

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti «Azione per la stabilità, la crescita e l'occupazione»

COM(2012) 299 final

(2013/C 44/27)

Relatore generale: **VERBOVEN**

In data 14 agosto 2012, la Commissione europea ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti — Azione per la stabilità, la crescita e l'occupazione

COM(2012) 299 final.

L'Ufficio di presidenza del Comitato, in data 10 luglio 2012, ha incaricato il comitato direttivo Europa 2020 di preparare i lavori del Comitato in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 485^a sessione plenaria dei giorni 12 e 13 dicembre 2012 (seduta del 13 dicembre), ha nominato VERBOVEN relatore generale e ha adottato il seguente parere con 114 voti favorevoli, 40 voti contrari e 9 astensioni.

1. Raccomandazioni

Su richiesta della Commissione, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha deciso di elaborare un parere in merito alla comunicazione sul tema *Azione per la stabilità, la crescita e l'occupazione*. Il CESE pone in evidenza la stretta interconnessione che caratterizza questi tre aspetti, ognuno dei quali richiede l'assunzione di specifiche responsabilità da parte dei soggetti interessati. Il presente parere verte in particolare sulla responsabilità comune delle parti sociali e della società civile organizzata, così come sul contributo che queste, e in particolare i lavoratori e i datori di lavoro, possono fornire, sottolineando il loro ruolo nella definizione e nell'applicazione di strategie volte a rimettere in moto la crescita economica, creare nuovi e migliori posti di lavoro e ripristinare la stabilità finanziaria.

1.1 Il Comitato sottolinea il fatto che la partecipazione e la consultazione sono presupposti essenziali per definire, realizzare correttamente e portare a buon fine i cambiamenti strategici e le riforme strutturali.

Il Comitato fa presente che:

- i cambiamenti strutturali nella strategia socioeconomica possono trasformare le opportunità occupazionali presenti e future tra le varie categorie, influenzando molto spesso in maniera considerevole sulla distribuzione dei redditi;
- la concertazione sociale e il dialogo civile rafforzano la credibilità e l'accettazione da parte della società delle misure socioeconomiche previste;

— la partecipazione è importante anche per uno stretto monitoraggio della strategia applicata nella realtà e dei suoi risultati, il che consente alle organizzazioni della società civile e alle parti sociali di fare valutazioni e lanciare per tempo gli opportuni segnali di allarme, se del caso;

— le organizzazioni sociali, e in particolare le parti sociali, sono, in molti casi, anche i soggetti stessi che devono tradurre in pratica le proposte strategiche.

1.2 Il Comitato condivide la necessità di una *governance* economica europea più forte per garantire che l'unione monetaria funzioni meglio e a beneficio di tutti. Nel contempo, occorre però trarre al più presto insegnamenti dalla realtà. A tal fine, la concertazione e il dialogo sociali sono fattori indispensabili, sia sul piano economico che su quello delle finanze pubbliche e della coesione sociale.

1.3 Il Comitato accoglie con favore la proposta della Commissione di creare un quadro di valutazione con degli indicatori in materia di occupazione e di istituire un monitoraggio strutturale dei piani nazionali per l'occupazione. Le parti sociali europee dovrebbero essere coinvolte da vicino nella definizione di tale quadro con gli indicatori e i criteri necessari a valutare i piani nazionali per l'occupazione.

1.4 Per quanto concerne la fissazione dei salari, il Comitato richiama l'attenzione della Commissione sul fatto che i salari e le contrattazioni salariali rientrano nell'ambito di competenza delle parti sociali, come del resto sancisce anche il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

1.5 Il Comitato invita quindi i responsabili decisionali europei ad ancorare strutturalmente la concertazione e la partecipazione sociali nelle diverse azioni strategiche collegate alla strategia Europa 2020. L'esperienza sul campo mostra infatti che l'attenzione si è spostata dal livello nazionale a quello europeo, con il conseguente indebolimento del ruolo e della qualità della concertazione e della partecipazione sociali a livello nazionale.

1.6 Il Comitato raccomanda di coinvolgere fin dalle prime battute, nel quadro del semestre europeo, le parti sociali (attraverso il dialogo sociale europeo) e la società civile organizzata nell'elaborazione della valutazione annuale della crescita. Auspica inoltre con forza un analogo coinvolgimento anche nella definizione delle priorità delle direttive in materia di politiche occupazionali e degli orientamenti economici di massima.

2. Introduzione

2.1 Il 30 maggio 2012 la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione sul tema *Azione per la stabilità, la crescita e l'occupazione* (COM(2012) 299 final). Tale comunicazione rappresenta un punto di svolta nel semestre europeo, che inizia con l'analisi annuale della crescita da parte della Commissione e si conclude con le raccomandazioni specifiche per ciascun paese che saranno approvate dal Consiglio europeo.

2.2 Su richiesta della Commissione, il Comitato economico e sociale europeo ha deciso di elaborare un parere in merito alla comunicazione *Azione per la stabilità, la crescita e l'occupazione*. Il parere verte su un aspetto specifico, in particolare sulla responsabilità comune delle parti sociali e della società civile organizzata e sul contributo che esse possono apportare. Il CESE sottolinea il ruolo che possono svolgere nella definizione e nell'applicazione di strategie atte a rimettere in moto l'economia, creare nuovi e migliori posti di lavoro e ripristinare la stabilità finanziaria.

Con questo parere, e dopo aver esaminato determinati settori strategici, il Comitato intende formulare delle raccomandazioni sulle modalità in cui le parti sociali e i rappresentanti della società civile organizzata dei diversi Stati membri possono svolgere un ruolo di maggiore rilievo, più incisivo e determinante nel quadro del semestre europeo. Inoltre, in una fase successiva, il Comitato elaborerà un parere in merito all'Analisi annuale della crescita 2013, in cui verranno analizzati tutti i principali settori politici delineati dalla Commissione.

2.3 Il Comitato constata in primo luogo che la comunicazione della Commissione limita il riferimento al ruolo delle parti sociali e della società civile organizzata a tre aspetti: il capitale umano, le retribuzioni e il «cambiamento» come tema generale (cfr. oltre al punto 4.1). A tale riguardo, il Comitato tiene tuttavia a sottolineare che la concertazione sociale e il dialogo civile riguardano molti più ambiti e aspetti, tra cui l'innovazione, le riforme economiche, la politica industriale, lo sviluppo sostenibile, l'imprenditorialità, la creazione di nuovi e migliori posti di lavoro, la lotta contro la povertà e la protezione sociale. Pertanto, con il presente parere, il Comitato intende innanzitutto mettere in evidenza l'importanza della concertazione so-

ciale e del dialogo civile (cfr. il punto 3), per poi soffermarsi sui tre settori specifici nei quali la comunicazione della Commissione fa esplicito riferimento al ruolo della concertazione e del dialogo (punto 4). Nell'ultimo punto del parere, il Comitato formula alcune proposte volte ad ancorare strutturalmente la concertazione e la partecipazione nelle priorità politiche della strategia Europa 2020.

3. La concertazione e il dialogo sociali sono una chiave essenziale per il successo della strategia

3.1 Il Comitato sottolinea il fatto che la partecipazione e la consultazione non sono un lusso bensì presupposti fondamentali per definire, realizzare correttamente e portare a buon fine i cambiamenti strategici e le riforme strutturali.

— i cambiamenti strutturali nella strategia socioeconomica possono trasformare le opportunità occupazionali presenti e future tra le varie categorie, influenzando molto spesso in maniera considerevole sulla distribuzione dei redditi. In questo contesto, la concertazione sociale e il dialogo strutturato garantiscono che gli sforzi volti a riportare l'economia sui binari giusti siano ripartiti in maniera equa. La concertazione e la partecipazione, da un lato, e la giustizia sociale, dall'altro, sono quindi strettamente legate tra loro.

— Questa constatazione implica anche che la concertazione sociale e il dialogo civile, se rispettati, rafforzino la credibilità e l'accettazione, da parte della società, delle misure socioeconomiche adottate, e possano dunque garantire anche il buon esito della strategia. In effetti, una strategia che ci si aspetta sia applicata in maniera coerente nel tempo poiché gode di ampio consenso sociale creerà un clima di fiducia notevolmente migliore, capace di favorire l'innovazione e gli investimenti reali. Per contro, una strategia che provoca forti scosse ma che induce presto a tornare sui propri passi perché le decisioni prese non godono del sostegno da parte delle categorie interessate creerà perplessità e confusione tali da compromettere poi la sua stessa efficacia e pertinenza. In altre parole, investire nella concertazione e nel dialogo sociali rappresenta un buon investimento nel capitale sociale di una società.

— La partecipazione è importante anche per uno stretto monitoraggio della strategia applicata nella realtà e dei suoi risultati. In questo senso, le organizzazioni della società civile organizzata e le parti sociali svolgono una funzione importante in materia di avvertimento precoce: esse sono in grado di rilevare tempestivamente le nuove tendenze e anche le conseguenze impreviste o indesiderate di una strategia e di farne oggetto di discussione con i responsabili decisionali.

— Infine, le organizzazioni sociali, e in particolare le parti sociali, coincidono, in molti casi, con i soggetti che devono tradurre in pratica le proposte strategiche. Per giungere a un'applicazione adeguata di una strategia è fondamentale che questa sia condivisa da coloro che sono chiamati ad attuarla.

3.2 Il Comitato richiama espressamente l'attenzione della Commissione, del Consiglio europeo e di altri responsabili decisionali sia a livello europeo che nazionale sulla necessità di un rigoroso rispetto della concertazione e del dialogo sociali. Non si possono fare dichiarazioni altisonanti sull'importanza della partecipazione e poi continuare sulla propria strada senza tenere conto del contributo e delle proposte degli attori sociali sul campo. Questo atteggiamento provoca una perdita di capitale sociale e di fiducia da parte della società e sfocia in cortocircuiti sul piano non solo sociale ma anche economico.

3.3 In questo contesto si inserisce anche la cosiddetta «clausola orizzontale» (articolo 9 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) che impone all'Unione europea di tenere conto di determinati criteri e obiettivi di natura sociale nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni. Si tratta in particolare della promozione di un elevato livello di occupazione, della garanzia di un'adeguata protezione sociale, della lotta contro l'esclusione sociale e di un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute. La partecipazione degli attori sociali alla politica è una conseguenza logica e indispensabile di questa clausola orizzontale.

4. Settori strategici specifici nei quali la Commissione fa riferimento alla concertazione e al dialogo sociali

4.1 Il Comitato constata che nella comunicazione in esame la Commissione fa riferimento all'importanza e al ruolo delle parti sociali e della società civile organizzata in tre punti, in particolare nei seguenti passaggi:

- *Governance* - pag. 3, par. 2 – «Dobbiamo far emergere consenso e fiducia in merito alla necessità di operare cambiamenti e alle scelte da compiere. Le parti sociali svolgeranno un ruolo importante in questo dialogo.»
- Sfruttare il potenziale del capitale umano - pag. 6, par. 5 – «Nel suo recente pacchetto sull'occupazione la Commissione ha proposto una serie di misure concrete per una ripresa che sia fonte di occupazione in tutta l'UE. La Commissione, gli Stati membri, le parti sociali e le parti interessate dei settori pubblico e privato dovranno collaborare per attuare le misure specifiche proposte per sfruttare il potenziale occupazionale di settori chiave quali le TIC (tecnologie dell'informazione e della comunicazione), la sanità e l'economia verde. Il monitoraggio rafforzato dei piani nazionali per l'occupazione attraverso l'analisi comparativa e il quadro di valutazione proposti dalla Commissione darà ulteriore slancio alle riforme volte a creare posti di lavoro [...]»
- Lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi - pag. 15, par. 4 – «Alcuni Stati membri hanno attuato ampie riforme dei loro sistemi di fissazione dei salari e di indicizzazione affinché l'andamento salariale rifletta meglio l'andamento della produttività. Sono stati fatti progressi limitati in altri paesi dove il funzionamento di determinati sistemi di indicizzazione salariale è stato individuato come una possibile minaccia per la competitività. In futuro questi paesi dovranno trovare, in consultazione con le parti sociali, il modo di ovviare al problema. Nei paesi con un avanzo delle partite correnti è stato operato un certo riequilibrio a

favore della domanda interna, anche attraverso aumenti salariali, e si deve proseguire su questa via.»

4.2 Il Comitato esprime apprezzamento per la scelta della Commissione di coinvolgere le parti sociali e la società civile organizzata, almeno per quanto riguarda i tre settori specifici di cui sopra. Nel contempo, tuttavia, desidera formulare le seguenti osservazioni.

4.3 Il Comitato condivide la necessità di una *governance* economica europea più forte per garantire che l'unione monetaria funzioni meglio e a beneficio di tutti. Nel contempo, occorre però trarre al più presto insegnamenti dalla realtà. Se una determinata politica economica provoca un nuovo rallentamento della crescita, trascinando diverse economie europee in una nuova recessione che rischia di compromettere sia la stabilità (livelli di disavanzo e di debito pubblico che rimangono elevati) sia la coesione sociale (tassi di disoccupazione elevati e in aumento), i responsabili decisionali devono prendere la cosa seriamente e invertire il corso di questa politica. La concertazione sociale serve a migliorare la strategia che gode del sostegno di un'ampia fascia della popolazione e non, invece, a ostinarsi malgrado tutto a portare avanti una politica rivelatasi nefasta sia per l'economia che per le finanze pubbliche e la coesione sociale.

4.4 Il Comitato accoglie con favore la proposta della Commissione di creare un quadro di valutazione con degli indicatori in materia di occupazione e di istituire un monitoraggio strutturale dei piani nazionali per l'occupazione. Le parti sociali europee dovrebbero essere coinvolte da vicino nella definizione di tale quadro con gli indicatori e i criteri necessari a valutare i piani nazionali per l'occupazione.

4.5 Il terzo ambito nel quale la Commissione fa specifico riferimento al ruolo e al coinvolgimento degli attori e delle parti sociali è quello delle retribuzioni, rispetto al quale, nella terminologia della Commissione, occorre «consultare» le parti sociali nel quadro della riforma dei sistemi di determinazione dei salari. A questo riguardo, il Comitato richiama l'attenzione della Commissione sul fatto che i salari e le contrattazioni salariali, ma anche i sistemi di determinazione dei salari, in numerosi Stati membri rientrano nella competenza autonoma delle parti sociali che al riguardo negoziano e concludono dei contratti collettivi. Questo ruolo delle parti sociali che consiste nel negoziare in modo autonomo non può essere ridotto a una semplice consultazione. La competenza delle parti sociali in materia di concertazione non può essere ristretta a una mera funzione consultiva. L'autonomia delle parti sociali e della concertazione sociale, del resto, è sancita anche negli articoli 152 e 153, paragrafo 5, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nei quali viene formulato anche il principio secondo cui l'Unione è tenuta a rispettare i sistemi nazionali delle relazioni industriali. Sulla base di queste considerazioni è largamente insufficiente e addirittura fuori luogo proporre che le parti sociali debbano essere «consultate» ad esempio nel quadro di una riforma del meccanismo di indicizzazione soprattutto quando, nel relativo modello nazionale di concertazione sociale, tali meccanismi vengono negoziati e fissati dalle parti sociali stesse nell'ambito dei contratti collettivi.

Nel merito, il Comitato si chiede se la Commissione non attribuisca un'eccessiva importanza al ruolo degli adeguamenti salariali verso il basso. Da un'analisi più approfondita delle raccomandazioni specifiche per ciascun paese che accompagnano la comunicazione della Commissione emerge che per 16 dei 17 paesi interessati da raccomandazioni in materia di salari, queste mirano a indebolire le dinamiche salariali, o mediante una riforma dell'indicizzazione, la limitazione dei salari minimi e il decentramento delle contrattazioni salariali o mediante l'aumento della flessibilità salariale per le retribuzioni più basse. Gli squilibri che caratterizzano l'unione monetaria europea sono tuttavia prevalentemente di natura strutturale e derivano soprattutto dal fatto che la globalizzazione produce effetti divergenti sui diversi membri dell'unione monetaria (cfr. nota a piè di pagina del documento di lavoro 12/136, 2012 del FMI *External Imbalances in the Euro Area* (Squilibri esterni nella zona euro)). Rimane il fatto che non si può vincere la concorrenza con i paesi a basso costo di manodopera ricorrendo alle riduzioni salariali.

5. Ancoraggio strutturale della concertazione sociale e dei processi di partecipazione

5.1 Infine, il Comitato invita i responsabili decisionali europei ad ancorare strutturalmente la concertazione sociale e l'idea della partecipazione sociale nelle diverse azioni strategiche. L'esperienza sul campo mostra infatti che, per una serie di ragioni e non da ultimo a causa delle riforme istituzionali cui la Commissione sottopone continuamente tali azioni, il processo decisionale europeo ha un impatto crescente sulla concertazione e sulla partecipazione sociale a livello nazionale. In questo contesto, il Comitato ritiene che sia assolutamente inaccettabile che la concertazione e la partecipazione sociale a livello nazionale vengano degradate a finzione minando alle basi le tradizioni nazionali in materia di concertazione o addirittura ignorandole del tutto (problemi di rispetto del calendario nella procedura di concertazione e centralizzazione della definizione dei programmi di riforma da parte di istanze nazionali che hanno poco o nulla a che vedere con la concertazione sociale/partecipativa).

5.2 In linea con il calendario del semestre europeo, il Comitato propone quindi quanto segue:

- Le parti sociali (attraverso il dialogo sociale europeo) e la società civile organizzata devono essere coinvolte fin dalle prime battute nell'elaborazione della valutazione annuale della crescita.
- Un analogo coinvolgimento viene auspicato con forza anche nella definizione delle priorità delle direttive in materia di politiche occupazionali e degli orientamenti economici di massima.
- Nell'elaborazione dei piani di riforma nazionali deve essere organizzato un dialogo ampio e maggiormente partecipativo con le parti sociali e la società civile, il che presuppone una revisione del calendario in maniera tale da garantire il tempo sufficiente per condurre un dibattito approfondito da cui possano scaturire proposte e approcci alternativi e adeguatamente fondati. Il Comitato propone inoltre di elaborare una relazione finale sul dialogo a livello nazionale in cui siano esposti i diversi punti di vista e suggerimenti, e di allegare tale documento alle relazioni sui singoli paesi redatte dalla Commissione. Questa analisi consentirà di capire quali siano gli ambiti in cui la partecipazione sociale svolge un ruolo di rilievo.
- Un'altra tappa nel processo del semestre europeo è rappresentata dalla pubblicazione, da parte della Commissione, delle raccomandazioni specifiche per ciascun paese. A tale riguardo, occorre che le parti sociali e la società civile organizzata siano informate e consultate in tempo utile.
- Infine, per quanto concerne la partecipazione sociale, è necessario armonizzare le raccomandazioni specifiche per ciascun paese in relazione alla strategia Europa 2020, da un lato, e le analisi e le raccomandazioni collegate alla procedura in materia di squilibri macroeconomici eccessivi, dall'altro. Occorre inoltre dare ampia possibilità alle parti sociali e alla società civile organizzata di far sentire la propria voce, facendo conoscere il proprio punto di vista in materia.

Bruxelles, 13 dicembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON