



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 12.8.2004
COM(2004) 557 definitivo

COMUNICAZIONE DALLA COMMISSIONE

**Partenariato per il cambiamento in un'Europa allargata -
Rafforzare il contributo del dialogo sociale europeo**

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Il programma della riforma: competitività e piu' posti di lavoro, di migliore qualità..	4
2.1	Migliorare l'adattabilità	4
2.2	Investire nel capitale umano e nella qualità del lavoro	5
2.3	Attirare più persone verso il mercato del lavoro	5
2.4	Le riforme necessarie	5
3.	Il ruolo delle parti sociali: la necessità di una forte cooperazione	5
3.1	Il dialogo sociale europeo come forma di miglior governance.....	5
3.2	La necessità di sinergie effettive	6
3.2.1	Sinergie a livello nazionale	6
3.2.2	Sinergie tra settori	7
3.2.3	Sinergie tra il livello europeo e aziendale del dialogo sociale.....	8
4.	Il ruolo della Commissione nel sostegno del dialogo sociale	8
4.1	Potenziare e ampliare la cooperazione	8
4.2	Intensificare il sostegno alle strutture del dialogo sociale europeo nel contesto dell'allargamento.....	9
4.3	Migliorare l'impatto e il seguito da dare al dialogo sociale europeo	9
4.4	Accordi autonomi.....	10
4.5	Preparare ulteriori sviluppi.....	10
	Annex 1: Background to the European social dialogue	12
	Annex 2: Typology of the results of European social dialogue	15
	Annex 3: Drafting checklist for new generation social partner texts.....	20
	Annex 4: The sectoral social dialogue committees	21
	Annex 5: List of European social partner organisations consulted under Article 138 of the EC Treaty	22

La necessità di un'alleanza per il cambiamento

L'Unione europea (UE) sta attualmente affrontando mutamenti senza precedenti.

L'UE si è data una strategia per rispondere a questa sfida: l'allargamento a nuove frontiere e l'obiettivo della modernizzazione economica e sociale fissato al Consiglio europeo di Lisbona nel 2000, cui si è affiancata una dimensione ambientale a Gothenburg nel 2001.

Il modello sociale europeo dà grande importanza al dialogo sociale ed è convinzione comune che la prosperità delle economie del 21° secolo passi attraverso un sistema moderno di relazioni industriali e strategie efficaci per gestire anticipatamente i cambiamenti. Per sostenere l'attuazione dell'Agenda di Lisbona, il Consiglio europeo di primavera 2004 ha invitato gli Stati membri a sviluppare partenariati per il cambiamento che coinvolgano parti sociali, società civile e le autorità pubbliche, nel rispetto delle tradizioni nazionali.

Le parti sociali, con il sostegno attivo della Commissione europea, hanno gettato le basi del dialogo sociale europeo che ha dato prova di dinamismo e innovazione nella dimensione sia bipartita che tripartita. Di recente, le parti sociali hanno voluto perseguire un dialogo più autonomo e avviare una serie di iniziative, comprendenti un numero crescente di testi comuni di "nuova generazione", caratterizzati dal fatto che le parti sociali stesse devono occuparsi del *follow-up*. Ciò richiede maggior interazione tra i vari livelli di relazioni industriali, dei sistemi efficaci di relazioni industriali e delle strutture di partenariato sociale a livello nazionale.

L'allargamento: problemi e opportunità

L'allargamento rinforzerà la necessità di dialogo sociale e partenariato. Esso darà nuove opportunità alle economie e alle imprese dell'UE, ma sopporterà aggiustamenti di notevoli dimensioni, soprattutto nelle economie dei nuovi Stati membri. Sarà perciò molto importante cooperare per gestire l'impatto della ristrutturazione continua in questi paesi.

L'allargamento dell'UE presenta però anche una sfida per il dialogo sociale europeo. Nei nuovi Stati membri, esso è caratterizzato dalla predominanza del tripartitismo, da organizzazioni recenti delle parti sociali e da un dialogo sociale bilaterale sottosviluppato a livello nazionale e settoriale. La questione della **capacità tecnica** delle parti sociali è perciò importante.

L'allargamento sfiderà anche la **capacità tecnica delle organizzazioni europee delle parti sociali**, aumenterà la varietà delle tradizioni in materia di relazioni industriali e comporterà delle delegazioni per i negoziati più ampie, il che renderà più difficile raggiungere degli accordi.

Scopo della comunicazione

Le comunicazioni sul dialogo sociale del 1998 e del 2002 hanno descritto e fissato il quadro istituzionale, oggi ben radicato, in cui operano le parti sociali europee¹.

A metà percorso della strategia di Lisbona e della verifica della strategia dello sviluppo sostenibile, è tempo di valutare la situazione in materia di dialogo sociale europeo, soprattutto alla luce dei recenti appelli ad un partenariato per il cambiamento che aiuti a sviluppare le riforme necessarie per raggiungere in tempo gli obiettivi di Lisbona. Inoltre, il recente allargamento dell'UE avviene in un momento in cui il dialogo sociale europeo conosce importanti sviluppi qualitativi.

In questo contesto, riconoscendo pienamente il vasto campo d'applicazione del dialogo sociale, **scopo della presente comunicazione è promuovere la consapevolezza e la comprensione dei risultati del dialogo sociale europeo, migliorarne l'impatto e promuoverne gli sviluppi ulteriori sulla base di un'efficace interazione tra i diversi livelli di relazioni industriali.**

2. IL PROGRAMMA DELLA RIFORMA: COMPETITIVITÀ E PIU' POSTI DI LAVORO, DI MIGLIORE QUALITÀ

In un mondo di rapidi mutamenti, in cui capitale e tecnologie sono estremamente mobili, la qualità delle risorse umane è l'elemento chiave per la competitività internazionale.

Queste trasformazioni di fondo cambiano il modo in cui l'Europa lavora, il profilo delle professioni e il funzionamento tradizionale dei mercati del lavoro dell'UE. Le imprese devono rispondere a mutamenti strutturali, riconsiderare i loro bisogni in materia di qualificazioni e ripensare l'organizzazione della produzione in generale e dei processi lavorativi in particolare.

Una sfida importante è migliorare la qualità del lavoro, gestire positivamente tutte le forme di cambiamento – economiche, sociali, ambientali - e garantire lo sviluppo sostenibile e la coesione sociale mobilitando e sviluppando le potenzialità della manodopera attuale e futura. È perciò molto importante rafforzare l'adattabilità di lavoratori, imprese e interi settori economici dell'UE.

2.1 Migliorare l'adattabilità

Per migliorare l'adattabilità, è importante trovare un equilibrio tra flessibilità e sicurezza sul posto di lavoro. Questo aspetto è fondamentale sia per i datori di lavoro, in quanto permette loro di avere aziende competitive, che per i dipendenti, in quanto beneficiano di condizioni di lavoro e salari decenti.

In questo contesto, emergono nuove questioni di gestione della manodopera: compromessi vengono negoziati tra le parti sociali a tutti i livelli riguardanti i rapporti di lavoro, l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, l'orario di lavoro flessibile e l'organizzazione di mercati del lavoro temporanei.

¹ Comunicazione della Commissione che adegua e promuove il dialogo sociale a livello comunitario, COM(1998) 322 def., Comunicazione della Commissione - Il dialogo sociale europeo, forza di modernizzazione e cambiamento, COM(2002) 341 def..

2.2 Investire nel capitale umano e nella qualità del lavoro

Una crescita durevole dell'occupazione e della produttività va sostenuta con maggiori e più efficaci investimenti nel capitale umano e una migliore qualità del lavoro². Sistemi di relazioni industriali di qualità possono aiutare a creare condizioni favorevoli per l'innovazione, la miglior qualità del lavoro e la competitività.

Investire nella qualità del lavoro, in termini di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, di accesso alla formazione e allo sviluppo delle qualificazioni per tutti i gruppi d'età e di condizioni di lavoro che mantengano e attirino il personale, sono tutti ingredienti importanti per affrontare la gestione del cambiamento.

Da relazioni tra *management* e dipendenti basate sul consenso, risultato di negoziati e cooperazione a livello dell'impresa, nascono organizzazioni di lavoro di notevoli prestazioni.

2.3 Attirare più persone verso il mercato del lavoro

L'Europa deve rendere il lavoro una vera opzione per tutti. Tassi più alti di occupazione e di partecipazione al mercato del lavoro sono tanto più necessari se si pensa alla futura diminuzione della popolazione lavorativa.

Con la contrattazione collettiva, le parti sociali possono migliorare le regole del mercato del lavoro, spingere i datori di lavoro ad assumere più disoccupati e lottare contro il lavoro nero. I tassi di partecipazione dell'UE possono essere aumentati eliminando ostacoli che continuano ad impedire a donne e disabili di entrare nel mercato del lavoro.

Un'altra promettente fonte di aumento della disponibilità di manodopera è permettere alle persone di lavorare fino a un'età più avanzata, sviluppando strategie sull'invecchiamento efficaci e complete³. Occorrono interventi urgenti delle parti sociali per disincentivare i prepensionamenti e incentivare invece una più lunga permanenza nel lavoro.

2.4 Le riforme necessarie

Secondo il rapporto della *Taskforce* "Occupazione"⁴, una riforma sostenibile richiede investimenti nel "capitale politico" e degli sforzi per sviluppare istituzioni intelligenti ed efficaci.

La Commissione invita le parti sociali europee e nazionali a partecipare ad un autentico partenariato per il cambiamento sforzandosi di affrontare i temi individuati sopra con contributi il più possibile concreti ed efficaci.

3. IL RUOLO DELLE PARTI SOCIALI: LA NECESSITÀ DI UNA FORTE COOPERAZIONE

3.1 Il dialogo sociale europeo come forma di miglior governance

L'attuale forma del dialogo sociale europeo è il punto di arrivo di un'evoluzione avviata nel 1985. **Quantitativamente**, i vari comitati del dialogo sociale hanno approvato più di 300 testi congiunti delle parti sociali e dato vita a numerosi **progetti congiunti transnazionali**.

² Comunicazione dalla Commissione - *Migliorare la qualità del lavoro: un'analisi degli ultimi progressi*, COM(2003) 728 def.

³ Comunicazione dalla Commissione - *Aumentare il tasso d'occupazione dei lavoratori anziani e differire l'uscita dal mercato del lavoro*, COM(2004) 146 def..

⁴ *Jobs, Jobs, Jobs – Creating more employment in Europe*. Relazione della *taskforce* "Occupazione", novembre 2003.

Nel corso di questi ultimi anni, si è assistito ad uno **spostamento qualitativo** della natura del dialogo sociale verso una **maggior autonomia**: le parti sociali adottano sempre più frequentemente testi di *nuova generazione*, con cui si assumono determinati impegni o formulano raccomandazioni ai loro membri nazionali e cercano attivamente di applicare il contenuto del testo al livello nazionale.

Questa evoluzione del dialogo sociale è coerente con lo sforzo generale della Commissione per migliorare la governance europea. Il dialogo sociale costituisce in effetti un esempio originale di consultazione efficace e dell'applicazione pratica del principio di sussidiarietà. E' anche largamente riconosciuto come strumento importante di governance, per la prossimità delle parti sociali alle realtà del posto di lavoro e per la loro distinzione da altre organizzazioni, come i gruppi di pressione o d'interesse, in quanto capaci di partecipare alla contrattazione collettiva.

Malgrado i risultati delle parti sociali europee e alcuni promettenti sviluppi (v. l'allegato 1), **l'impatto** delle loro iniziative potrebbe migliorare, in particolare dei testi di *nuova generazione*, molti dei quali affrontano temi di Lisbona. Una generale difficoltà sono le vaghe e imprecise disposizioni di controllo di molti testi. Controlli efficaci a livello nazionale sono però possibili solo se i testi delle parti sociali europee comprendono in proposito disposizioni dettagliate.

3.2 La necessità di sinergie effettive

Se le parti sociali europee devono contribuire a raggiungere gli obiettivi della strategia di Lisbona, è necessario stabilire una buona interazione tra i vari livelli delle relazioni industriali.

3.2.1 Sinergie a livello nazionale

L'autonomia crescente del dialogo sociale europeo, e soprattutto l'avvio di varie iniziative e di testi di nuova generazione il cui *follow-up* è assicurato dalle stesse parti sociali, testimonia l'importanza di una effettiva interazione tra i livelli europeo e nazionale delle relazioni industriali. Relazioni industriali di buona qualità a livello nazionale sono dunque estremamente importanti.

Capacità

In pratica l'impatto dei testi delle parti sociali dipende largamente dalla **volontà politica** dei membri nazionali di applicarli, dalle loro **capacità tecniche** di agire in tal senso e dalla loro rappresentatività. Dati sulla tasso di copertura dei contratti collettivi negli Stati membri, soprattutto dopo l'allargamento, lasciano trasparire la problematicità di un'effettiva applicazione in numerosi Stati membri.

La Commissione si appella alle parti sociali e agli Stati membri affinché, insieme, aiutino le parti sociali a potenziare le capacità amministrative delle organizzazioni nazionali di parti sociali, per esempio attraverso le possibilità fornite dai fondi strutturali - come il Fondo sociale europeo (FSE)⁵.

Le **autorità pubbliche nazionali** potrebbero facilitare l'applicazione di testi europei in alcuni Stati membri. In effetti, questa possibilità è data dall'articolo 139, paragrafo 2 del trattato CE, che afferma che gli accordi sono attuati secondo le procedure e le prassi "proprie delle parti sociali e degli Stati membri" (corsivo aggiunto). Se, per esempio, un testo o le sue

⁵ COM(2004) 493, def.

disposizioni sono attuate a livello nazionale con un contratto collettivo, negli Stati membri in cui è prassi normale delle relazioni industriali ricorrere a procedure d'estensione, ciò potrebbe contribuire ad ampliare la portata del testo europeo. In alcuni Stati membri meccanismi e strutture tripartite possono anche rivelarsi utili.

Sensibilizzazione

Per ottimizzare le sinergie tra livello europeo e nazionale, le parti sociali devono **fare conoscere meglio** i loro testi a tutti i livelli, organizzando attività promozionali. Sarà dunque ancor più importante, in un'Europa allargata e per garantire l'efficace attuazione dei testi di nuova generazione, organizzare incontri regolari tra parti sociali europee e i loro membri nazionali, come succede in seno a comitati per il dialogo sociale, o nelle conferenze ed altri eventi organizzati dalle parti sociali stesse.

Trasparenza

Per ottimizzare le sinergie occorrerà inoltre garantire che i risultati del dialogo sociale europeo siano il più **trasparenti possibile** a tutti i partecipanti al negoziato e al *follow-up* dei testi. In effetti, il significato e lo statuto dei testi delle parti sociali europee sfuggono talora alla comprensione di coloro non direttamente coinvolti nel loro dialogo, a causa della diversa gamma di titoli e formati e all'uso di una terminologia non uniforme. Terminologia imprecisa e mancato chiarimento di tutti gli aspetti del follow-up dei testi negoziati, possono creare difficoltà nella loro attuazione pratica.

La Commissione ha individuato due categorie principali di testi definibili di *nuova generazione*: accordi autonomi e testi basati verso processi ('process-oriented'), con raccomandazioni di vario tipo (quadri d'azione, linee guida, codici di condotta e orientamenti politici). La differenza essenziale tra i due è che i primi vanno attuati e verificati entro una certa data, mentre i secondi implicano un approccio più procedurale e comportano relazioni regolari su progressi ottenuti nel perseguire gli obiettivi dei testi. Le due categorie sono ampiamente illustrate nella tipologia fornita all'allegato 2.

La Commissione incoraggia le parti sociali a migliorare la chiarezza dei loro testi e ad includere nei testi di nuova generazione disposizioni dettagliate per il loro controllo. A tal fine, essa le invita ad usare la tipologia e la 'check-list' allegate e ad investirsi in azioni di controllo effettuate congiuntamente.

3.2.2 Sinergie tra settori

Le parti sociali di settori diversi - a livello nazionale, europeo e aziendale - possono imparare molto dalle altrui esperienze. I risultati del dialogo sociale europeo migliorano dunque se si potenziano le sinergie **tra settori diversi e tra livelli interprofessionali e settoriali europei**. Ad esempio, nel campo dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, alcuni settori (servizi postali, bancari, delle pulizie) si sono riferiti a quadri d'azione interprofessionale. Nel campo del telelavoro, le parti sociali del settore elettrico e dell'amministrazione pubblica locale e regionale hanno adottato testi congiunti integrando accordi interprofessionali e invitando i propri membri ad applicarli nei loro settori ai sensi delle procedure e delle prassi proprie del *management* e dei lavoratori, entro luglio 2005 (data limite fissata nell'accordo interprofessionale). Entrambi i settori controlleranno anche l'applicazione dell'accordo nel proprio ambito nel 2005.

La Commissione incoraggia le parti sociali a esplorare simili metodi. In proposito sarebbe utile che le parti sociali pubblicizzassero meglio i risultati del loro dialogo. La Commissione le sosterrà in tal senso.

3.2.3 Sinergie tra il livello europeo e aziendale del dialogo sociale

Le parti sociali esploreranno infine le possibili sinergie tra **il livello europeo e aziendale del dialogo sociale**. Un esempio è il legame tra dialogo sociale settoriale e **Comitati aziendali europei (CAE)**. Negli ultimi anni il dialogo sociale a livello aziendale si è molto sviluppato e ha permesso l'approvazione di accordi all'interno dei gruppi europei. Esistono ora circa 650 CAE, spesso all'interno delle maggiori imprese di un settore.

La gamma delle questioni affrontate dai CAE continua ad ampliarsi e va ben oltre le questioni aziendali centrali (prestazione economica e occupazione) per abbracciare temi di dimensione europea come salute e sicurezza, pari opportunità, formazione e mobilità, responsabilità sociale dell'azienda, ambiente. Laddove le parti sociali affrontano a livello settoriale simili temi, può esistere l'opportunità per sinergie tra tale livello e i CAE del settore interessato.

Le parti sociali europee possono approfittare dell'occasione fornita dalla consultazione della Commissione sulla revisione della direttiva CAE per rinnovare il legame tra CAE e dialogo sociale.

Un'altra pista da esplorare nella ricerca di sinergie tra livello europeo e aziendale, è il legame tra le **dialogo sociale e politiche aziendali per promuovere la Responsabilità sociale delle imprese (RSI)**⁶. Negli ultimi 20 anni le imprese hanno avviato un numero crescente di iniziative di responsabilità sociale e ambientale, talvolta su pressione delle varie parti interessate (*stakeholders*). Alcune parti sociali settoriali europee hanno intrapreso iniziative di RSI, come la redazione di carte e codici di condotta.

4. IL RUOLO DELLA COMMISSIONE NEL SOSTEGNO DEL DIALOGO SOCIALE

Secondo l'articolo 138, paragrafo 1, la Commissione ha il compito di promuovere la consultazione delle parti sociali e prende ogni misura utile per facilitarne il dialogo provvedendo a un sostegno equilibrato delle parti.

4.1 Potenziare e ampliare la cooperazione

Per la Commissione i negoziati sono la via migliore per risolvere questioni di organizzazione e di relazioni di lavoro a livello interprofessionale e settoriale e accoglie con favore la volontà delle parti sociali di perseguire un dialogo più autonomo per raggiungere gli obiettivi di Lisbona. Essa incoraggia anche le parti sociali a servirsi delle possibilità offerte da varie direttive comunitarie per risolvere talune questioni attraverso negoziati tra le parti sociali a tutti i livelli adatti.

Con riferimento alle conclusioni del Consiglio europeo del marzo 2004 sulla necessità di un partenariato per il cambiamento, la Commissione verificherà il seguito che le parti sociali daranno al loro contributo e valutazione del conseguimento degli obiettivi di Lisbona.

⁶ Comunicazione della Commissione relativa alla *responsabilità sociale delle imprese: un contributo delle imprese allo sviluppo sostenibile*, COM(2002) 347 def.

4.2 Intensificare il sostegno alle strutture del dialogo sociale europeo nel contesto dell'allargamento

In un'Europa allargata, il sostegno al dialogo sociale bipartito va intensificato. I comitati di dialogo sociale sono la sede adatta per sviluppare il dialogo sociale. La Commissione incoraggerà nuovi settori a sviluppare il dialogo sociale e a cercare di raggiungere gli obiettivi di Lisbona.

Al dialogo sociale europeo occorrono solide basi. Ciò significa che è necessario migliorare la qualità delle relazioni industriali a livello nazionale e, talora, a livello decentralizzato.

La Commissione incoraggerà il dialogo sociale bilaterale nei nuovi Stati membri e darà più appoggio alle parti sociali europee nell'affrontare le conseguenze dell'allargamento.

Si noti, tuttavia, che essendo le parti sociali autonome e il dialogo sociale nell'UE basato sul diritto di libera associazione, il rafforzamento delle capacità è essenzialmente un processo dal basso verso l'alto che dipende dagli sforzi delle parti sociali stesse.

Estendere e aggiornare gli studi sulla rappresentatività

Per individuare le parti sociali da consultare ai sensi dell'articolo 138 del trattato CE, la Commissione studia la rappresentatività delle organizzazioni europee. Questa informazione è anche molto importante per organizzare nuovi comitati settoriali di dialogo sociale e per valutare la rappresentatività delle parti firmatarie degli accordi di cui all'articolo 139, paragrafo 2.

Dato l'aumento del numero dei comitati settoriali di dialogo sociale e l'allargamento dell'UE, l'attuale ritmo di studio va accelerato e gli studi esistenti vanno regolarmente aggiornati e resi disponibili al pubblico.

La Commissione propone che lo studio sulla rappresentatività sia effettuato dall'Osservatorio europeo delle relazioni industriali della Fondazione di Dublino.

4.3 Migliorare l'impatto e il seguito da dare al dialogo sociale europeo

La Commissione accoglie con favore l'adozione di un numero crescente di testi delle parti sociali che raccomandano ai loro membri vari tipi di attuazione a livello nazionale (v. allegato 2).

Per l'attuazione di tali testi, essa incoraggia le parti sociali a servirsi di tecniche d'esame tra pari (*peer reviews*) ispirate al metodo aperto di coordinamento, fissando ad esempio obiettivi (quantitativi, se possibile) o indicatori di riferimento e riferendo regolarmente sui progressi compiuti per raggiungerli.

La Commissione aumenterà la visibilità del dialogo sociale europeo e assisterà le parti sociali nell'attuazione dei loro testi nei modi che seguono:

- cercando di promuovere lo scambio di esperienze su pratiche di messa in atto, attraverso bollettini elettronici d'informazione, il Forum di collegamento e centri di scambio;
- sostenendo le parti sociali attraverso il sito web del dialogo sociale. Questo supporto potrà consistere in una tipologia di testi di dialogo sociale basati su quella proposta nella presente comunicazione, un lessico terminologico del dialogo sociale, un manuale per la redazione di testi di nuova generazione, buone prassi di modalità di attuazione, informazioni su accordi conclusi in seno a società europee e altre informazioni utili. Inoltre, la Commissione inserirà tutti i testi delle parti sociali in una banca-dati;

- aumentando i finanziamenti alle iniziative congiunte di *follow-up* delle parti sociali europee;
- organizzando seminari nazionali in ogni Stato membro, soprattutto nei nuovi, al fine di riconoscere l'importanza del dialogo sociale europeo per le relazioni industriali nazionali.

4.4 Accordi autonomi

La Commissione riconosce l'autonomia negoziale delle parti sociali nelle materie di loro competenza.

Ma, per gli accordi autonomi ai sensi dell'articolo 139, paragrafo 2, la Commissione ha un ruolo specifico se l'accordo è frutto di una consultazione in base all'articolo 138, anche perché la decisione delle parti sociali di negoziare un accordo sospende temporaneamente il processo legislativo a livello comunitario iniziato dalla Commissione in tale campo.

Nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali, la Commissione pubblica gli accordi autonomi e ne informa il Parlamento europeo e il Consiglio dei Ministri, dopo averli valutati *ex ante* come fa per gli accordi di cui all'articolo 139, paragrafo 2, attuati con decisione del Consiglio.

Allo scadere del periodo di attuazione e di verifica, dando la precedenza al controllo da parte delle parti sociali stesse, la Commissione effettuerà il proprio controllo dell'accordo, per valutare la misura in cui esso abbia contribuito al raggiungimento degli obiettivi comunitari.

Nel caso la Commissione decidesse che l'accordo non aiuta a raggiungere gli obiettivi comunitari, essa potrebbe considerare la possibilità eventuale di introdurre una proposta di atto legislativo. In qualsiasi momento, anche durante il periodo di attuazione, la Commissione può esercitare il suo diritto d'iniziativa se è persuasa che le parti sociali o una di esse ritardino il perseguimento di obiettivi comunitari.

Pur riconoscendo il vasto campo delle competenze delle parti sociali, ma anche i susposti interessi della Commissione, laddove siano in gioco diritti fondamentali o importanti opzioni politiche, o delle regole vadano applicate in modo uniforme ed esaustivo in tutti gli Stati membri, è preferibile che l'attuazione avvenga mediante decisione del Consiglio. Gli accordi autonomi non si prestano neppure per la revisione di direttive in vigore, già approvate dal Consiglio e dal Parlamento europeo con la normale procedura legislativa.

4.5 Preparare ulteriori sviluppi

Dato il numero crescente dei testi di nuova generazione, la Commissione ritiene che occorra un quadro che aiuti a migliorare la coerenza dei risultati del dialogo sociale e la trasparenza. Questa comunicazione è un primo passo in questa direzione con la proposta di una tipologia (allegato 2) e di una *check-list* (allegato 3).

La Commissione esaminerà la possibilità di tracciare un quadro più ampio. La Commissione preferirebbe che le parti sociali negoziassero un quadro proprio e le invita ad agire in tal senso.

Negli ultimi anni, l'interesse e l'importanza della contrattazione collettiva transnazionale è aumentato, anche in risposta alla globalizzazione e all'unione economica e monetaria. In seno alle società multinazionali, i CAE approvano sempre più accordi riguardanti dipendenti in vari Stati membri. Cresce anche l'interesse per accordi transfrontalieri tra parti sociali di Stati membri geograficamente attigui e per accordi tra parti sociali in settori particolari che coinvolgono più Stati membri.

Date queste tendenze, la Commissione sta conducendo uno studio sulla contrattazione collettiva transnazionale e metterà a disposizione delle parti sociali i risultati ottenuti. In un secondo momento, la Commissione consulterà le parti sociali sui risultati da esse ottenuti sullo sviluppo di un quadro comunitario per la contrattazione collettiva transnazionale.

Annex 1: Background to the European social dialogue

The European social dialogue has evolved considerably over recent years and is now well-established.

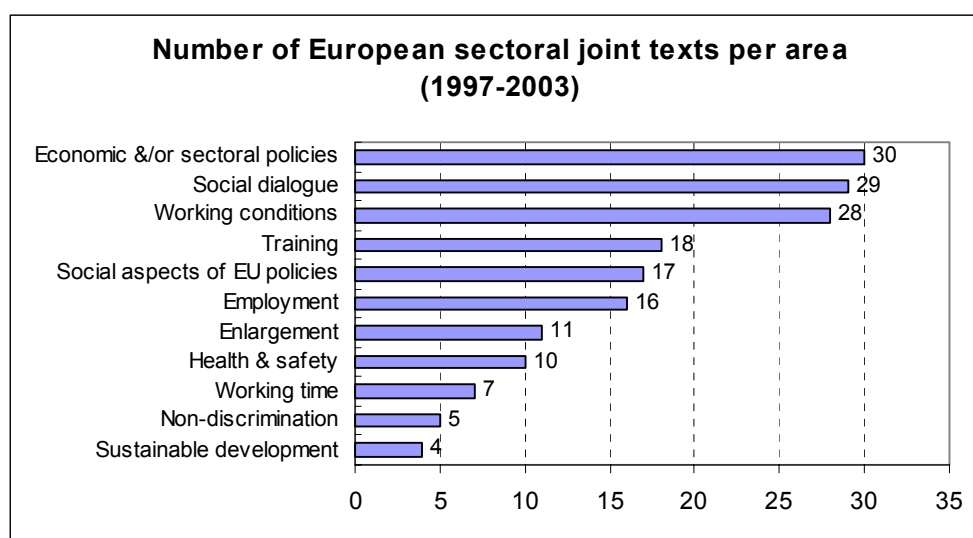
European **tripartite** social dialogue takes place within the Tripartite Social Summit for Growth and Employment, established in March 2003⁷, as well as the dialogues on macroeconomics, employment, social protection and education and training.

European **bipartite** social dialogue takes place within the cross-industry social dialogue committee and 30 sectoral social dialogue committees (see Annex 4), on the basis of work programmes adopted by the social partners.

Both bipartite and tripartite dialogue contribute to better cohesion and to building consensus by stimulating cooperation between levels of industrial relations players which helps to develop trust and mutual understanding.

Quantitatively, the work of the various social dialogue committees has resulted in the adoption of over 40 joint texts by the cross-industry social partners and approximately 300 by the sectoral social partners. These take a variety of forms, ranging from joint opinions to guidelines, codes of conduct and agreements. Some of these initiatives, such as three of the agreements concluded by the cross-industry social partners and those in the transport sector, have been implemented by Council directives.

The social dialogue has also evolved considerably in terms of the **scope** of the topics addressed. The topics covered by the social dialogue are diverse and have widened over the past few years.



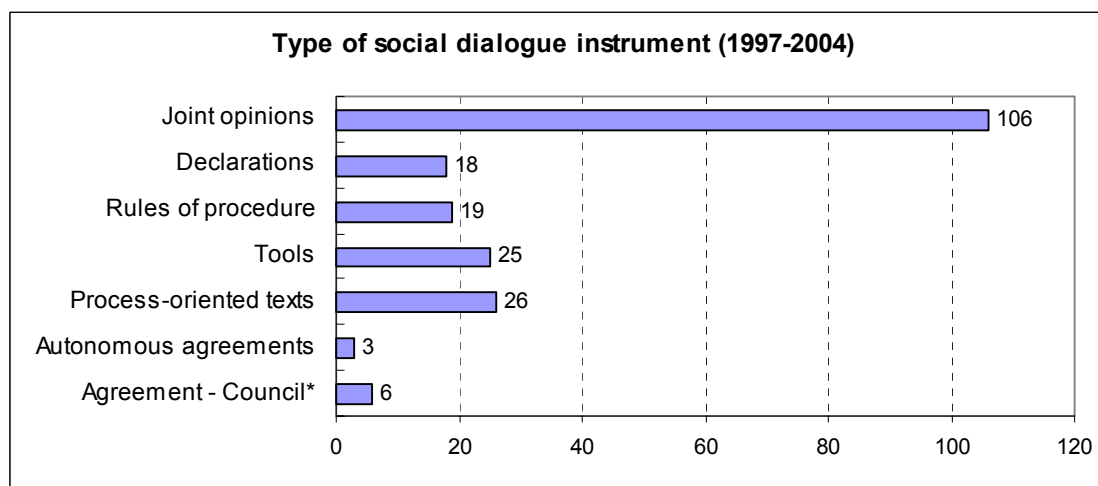
* This table identifies the main topic to which the joint text refers, however in practice many overlap categories.

The activities of the social partners are not confined to the adoption of joint texts. The social partners undertake many **transnational joint projects**. They consist of a large variety of activities, including the organisation of roundtables, studies, and the production of practical tools, such as handbooks on vocational training, health and safety and procurement practices. The transnational nature of these projects means that they make a very practical contribution to increasing the interplay between industrial relations actors at the European and national

⁷ OJ L 70, 14.3.2003, p. 31.

levels, promoting the exchange of experience and best practice, and improving understanding of European policy at the grass-roots level.

It is now widely recognised that better governance in the field of employment and social policy entails a **variety of policy instruments**, including a combination of legislation, social dialogue, corporate social responsibility, the open method of coordination, the structural funds, action programmes, mainstreaming measures, policy analysis and research. The variety of tools employed by the social partners reflects this recognition in the industrial relations field.



* Although the table covers the period 1997-2004, this category includes the cross-industry agreement on parental leave from 1995.

Many of the European social partners' joint opinions targeted at the European institutions have been important in influencing the content of EU legislation and policies, particularly by helping to identify the compromise position between the social partners.

More recently there has been a **qualitative** evolution in the European social dialogue towards greater autonomy. This is reflected partly by the social partners' increasing adoption of joint work programmes. Another indication of this qualitative shift is the increasing adoption by the social partners of **'new generation' texts**, which are characterised by the fact that the European social partners make recommendations to their members and the social partners undertake to follow them up at the national level.

In spite of the achievements of the European social dialogue so far, in certain areas its **impact** could be improved. In particular, the significance and status of the European social partners' texts is not always easy to understand to those not directly involved in their dialogue, partly because of the diversity of titles and formats employed, and the rather **loose use of terminology**.

The problem of the loose use of terminology by the social partners was first identified by the Commission in its Communication of June 2002,⁸ in which it called on the social partners to endeavour to clarify the terms used to describe their contributions and to reserve the term 'agreement' for texts implemented in accordance with the procedures laid down in Article 139(2) of the Treaty. Indeed the term 'agreement' has been employed in a very general way in the past. For example, it has been used for texts aimed at setting up social dialogue

⁸ COM(2002) 341 final.

committees, as well as texts which essentially make recommendations, rather than being real 'agreements'. Equally there are some texts which might arguably qualify as 'agreements' or other types of new generation texts, but which have weaker titles.

The impact of some of the European social partners' initiatives, especially the new generation texts, many of which address the Lisbon themes, could be improved by including more **detailed follow-up and reporting provisions**. At present these range from precise examples explaining how, through which structures and at which intervals the text will be evaluated, to much vaguer provisions, with the social partners simply undertaking to regularly discuss the follow-up given, or undertaking to follow it up but without giving any indication as to how often. Some texts include no follow-up provisions at all. Imprecise terminology, as well as failure to clarify all aspects of the follow-up of texts in negotiations, can result in difficulties when it comes to implementing them in practice.

Some promising developments include the cross-industry social partners' *Framework of actions on the lifelong development of competencies and qualifications* and the sugar sector's *Code of conduct on corporate social responsibility in the sugar industry*. Both include clear follow-up provisions and have produced their follow-up reports to schedule. Initiatives have recently been undertaken in the textile & clothing, leather & tanning sectors to implement their codes of conduct, and social partners in the agriculture sector are undertaking initiatives to follow-up their agreement on vocational training.

Annex 2: Typology of the results of European social dialogue

With a view to assisting understanding of the various social dialogue instruments and helping the social partners to improve transparency, the following typology identifies four broad categories, each of which has sub-categories: agreements implemented in accordance with Article 139(2); process-oriented texts; joint opinions and tools; and procedural texts. The social partners are encouraged to draw on this typology when drafting their texts in the future.

The **new generation texts**, which the social partners seek to follow-up themselves, fall within the first two categories, namely **autonomous agreements** and **process-oriented texts**.

It should be pointed out that the loose use of terminology makes it difficult to categorise some of the texts and some overlap categories.

I. Agreements implemented in accordance with Article 139(2): minimum standards

The texts in this category establish minimum standards and entail the implementation of certain commitments by a given deadline. Article 139(2) makes it clear that two main types of agreement fall within this category, the main difference relating to the method of implementation foreseen.

Agreements implemented in accordance with Article 139(2): minimum standards	
Type of agreement	Examples
<p><i>Agreements implemented by Council decision</i></p> <p>Implemented by Council decision, monitored by the Commission</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Framework agreement on parental leave, 1995 – Framework agreement on part-time work, 1997 – Framework agreement on fixed-term work, 1999 – European agreement on the organisation of working time of seafarers, 1998 – European agreement on the organisation of working time of mobile workers in civil aviation, 2000 – Agreement on certain aspects of the working conditions of mobile workers assigned to interoperable cross-border services, 2004⁹
<p><i>Autonomous agreements implemented by the procedures and practices specific to management and labour and the Member States</i></p> <p>Implementation and monitoring by the social partners</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Framework agreement on telework, 2002 – Framework agreement on work-related, stress, 2004¹⁰ – Agreement on the European licence for drivers carrying out a cross-border interoperability service, 2004

Agreements implemented by Council decision

The first kind of agreement consists of those which are implemented at the joint request of the signatory parties by a Council decision (in practice so far by Council directives) on a proposal from the Commission. This category includes the three cross-industry framework agreements on parental leave, part-time work and fixed-term contracts, as well as the maritime transport and civil aviation sector agreements on working time, and the railway sector agreement on the working conditions of mobile workers assigned to cross-border interoperable services. The three cross-industry framework agreements were negotiated as a result of a Commission

⁹ Implementation by Council decision requested at the time of publication.

¹⁰ Formal adoption pending at the time of publication.

consultation under Article 138, whereas the sectoral agreements make use of the space left to the social partners by a directive¹¹ to adapt the Community provisions to the specific needs of the sector.

The responsibility for ensuring that agreements implemented by Council decision are transposed and implemented lies with the Member States, even in cases where the provisions are implemented through collective bargaining by the social partners. Responsibility for monitoring these agreements lies with the Commission, although the social partners are systematically consulted on the implementation reports.¹²

Autonomous agreements

With regard to the second type of agreement – those implemented in accordance with the procedures and practices specific to management and labour and the Member States - it is the social partners themselves who are responsible for implementing and monitoring these agreements. The *Framework agreement on telework* of July 2002 is the first cross-industry example of this type of agreement and was the result of an Article 138 consultation. In May 2004 the cross-industry social partners concluded their second agreement of this type on the topic of work-related stress, which was also the result of an Article 138 consultation. However at the time of publication the agreement had not yet been formally approved.

Effective implementation and monitoring is important in the case of agreements of this kind, particularly if they have been negotiated subsequent to a Commission consultation under Article 138. Article 139(2) states that the Community level agreements "*shall* be implemented" (emphasis added), which implies that there is an obligation to implement these agreements and for the signatory parties to exercise influence on their members in order to implement the European agreement.

II. Process-oriented texts

This category consists of a variety of joint texts which are implemented in a more incremental and process-oriented way than agreements. In these texts the European social partners make recommendations of various kinds to their members for follow-up, and they should involve regular evaluation of the progress made towards achieving their objectives in order to ensure they have a real impact. The implementation of some aspects of these texts may require cooperation with national public authorities.

Texts of this kind can be useful in areas in which legislation at European level may not be the most appropriate solution, often because of the complex and diverse array of measures already in place in Member States, but in which the social partners may nevertheless have an interest in working together. They can also assist the exchange of good practice and mutual learning. Such texts sometimes help to prepare the ground for future Community legislation.

There are three main types of instrument falling within this category.

¹¹ In this instance Directive 93/104/EC concerning certain aspects of the organisation of working time (OJ L 307, 13.12.1993).

¹² The ETUC's European Trade Union Institute (ETUI) has produced its own implementation reports on the parental leave, part-time and fixed-term work agreements through its NETLEX network of national legal experts. The agreement on working time in civil aviation and the agreement on working conditions in the railway sector indicate that the social partners will undertake evaluations of the implementation of these agreements.

Frameworks of action

Frameworks of action consist of the identification of certain policy priorities towards which the national social partners undertake to work. These priorities serve as benchmarks and the social partners report annually on the action taken to follow-up these texts.

Guidelines and codes of conduct

Guidelines and codes of conduct make recommendations and/or provide guidelines to national affiliates concerning the establishment of standards or principles. In some cases these are intended to serve as principles or minimum European standards to be implemented at national or company level. In other cases they seek to promote higher standards than those provided for in existing legislation. This category also includes codes of conduct intended to promote the implementation in companies' supply chains of existing internationally agreed standards in the area of labour law established by international conventions. The content of some of these codes of conduct goes beyond the core ILO conventions.

Policy orientations

This sub-category refers to texts in which the social partners pursue a proactive approach to promoting certain policies among their members. The texts explain how these will be promoted (e.g. collection and exchange of good practice, awareness-raising activities) and how the social partners undertake to assess the follow-up given and its impact.

Process-oriented texts	
Type of text	Examples¹³
<i>Frameworks of action</i> - working towards common priorities Follow-up and annual reporting by the social partners	Framework of actions on the lifelong development of competencies and qualifications, 2002
<i>Guidelines, codes of conduct</i> - establishing standards or principles Regular follow-up and reporting by the social partners	Establishing new European standards or principles: <ul style="list-style-type: none">– Recommendation framework agreement on the improvement of paid employment in agriculture, 1997*– Agreement on promoting employment in the postal sector in Europe, 1998– Guidelines on telework in telecommunications, 2001– European agreement on guidelines on telework in commerce, 2001– Code of conduct – Guidelines for European hairdressers, 2001– Voluntary guidelines supporting age diversity in commerce, 2002– Joint declaration on lifelong learning in the banking sector, 2002– European agreement on vocational training in agriculture, 2002*– Code of conduct on CSR in the European sugar industry, 2003– Code of conduct and ethics for the private security sector, 2003– Electricity sector joint declaration on telework, 2003– Local & regional government joint statement on telework, 2004– Statement on promoting employment and integration of disabled people in the commerce and distribution sector, 2004

¹³ Some of these texts do not include detailed provisions on follow-up and reporting, but have been included because they consist of recommendations to the members of the signatory organisations.

	<ul style="list-style-type: none"> - Guidelines for customer contact centres (telecommunications), 2004 <p>Promoting and enforcing existing internationally agreed standards:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Code of conduct on child labour in the footwear sector, 1996 - Code of conduct for the European textile/clothing sector, 1997 - Agreement on Fundamental Rights and Principles at Work, in the commerce sector, 1999 - Code of conduct in the leather and tanning sector, 2000 - Code of conduct in the footwear sector, 2000 - Code of Conduct – A Charter for the social partners in the European woodworking industry, 2002
<p>Policy orientations – the proactive promotion of policies</p> <p>Regular follow-up and reporting by the social partners</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Joint recommendation on apprenticeship in the sugar sector, 1998 - Electricity sector joint declaration on equal opportunities/diversity, 2003 - Orientations for reference in managing change and its social consequences, 2003 (cross-industry social partners) - Joint Statement on Corporate Social Responsibility in commerce, 2003 - Common recommendations of the European social partners for the cleaning industry, 2004

* Although these texts are referred to as 'agreements', they have been included in this category as their provisions appear to consist mainly of recommendations to their members and do not include a date by which implementation of the various objectives must be accomplished.

III. Joint opinions and tools: Exchange of information

This category consists of social partner texts and tools which contribute to exchanging information, either upwards from the social partners to the European institutions and/or national public authorities, or downwards, by explaining the implications of EU policies to national members. The instruments in this category do not entail any implementation, monitoring or follow-up provisions.

Joint opinions

This category includes the majority of social partner texts adopted over the years such as their joint opinions and joint statements, which are generally intended to provide input to the European institutions and/or national public authorities. These include texts which respond to a Community consultation (green and white papers, consultation documents, Communications), which adopt a joint position with regard to a given Community policy, which explicitly ask the Commission to adopt a particular stance, or which ask the Commission to undertake studies or other actions.

Declarations

This category refers to texts which are essentially declarations – usually directed at the social partners themselves - outlining future work and activities which the social partners intend to undertake (e.g. the organisation of seminars, roundtables, etc).

Tools

This category refers to the tools developed by the social partners, such as guides and manuals providing practical advice to employees and companies on subjects such as vocational training, health and safety and public procurement, often with the assistance of Community grants. These can make a very practical contribution at the grass-roots level, for example by

helping to explain the implications of EU legislation on certain topics, or helping to exchange knowledge of good practice.

Joint opinions and tools	
Type of instrument	Examples¹⁴
Joint opinions	<ul style="list-style-type: none"> – Position on training and continuing training (mines), 2003 – Joint declaration on the European harmonisation of legislation governing the private security sector, 2001 – Joint declaration on the objectives of the European directive on private agency work (temporary work sector), 2001 – Joint opinion of the European social partners in aviation, 2001
Declarations	<ul style="list-style-type: none"> – Joint declaration on the social partners of the cleaning industry and EU enlargement, 2000 – Joint statement and final report on the study on life-long learning in the electricity sector, 2003
Tools	<ul style="list-style-type: none"> – Selecting best value – A guide for organisations awarding contracts for cleaning services (cleaning industry) – Training Kit of Basic Office Cleaning Techniques (cleaning industry) – European Vocational Training Manual for Basic Guarding (private security) – Brochure on tutoring in the construction industry, 2004 – Website of the postal sector social dialogue committee, 2003

IV. Procedural texts

This final category consists of texts which seek to lay down the rules for the bipartite dialogue between the parties. This includes the cross-industry social partners' *Agreement of 31 October 1991*, which made proposals for the revision of the policy-making procedures in the EC Treaty in the social policy field. These proposals were incorporated virtually verbatim into the Treaty on European Union by the Intergovernmental Conference of 1991. This category also includes the social partner texts which determine the rules of procedure for the sectoral social dialogue committees.

¹⁴ This list is not exhaustive and only provides a few examples.

Annex 3: Drafting checklist for new generation social partner texts

- Clearly indicate to whom they or the various provisions are addressed, e.g. the Commission, other European Union institutions, national public authorities, social partners;
 - Indicate the status and purpose of the text clearly;
 - Where applicable, indicate the deadline by which the provisions should be implemented;
 - Indicate clearly how the text will be implemented and promoted at national level, including whether or not it should be implemented in a binding fashion in all cases;
 - Indicate clearly through which structures the monitoring/reporting will be undertaken, and the purpose of the reports at different stages;
 - Indicate when and/or at which intervals monitoring/reporting will take place;
 - Specify the procedures to be followed for dispute settlement (e.g. disagreements over the interpretation of the meaning of the text);
 - Be dated;
 - Be signed;
 - Agreements should include an annex listing the members of the signatory parties at whom the text is directed;
 - Indicate which language(s) is/are the original.
-

Annex 4: The sectoral social dialogue committees

Sectors	Employees' organisations	Employers' organisations	Date of creation
Agriculture	EFFAT	GEOPA/COPA	1999
Audiovisual	EFJ, EURO-MEL, FIA, FIM	ACT, AER, CEPI, EBU, FIAPF	2004
Banking	UNI-Europa	EACB, ESBG, FBE	1999
Civil aviation	ECA, ETF	ACI EUROPE, AEA, CANSO, ERA, IACA	2000
Cleaning industry	UNI-Europa	EFCI	1999
Commerce	UNI-Europa	EuroCommerce	1999
Construction	EFBWW	FIEC	1999
Electricity	EMCEF, EPSU	EURELECTRIC	2000
Footwear	ETUF:TCL	CEC	1999
Furniture	EFBWW	UEA	2001
Horeca	EFFAT	HOTREC	1999
Inland waterways	ETF	EBU, ESO	1999
Insurance	UNI-Europa	ACME, BIPAR, CEA	1999
Live performance	EAEA	PEARLE	1999
Local & regional government	EPSU	CEMR	2004
Mines	EMCEF	APEP, Euracoal, Euromines, IMA	2002
Personal services	UNI-Europa	EU Coiffure	1999
Postal services	UNI-Europa	PostEurop	1999
Private security	UNI-Europa	CoESS	1999
Railways	ETF	CER	1999
Road transport	ETF	IRU	1999
Sea fishing	ETF	EUROPECHE/COGECA	1999
Sea transport	ETF	ECSA	1999
Shipbuilding	EMF	CESA	2003
Sugar	EFFAT	CEFS	1999
Tanning and leather	ETUF:TCL	COTANCE	2001
Telecommunications	UNI-Europa	ETNO	1999
Temporary work	UNI-Europa	Euro CIETT	2000
Textile and clothing	ETUF:TCL	EURATEX	1999
Woodworking	EFBWW	CEI-Bois	2000

Annex 5: List of European social partner organisations consulted under Article 138 of the EC Treaty

1. General cross-industry organisations
 - European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest (CEEP)
 - European Trade Union Confederation (ETUC)
 - Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE)
2. Cross-industry organisations representing certain categories of workers or undertakings
 - Eurocadres
 - European Association of Craft and Small and Medium-Sized Enterprises (UEAPME)
 - European Confederation of Executives and Managerial Staff (CEC)
3. Specific organisations
 - Eurochambres
4. Sectoral organisations representing employers
 - Airports Council International – Europe (ACI EUROPE)
 - Association of Commercial Television in Europe (ACT)
 - Association of European Airlines (AEA)
 - Association of European Cooperative and Mutual Insurers (ACME)
 - Association of European Public Postal Operators (PostEurop)
 - Association of European Radios (AER)
 - Association of National Organisations of Fishing Enterprises in the EU (EUROPECHE)
 - Civil Air Navigation Services Association (CANSO)
 - Committee of Agricultural Organisations in the European Union (COPA)
 - Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER)
 - Community of European Shipyards' Associations (CESA)
 - Confederation of National Associations of Tanners and Dressers of the European Community (COTANCE)
 - Council of European Municipalities and Regions (CEMR)
 - Employers' Group of the Committee of Agricultural Organisations in the European Union (GEOPA)
 - Euracoal
 - Euromines
 - European Apparel and Textile Organisation (EURATEX)
 - European Association of Cooperative Banks (EACB)
 - European Association of Potash Producers (APEP)
 - European Banking Federation (FBE)
 - European Barge Union (EBU)
 - European Broadcasting Union (EBU)
 - European Committee of Sugar Manufacturers (CEFS)
 - European Community Shipowners Association (ECSA)
 - European Confederation of the Footwear Industry (CEC)
 - European Confederation of Hairdressing employers' organisations (EU Coiffure)
 - European Confederation of Woodworking Industries (CEI-Bois)

- European Construction Industry Federation (FIEC)
- European Coordination of Independent Producers (CEPI)
- European Federation of Cleaning Industries (EFCI)
- European Federation of National Insurance Associations (CEA)
- European Federation of Security Services (CoESS)
- European Furniture Manufacturers' Federation (UEA)
- European Industrial Minerals Association (IMA)
- European Regions Airline Association (ERA)
- European Savings Banks Group (ESBG)
- European Skippers' Organisation (ESO)
- European Telecommunications Network Operators' Association (ETNO)
- General Committee for Agricultural Cooperation in the European Union (COGECA)
- Hotels, Restaurants and Cafés in Europe (HOTREC)
- International Air Carrier Association (IACA)
- International Confederation of Temporary Work Businesses (Euro CIETT)
- International Federation of Film Producers' Associations (FIAPF)
- International Federation of Insurance Intermediaries (BIPAR)
- International Road Transport Union (IRU)
- Performing Arts Employers' Associations League Europe (PEARLE)
- Retail, Wholesale and International Trade Representation to the EU (EuroCommerce)
- Union of the Electricity Industry (EURELECTRIC)

5. European trade union organisations

- European Arts and Entertainment Alliance (EAEA)
- European Cockpit Association (ECA)
- European Federation of Building and Woodworkers (EFBWW)
- European Federation of Journalists (EFJ)
- European Federation of Public Service Unions (EPSU)
- European Federation of Trade Unions in the Food, Agriculture and Tourism Sectors and Allied Branches (EFFAT)
- European Metalworkers' Federation (EMF)
- European Mine, Chemical and Energy Workers' Federation (EMCEF)
- European Trade Union Federation: Textiles, Clothing and Leather (ETUF:TCL)
- European Transport Workers' Federation (ETF)
- International Federation of Actors (FIA)
- International Federation of Musicians (IFM)
- Union Network International – Europe (UNI–Europa)
- Union Network International – Media and Entertainment International – Europe (EURO-MEI)
- European Trade Union Committee for Education (ETUCE)*

The list will be adapted as new sectoral social dialogue committees are set up and/or in the light of the study on representativeness.

** Organisations affiliated to ETUC receiving copies of information.*