e privato; altri ancora non accordano alcun diritto di informazione e di consultazione ai lavoratori delle amministrazioni pubbliche. Siamo davanti ad un'applicazione eterogenea del diritto sul territorio dell'Unione Europea. Tra le iniziative che si stanno portando avanti per discutere sul tema, il presidente Fatovic ricorda che, nell'ottobre 2014, il Comitato di dialogo sociale settoriale "Amministrazioni centrali" ha avviato i negoziati sul tema e come la CESI partecipi attivamente a tali discussioni e, ancora, che la Commissione ha aperto, nell'aprile 2015, una consultazione delle parti sociali per una revisione della legislazione, tale consultazione si chiuderà il prossimo 30 giugno. In conclusione, Fatovic sottolinea come la CESI sia fermamente convinta che l'informazione e la consultazione dei lavoratori non vadano solo a stretto beneficio di essi ma anche della parte datoriale pubblica e, quindi, dell'Amministrazione tutta.

L'avvocato Marion Schmid -Druner della Direzione generale delle politiche interne dell'Unione, Parlamento Europeo ci presenta il Quadro di qualità dell'Unione Europea per l'anticipo dei cambiamenti e delle ristrutturazioni. Tale quadro, pubblicato nel dicembre 2013, fa seguito a un libro verde dal titolo "Ristrutturazioni e anticipo del cambiamento: quali lezioni trarre dall'esperienza recente" pubblicato nel gennaio 2012 a seguito dell'invito del Parlamento europeo. La Commissione chiama gli Stati membri a sostenere e a promuovere la messa a punto di un quadro di qualità delle ristrutturazioni, a condurle in maniera responsabile al fine di ridurre il costo sociale. La Commissione invita anche gli Stati membri a prevedere l'applicazione di questo quadro di qualità agli agenti del settore pubblico. Marion Schmid presenta le direttive europee che si occupano del coinvolgimento dei lavoratori nei processi di ristrutturazione aziendale a livello nazionale:

- Direttiva 98/59 EC sui licenziamenti collettivi
- Direttiva 2001/23 EC mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento
- Direttiva 2002/14 EC sull'informazione e la consultazione del lavoratore (coinvolgimento del lavoratore nel processo decisionale)

Esse si applicano solo alle aziende che svolgono un'attività economica e quindi non alle P.A., sebbene in alcune nazioni del continente europeo il diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori esista per legge o in virtù dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

Il Parlamento europeo ha richiamato la necessità di un'azione decisa verso l'implementazione dei processi di coinvolgimento dei lavoratori con il report "Cercas" del gennaio 2013 esso ha sollecitato 1. L'anticipazione; 2. La preparazione e la gestione sociale responsabile; 3. Il "follow-up" e il monitoraggio della ristrutturazione avvenuta

La risposta della Commissione si è avuta attraverso il libro verde del gennaio 2012 sulla ristrutturazione aziendale e sull'anticipo del cambiamento; il fitness check di luglio 2013; il quadro di qualità delle leggi dell'Unione europea per anticipare il cambiamento e la

ristrutturazione del dicembre 2013; l'avvio del processo di consultazione delle parti sociali sul consolidamento delle direttive su I&C dell'aprile 2015. Il quadro di qualità europeo va al di là del quadro di leggi esistenti, stabilisce principi e buone pratiche, è indirizzato ad una moltitudine di attori ai vari livelli, è per l'anticipo dei processi di ristrutturazione e per la gestione degli stessi in maniera socialmente responsabile ed economicamente efficiente; è applicabile al privato e al pubblico. Tuttavia, esso non è vincolante, nonostante il parere favorevole in tal senso espresso dal Parlamento europeo che, con la "Risoluzione sul Semestre Europeo di ottobre 2014, per il coordinamento in politica economica: implementazione delle priorità del 2014" e, ancor prima nel 2013, con la "Risoluzione sull'informazione e la consultazione dei lavoratori, anticipo e gestione della ristrutturazione" richiama alla necessità di un legge sul tema per assicurare un adattamento responsabile ai cambiamenti economici e sociali, così da mantenere i diritti dei lavoratori dipendenti.

John Hurley, ricercatore di Eurofound, la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e del lavoro, nata nel 1975, cui fa capo l'Osservatorio europeo delle ristrutturazioni, sito a Dublino, si occupa di sondaggi per monitorare le condizioni di lavoro, i cambiamenti e l'occupazione. John Hurley afferma che quello pubblico è il primo settore ormai interessato dalle ristrutturazioni.

Egli definisce il servizio pubblico come un servizio di interesse generale che copre vari campi ed è soggetto a obbligazioni di pubblico servizio. Nel 2010 si è provveduto a fare una mappatura del servizio pubblico e si è condotto uno studio specifico sulle ristrutturazioni nel settore pubblico avvalendosi di ERM (European Restructuring Monitor) un network che contiene una raccolta di dati (legislazione, strumenti di supporto, media, documenti vari, pubblicazioni accademiche, ricerche). Gli studi e i sondaggi condotti portano a concludere che:

- Le ristrutturazioni aziendali aumentano l'intensità del lavoro, specie tra i lavoratori del settore pubblico
- L'esposizione ai rischi di burn-out associati a problemi di salute di natura psicosomatica è maggiore tra i lavoratori del settore pubblico in modo particolare in quelle aziende che hanno subito processi di ristrutturazione.
- Le ristrutturazioni hanno come dato positivo la possibilità dell'accesso gratuito alla formazione professionale da parte del lavoratore sia pubblico che privato
- D'altro canto il lavoratore che opera in un'azienda che ha subito un processo di ristrutturazione è sottoposto a maggiori controlli sulla produttività.
- Esistono tre settori principali di lavoro pubblico: la pubblica amministrazione, l'istruzione, la sanità
- L'occupazione nei grandi settori pubblici- sanità e istruzione- continua a crescere, tuttavia anche in questi settori la percentuale dell'impiego privato avanza
- Nelle pubbliche amministrazioni la contrattazione è ferma
- I lavoratori della pubblica amministrazione sono sempre più vecchi (oltre un terzo di essi ha più di 50 anni) per congelamento assunzioni e assunzioni limitate che non coprono il turn over
- La pubblica amministrazione fa rilevare una maggiore presenza femminile soprattutto nel settore sanitario e sociale; nella difesa sono impiegati di più gli uomini
- Sebbene il settore pubblico offra notevoli vantaggi in termini di flessibilità, di orario di lavoro, divisione del lavoro, esso è diventato meno appetibile rispetto al passato

Parte II: Presentazione dei casi di studio di ristrutturazione nel settore pubblico, con un accento particolare sul ruolo del partenariato sociale nella promozione dell'informazione e della consultazione dei lavoratori.

Sono stati poi presentati cinque casi studio di ristrutturazione molto concreti per esaminare il ruolo delle parti sociali e il posto accordato o no, all'Informazione e alla Consultazione dei lavoratori e per capire come le ristrutturazioni aziendali debbano essere condotte:

1. Comune di Huelva, Spagna trattato da Saul Fernandez Bevia della municipalità di Huelva

Caso: Ristrutturazione comune di Huelva, prov. Andalusia zona sud occidentale della Spagna vicino al Portogallo, 150.000 abitanti, 150 KM di costa.

6 compagnie pubbliche: trasporto urbano, scuole, pulizia, alloggi popolari, sport, forniture e gestione ciclo integrato.

4 operazioni: pianificazione urbana, sport base, patronato cultura, patronato sviluppo economico e sociale

Misure: 1. Miglioramento introiti e prevenzione frode fiscale; 2. Acquisto beni e servizi; riduzione servizi forniti dal comune; possibilità di licenziamento; riduzione del numero di manager. Esercizio della trasparenza attraverso la comunicazione ai lavoratori e ai sindacati; lavoro di contrattazione collettiva; niente tagli ai salari; piano operativo per l'occupazione attraverso l'incentivo al pensionamento per i lavoratori di 63 anni d'età e 35 anni di contributi. Tali misure cominciano a dare i primi risultati consentendo di recuperare alcuni benefits sociali che erano stati aboliti.

2. Comune di Oxford - Il servizio di riciclo della città di Oxford trattato da Peter Sloman, direttore del Consiglio municipale

Oxford 150.000 abitanti - Governo labourista fino al 2010: implementazione dei servizi pubblici; esternalizzazione degli stessi; ispezioni; crescita finanziamenti; centralizzazione. Dopo la crisi del 2010: riduzione del 40% dei finanziamenti nei primi 5 anni; l'approccio alla crisi è stato di tipo protezionista nei confronti del posto di lavoro, quindi no ai licenziamenti ma stop alle assunzioni, niente al turn over con i pensionamenti. Il settore in questione è quello degli alloggi pubblici e dell'edilizia popolare, ci si è opposti alla esternalizzazione dei servizi per cui l'amministrazione, invece, si è candidata e ha partecipato ai bandi pubblici per aggiudicarsi gli appalti competendo con i privati; per fare ciò ha ridotto il costo dei servizi del 20% migliorandoli. I lavoratori sono stati coinvolti nel sistema produttivo, per cui riducendo i costi, le riserve vanno condivise tra parte datoriale e parte dipendente con un aumento annuo dei salari dell'1,5% per 5 anni. Il pagamento a titolo di "partenariato personale" di una somma di 400£ annue se si raggiungevano i livelli di produttività, di efficienza e di risparmio, tali obiettivi andavano raggiunti a livello personale, inoltre, bisognava garantire una buona presenza sul posto di lavoro ciò ha permesso di ridurre l'assenteismo.

Riepilogando per affrontare i problemi riguardanti la riduzione della spesa pubblica bisogna partire dalla base:

- Migliorare la produttività
- Inserire i dipendenti in un sistema di partenariato con il datore
- Dialogo sociale
- No alla privatizzazione
- I proventi ripartiti tra le parti sociali

Sloman precisa che tali accordi sono stati raggiunti attraverso il dialogo con le parti sociali e i sindacati. I lavoratori hanno accettato perché l'alternativa era la perdita del posto di lavoro

3. Servizio pubblico federale delle finanze, Belgio François Goris

Caso: la ristrutturazione delle finanze in Belgio, la prima di questo tipo, la situazione era cristallizzata, una scarsa motivazione dei lavoratori. Si è trattata di una riforma di tutto il settore pubblico chiamata la "Note Copernicus", una rivoluzione che mette al centro il cittadino e dà una risposta agli abbandoni spontanei del lavoro. Si è puntato sulle nuove tecnologie, su internet, sui servizi web, sull'e-gouvernement e ciò ha portato alla perdita di un grande numero di posti di lavoro che è andata di pari passo con il processo di informatizzazione della pubblica amministrazione e dell'efficienza.

4. Servizio di Veterinaria, Francia – Laurent Lasne, presidente del sindacato degli ispettori in sanità pubblica veterinaria

5. Settore Ospedaliero in Spagna- Juan Carlos Mejias Roman- segretario del sindacato SATSE-Madrid

Il *fil rouge* che unisce queste esperienze di ristrutturazione aziendale è l'abbassamento del costo dei servizi, il miglioramento degli stessi, l'implementazione della produttività e dei livelli di efficienza, il coinvolgimento dei lavoratori sia nei processi di implementazione della produttività che nei processi di snellimento dell'organico che portano inevitabilmente alla perdita di posti di lavoro.

Dublino

26 giugno 2015

Parte III: Raccomandazioni per una migliore protezione del diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nel settore pubblico in Europa

Birgit Koper, baua: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin

L'informazione e la consultazione non è solo un diritto dei lavoratori. Il dialogo sociale e la consultazione dei lavoratori permettono di anticipare il cambiamento e di preparare meglio un'impresa, ma anche un'amministrazione pubblica ad adattarsi alle sfide che l'attendono, a ridurre i conflitti e a coinvolgere meglio i lavoratori. La mancanza di rispetto del dialogo e della consultazione dei lavoratori avrà delle gravi conseguenze sulla loro salute e si riverserà anche sui profitti e sull'efficienza dell'amministrazione, perché renderà i lavoratori meno motivati e quindi meno produttivi. I fenomeni di ristrutturazione e i cambiamenti nell'ambito lavorativo inducono il lavoratore in una situazione di stress psicofisico e di incertezza.

I 2/3 delle ristrutturazioni aziendali falliscono a causa di mancanza di una sufficiente pianificazione. La ristrutturazione è generalmente causata dalla crisi, ma il dialogo sociale dovrebbe cominciare quando ci sono ancora i margini per una discussione proficua. In realtà le parti sociali vengono informate quando i problemi si sono già instaurati e, spesso, è tardi per poterli risolvere. Uno studio tedesco ha accertato che i comitati aziendali vengono informati solo se si tratta di cose di lieve entità; se si tratta di esuberi o di off shore, i comitati aziendali vengono informati all'ultimo momento e non vengono presi in considerazione.

Il lavoro pubblico non è più considerato sicuro come una volta e diventa meno appetibile perché ha perso la connotazione del posto fisso e sicuro (teoria del contratto psicologico), la sicurezza non esiste e ciò ha un impatto sulla salute.

Le malattie più frequentemente associate allo stress lavorativo sono.

1. PROBLEMI MUSCOLO-SCHELETRICI
2. DEPRESSIONE E BURN-OUT

Esse determinano un costo sociale in termini di presenzialismo e assenteismo sul posto di lavoro. Tra i criteri per la valutazione sociale del rischio in Germania vengono presi in considerazione i rischi psicosociali.

Stefano Martinelli della Commissione Europea, riprendendo l'argomento del lavoro della Commissione su una possibile revisione della legislazione europea sull'informazione e la consultazione e le negoziazioni correnti della Cesi nel settore del dialogo sociale, ha dato un aggiornamento sui piani della Commissione relativi al futuro dialogo a livello europeo: la non applicabilità delle tre direttive al settore pubblico in quanto le amministrazioni pubbliche non producono attività economica; la disparità tra dipendenti pubblici e privati; il fitness check del 2013; la consultazione dei partner europei riguardante la possibilità di consolidamento delle tre direttive dell'aprile 2015 che termina il 30 giugno 2015. Il comitato di dialogo sociale settoriale "Amministrazioni centrali" a cui CESI partecipa attivamente attraverso la delegazione della TUNED (Trade Unions' National and European Administration) ha avviato a partire dall'autunno 2014 delle discussioni che mirano al raggiungimento di un accordo su tale soggetto.

Agathe Smyth rappresentante della CESI, componente della Commissione per il dialogo sociale, nata nel 2010, si tratta di una delle 44 commissioni e si occupa dei dipendenti pubblici e civili, promuove il dialogo tra le parti sociali, facilita lo scambio delle informazioni e partecipa alle iniziative dell'UE.

Programmi di lavoro 2014-2015:

Si prefigge di garantire un servizio di qualità nelle amministrazioni governative centralizzate secondo l'accordo quadro del 2012; di abolire le discriminazioni nei trattamenti retributivi tra uomini e donne; si occupa di tutelare il benessere nei luoghi di lavoro.

Traguardi ambiti:

La Commissione intende acquisire i mezzi per raggiungere prima della fine dell'anno un accordo, in accordanza con l'articolo 155, che definisca una cornice generale di standard diritti minimi all'informazione e alla consultazione tenendo comunque in considerazione le leggi specifiche nazionali.

Il Simposio viene chiuso dall'intervento di Klaus Hegger, Segretario generale della CESI che rileva quanto sia necessario che vengano assicurate adeguate condizioni di lavoro per gli impiegati pubblici e che essi abbiano la possibilità di contribuire con suggerimenti all'organizzazione del loro lavoro. Se questo non venisse garantito, verrebbe meno non solo il necessario processo di identificazione del lavoratore con il proprio lavoro ma anche il livello di produttività ed efficienza del suo lavoro. Solo garantendo al lavoratore un adeguato livello di partecipazione al processo di ristrutturazione aziendale, gli si assicurerà la possibilità di dare suggerimenti di tipo pratico su come il lavoro debba essere svolto e di limitare gli impatti negativi sulle sue condizioni di lavoro.