



ACTION PLAN

Effective Tackling of the Economic Crisis and the Role of Workers and Social Partners in Public Sector

Preparato da:
Angel Lozano Hidalgo
Esperto Coordinatore del Progetto

Introduzione.-

Da quando l'11 marzo 2020 l'*Organizzazione Mondiale della Sanità*, l'OMS, ha dichiarato la situazione di **pandemia** provocata dalla diffusione e dalla gravità del COVID-19, i governi hanno cominciato una "corsa" per affrontare una sfida per la quale, come abbiamo potuto verificare, nessun Paese nel mondo era preparato.

Durante questi due anni, la pandemia ha superato la propria "emergenza sanitaria" ed è la causa delle gravi conseguenze economiche e sociali che mostrano le fragilità dei Paesi, delle loro risorse e forme di gestione, e determinano le disuguaglianze tra di loro nel gestire questa crisi; influenzando, nel modo molto diretto, sui lavoratori, nel loro insieme, specialmente in alcuni settori pubblici.

Assistiamo così a una crisi sanitaria, ancora senza soluzione, ed a una crisi economica condivisa dall'intera Unione Europea (infatti, da tutto il mondo), nella quale molti Paesi si pongono un dilemma tra dare la priorità alla salute o all'economia. Così assistiamo a un effetto di catena che va dalla caduta dei mercati, passando alla chiusura di imprese, alla perdita di migliaia di posti di lavoro, e finisce con il deterioramento delle economie dei particolari Paesi.

Così, possiamo articolare come punto di partenza quello che capiamo che potrebbe essere un fuoco dei problemi principali affrontati dai Paesi e dalle politiche pubbliche per affrontare questa situazione di emergenza sanitaria e di crisi economica e di gestione delle stesse. E, concretamente, possiamo riferirci a:

- Capacità dei Paesi per gestire la pandemia: Ogni Paese ha reso palese le proprie capacità reali nel momento di definire le sue strategie. Siamo stati testimoni delle diverse forme di approcciare questa emergenza sanitaria, di fronte all'assenza di leadership da parte dell'Unione Europea che, a volte, è andata "indietro" nell'implementazione delle soluzioni per governare tale processo.



With financial support from the European Union

In alcuni casi, i governi nazionali dovevano raggiungere consensi e stabilire i sistemi di cogestione, con i loro ambiti regionali.

In tutti i casi, la pandemia ha reso evidenti le sfide reali dei servizi pubblici prestati da ogni Paese ai propri cittadini. Così, l'applicazione delle nuove tecnologie come la digitalizzazione o il telelavoro si è mostrata come alternativa per prestare tale servizio ai cittadini; anche se proprio la circostanza della pandemia ha impedito che i lavoratori ricevano la formazione necessaria in queste nuove forme di lavoro e hanno dovuto adattare le loro competenze e rispondere a questi nuovi requisiti professionali "al volo".

- Gestione delle risorse: Uno dei maggiori problemi nella gestione della pandemia è stata la mobilitazione delle grandi quantità di risorse per affrontare le domande congiunturali che si producono; domande sanitarie, economiche o di altro tipo, che hanno comportato un aumento della spesa pubblica e, in molti casi, un aumento del debito; provocando una *crisi economica* contro la quale è necessario lottare.

Tutti i Paesi hanno definito i "pacchetti fiscali di emergenza" per iniettare denaro nelle economie al fine di stimolarle, salvare l'attività privata e permettere il mantenimento del livello di occupazione, e mitigare gli effetti della crisi economica prodotta, con le misure come: assunzione dell'obbligo di pagamento di una percentuale dei salari; applicazione dei redditi di base transitori; diminuzione o eliminazione delle imposte determinate; crediti "non garantiti" per riattivare l'economia; o programmi di aiuto sociale e sussidi che garantiscono le condizioni di vita fondamentali ai lavoratori dei settori più colpiti.

Per implementare tali misure, i governi avevano, e hanno, bisogno dei lavoratori dei propri servizi pubblici e qui affrontiamo un altro problema: articolazione interna, burocrazia, in alcuni casi; e formazione di questi lavoratori per rispondere alle nuove sfide in una situazione di emergenza.

Nel settore pubblico, abbiamo assistito, durante le fasi dell'isolamento più stretto, alla chiusura degli uffici amministrativi, dei Tribunali, delle scuole; e abbiamo constatato le debolezze dei sistemi, in molti casi obsoleti e mal organizzati.

Per applicare queste "nuove politiche pubbliche", i servizi pubblici hanno bisogno di sviluppare le nuove formule di gestione (probabilmente più flessibili e multifunzionali) che permettono di compensare la scarsità di risorse umane e la mancanza di modernizzazione e professionalizzazione dell'Amministrazione Pubblica. Probabilmente, sarebbe necessario riadattare le attuali strutture amministrative per dotarle di queste nuove forme di gestione.



With financial support from the European Union

A questo bisogno di sviluppo delle nuove forme di gestione pubblica si unisce un altro bisogno che non è facile appropiare in questa situazione di emergenza: la formazione dei lavoratori in queste nuove tecnologie affinché ottengano le competenze necessarie.

- Rapporto/comunicazione tra i servizi pubblici e i cittadini: L'intera situazione crea anche un cambiamento nella forma di rapporto tra i cittadini e i servizi pubblici e i loro lavoratori. Assistiamo così a una nuova sfida, stavolta collegata con la comunicazione.

Abbiamo sostituito la maggioranza delle attività "faccia a faccia" con le altre virtuali, telematiche, con i diversi gradi di successo in funzione dello sviluppo degli attrezzi determinati in ogni Paese (incluso in ogni regione all'interno dello stesso Paese).

Tale attività ha lasciato allo scoperto il divario digitale esistente nella società e le difficoltà per i cittadini di accedere a questi servizi pubblici attraverso i mezzi telematici, con i passi complessi e la mancanza di semplificazione degli stessi.

Inoltre, per i lavoratori dei servizi pubblici essa ha comportato un cambiamento del modello organizzativo (adattando i sistemi di controllo delle attività dei telelavoratori) che non era sempre capito né gestito bene, mostrando le proprie debolezze della materia digitale e della cultura organizzativa.

Da parte loro, i lavoratori dei servizi pubblici hanno adottato, in maggioranza e in quelle professioni e attività che lo permettono, il lavoro a distanza (il telelavoro) come modalità lavorativa per evitare che l'amministrazione pubblica si fermasse; un telelavoro che pone perplessità e sfide per quanto riguarda la sua applicazione e il quadro normativo; carico dell'orario lavorativo; isolamento socio-lavorativo; confluenza dello spazio e degli orari lavorativi e familiari; assunzione delle spese generate da tale telelavoro; disponibilità dei propri strumenti per realizzare il telelavoro, ecc.; e che comporta una sfida organizzativa per i servizi pubblici.

- Effetti lavorativi e psicosociali nei lavoratori del settore pubblico: Senza dubbio, sia la situazione della crisi sanitaria, che quella della crisi economica, causa la stanchezza dei professionali e l'aumento del carico affettivo emozionale (malessere, iperaffaticamento fisico e mentale, sensazione di tristezza, ecc.), specialmente per quelli collettivi che denominiamo "essenziali": salute, assistenza sociale, emergenze, sicurezza e protezione civile, ecc; provocati sia dal proprio sforzo fisico e mentale dei professionali dei servizi pubblici, che dal mantenimento di una situazione che si mantiene costante e che causa un alto numero delle domande di attenzione da parte degli utenti, un'attenzione alle persone utenti che è complicata e poco soddisfacente.



With financial support from the European Union

Per quanto riguarda la realtà della crisi economica, le ultime relazioni redatte sia dal Fondo Monetario Internazionale, FMI, che dall'OCSE, prevedono il calo del PIL mondiale del 4,4% per l'anno 2020, e per il 2021, i ricuperi stimati del 5,2%; con le importanti differenze tra vari Paesi che, definitivamente, comporteranno le grandi perdite per le regioni e i Paesi con le economie deboli e che delimitano gli scenari poco incoraggianti, visto che nell'attuale crisi sanitaria, inasprita con la comparsa della nuova variante OMICRON, la crisi sociale e la crisi economica potranno essere superate fra poco.

Di fronte a questa situazione, il nostro Progetto promuove l'informazione, la consultazione e la partecipazione degli interlocutori sociali, particolarmente nel settore dei servizi pubblici, con l'obiettivo di appoggiare il design e l'implementazione delle nuove strategie integrate che permettano rafforzare questi meccanismi di partecipazione per l'interazione dei sindacati, dei datori di lavoro e degli enti pubblici, nel rilevamento dei temi collegati con l'efficace approccio alla crisi economica e il ruolo dei lavoratori e degli interlocutori sociali in tale lotta.

Tutto questo dovrebbe succedere mediante lo scambio delle esperienze e delle conoscenze tra i datori di lavoro, i lavoratori del servizio pubblico, le autorità pubbliche e i sindacati nei diversi paesi dell'UE che coinvolgono i soci di Spagna, Italia, Polonia, Bulgaria, Serbia e Lituania.

In tal senso, la prima fase di investigazione, già eseguita nel nostro Progetto, ha analizzato le iniziative per migliorare i diritti dei lavoratori in tutti i Paesi soci considerando una serie di iniziative e buone pratiche che saranno oggetto di questo ***Piano di Azione***.

Allo stesso modo, sono state considerate, in tale analisi, le misure promosse dall'Unione Europea per facilitare il ricupero di fronte a questa crisi sanitaria ed economica, che sono incentrate, fundamentalmente, su due aspetti: mantenimento dell'impiego e/o creazione dei nuovi posti di lavoro davanti alle nuove sfide del mercato di lavoro; e potenziamento della formazione che permetta migliorare le capacità e la riqualificazione professionale e favorire l'apprendimento permanente, orientato al lavoro.



PIANO DI AZIONE

Partendo dall'analisi dell'attuale partecipazione dei lavoratori del settore dei servizi pubblici al processo decisionale, ottenuta nella fase di investigazione, e del loro grado di soddisfazione e motivazione nell'espletamento di tale partecipazione e nella loro attività professionale, abbiamo tratto le seguenti conclusioni, sulla base delle quali configuriamo questo **Piano di Azione**:

- 1) Esiste un alto grado di ignoranza riguardo all'esistenza delle direttive europee (e della normativa nazionale specifica nel settore pubblico) in materia di partecipazione dei lavoratori al processo decisionale delle loro imprese; e, pur esistendo, non è garantita la partecipazione dei lavoratori del settore pubblico.
- 2) Gli strumenti di partecipazione dei lavoratori, anche se sono recepiti correttamente nelle legislazioni nazionali, sono considerati inadeguati e poco effettivi quando si applicano.
- 3) Esistono le disfunzioni in materia di interlocuzione e volontà dei gestori del settore pubblico, con le particolarità esistenti in tale settore (limitazioni relative al budget, limitazione dell'autonomia dei sindacati, esistenza dei procedimenti complessi di negoziazione, o assenza di un regime sanzionatorio che obblighi i datori di lavoro a rispettare le norme) che impediscano l'esistenza di una negoziazione collettiva (o un dialogo sociale) più efficace.
- 4) L'immagine dei sindacati è, in generale, insufficiente, il che influisce sul ruolo che essi svolgono in materia di partecipazione; e anche la loro influenza sul processo decisionale è bassa, proprio come le percentuali di adesione.
- 5) Neanche la partecipazione dei lavoratori negli aspetti come la loro sicurezza e salute e la prevenzione dei rischi sul lavoro, o la formazione professionale per il lavoro (adattamento e riqualificazione professionale), è adeguata, il che rende difficile l'accesso all'introduzione dei nuovi modelli di lavoro come quello digitale.
- 6) L'introduzione dei processi di digitalizzazione nei luoghi di lavoro non è realizzata con la partecipazione dei lavoratori e/o dei sindacati.



With financial support from the European Union

Diritti di partecipazione dei lavoratori del settore dei servizi pubblici nella normativa europea.

Esistono, fondamentalmente, tre direttive, concernenti l'informazione e la consultazione nell'ambito nazionale nelle quali si stabilisce quel diritto del lavoratore a essere informato e consultato, da parte del suo datore di lavoro, riguardo a una serie di questioni collegate con il rendimento economico e i futuri piani di sviluppo delle imprese che possano riguardare, fondamentalmente, il lavoro, tra altre materie: *Direttiva 98/59/CE*, concernente i licenziamenti collettivi; *Direttiva 2001/23/CE*, relativa al dovere di informare i lavoratori nelle situazioni dei trasferimenti aziendali e al mantenimento dei diritti comportati in essi; e *Direttiva 2002/14/CE*, che stabilisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nella Comunità Europea, determinando le norme minime di procedimento in materia di protezione di questi diritti.

Queste tre direttive erano valutate dal *Fitness Check* del 2013, che ha determinato che tutte sono “*rilevanti, efficaci e coerenti e si rafforzano mutuamente*”; nonostante, riconoscendo l'esistenza di una serie di insufficienze, sia nei loro ambiti di applicazione, che nella loro attuazione da parte dei diversi Paesi, si distinguono due aspetti, con una speciale incidenza nel settore dei servizi pubblici:

- **Mancanza di applicazione alle Amministrazioni Pubbliche (al settore pubblico)**, alle PMI e agli equipaggi delle navi marittimi; e
- Necessità di promuovere una cultura di informazione e consultazione nei Paesi con tradizioni meno sviluppate, per potenziare l'efficacia di queste direttive, valorizzando i fattori come: Paese e il suo sistema di rapporti di lavoro; dimensioni del centro di lavoro; cultura del dialogo sociale; e atteggiamento degli interlocutori sociali o appoggio dei lavoratori e settore di attuazione.

Ciò nonostante, è necessario ricordare che, malgrado questa iniziale mancanza di applicazione al settore pubblico, contiamo con l'esistenza del *Pilastro europeo dei diritti sociali*, che determina, riguardo alla partecipazione dei lavoratori, nella sua Regola 8°:

il diritto di tutti i lavoratori di qualsiasi settore a essere informati o consultati riguardo agli assunti di interesse per loro, in particolare riguardo alla cessione, alla ristrutturazione e alla fusione delle imprese e riguardo ai licenziamenti collettivi, con l'obiettivo di migliorare la protezione dei lavoratori in tali situazioni.

Allo stesso modo, possiamo riferirci alla dedizione di questi diritti di partecipazione dei lavoratori in materia di sicurezza e salute sul lavoro, con l'applicazione della *Direttiva Quadro dell'Unione Europea 89/391/CEE, relativa all'applicazione delle misure per promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul lavoro*; o il più recente *Quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza*



With financial support from the European Union
*sul lavoro 2017-2021, relativo alla sicurezza e alla salute sul lavoro in un mondo
lavorativo in una costante trasformazione.*

Buone pratiche per migliorare il modello di partecipazione dei lavoratori del settore dei servizi pubblici al processo decisionale nei propri luoghi di lavoro, nella loro lotta contro la crisi economica e di fronte alle nuove sfide professionali

In queste pratiche di miglioramento, si proponiamo di influire sulla mitigazione delle insufficienze rilevate e, perciò, determiniamo le attività concrete che possiamo eseguire dall'iniziativa sindacale, come dall'iniziativa dei propri lavoratori, o che sono promosse direttamente dai datori di lavoro.

I miglioramenti si determinano prendendo in considerazione sia l'attuale normativa riguardo ai diritti dei lavoratori a partecipare al processo decisionale nei propri luoghi di lavoro, che le conclusioni della fase di investigazione (indicate nel punto anteriore) e delimitate in due blocchi di attività:

- Partecipazione agli aspetti generali e professionali, che includono qualche aspetto collegato con la protezione della salute e la partecipazione in tale materia, e
- Miglioramento del ruolo dei sindacati e/o dei rappresentanti dei lavoratori nella partecipazione dei lavoratori.

1).- Miglioramento nella partecipazione dei lavoratori.

Per rafforzare il ruolo degli interlocutori sociali e dei lavoratori nella lotta efficace contro la crisi economica, attraverso il miglioramento della loro partecipazione nei luoghi di lavoro, implementeremo i seguenti aspetti:

- Promuovere una cultura reale ed effettiva riguardo alla partecipazione e al dialogo sociale tra i lavoratori, i sindacati e i gestori pubblici, stimolando le attività di sensibilizzazione che permettano orientare la negoziazione riguardo a qualsiasi aspetto professionale e lavorativo dei lavoratori del settore pubblico nei luoghi di lavoro.
- Rafforzare i procedimenti di informazione e consultazione, verificando le insufficienze esistenti nella loro applicazione nei diversi Paesi dell'Unione.
- Rafforzare la figura dei rappresentanti dei lavoratori e/o dei sindacati negli ambiti del settore dei servizi pubblici, per potenziare la loro partecipazione ai processi decisionali strategici nei loro luoghi di lavoro, nella lotta contro la crisi economica e gli effetti che essa possa produrre.



With financial support from the European Union

- Rafforzare la capacità dei sindacati e dei rappresentanti dei lavoratori nei sistemi di partecipazione, garantendo che essi ricevano le informazioni necessarie e complete che permettano loro raggiungere accordi durante il procedimento di consultazioni, prima che sia presa qualsiasi decisione da parte dei datori di lavoro.
- Estendere i diritti fondamentali di informazione, consultazione e partecipazione determinati dalla *Direttiva 2002/14/CE* e dalla *Direttiva Quadro 89/391, riguardo alla salute sul lavoro*, ai lavoratori del settore dei servizi pubblici, garantendo la loro applicazione in tutte le regioni di Europa: sia nei Paesi membri, che nei Paesi candidati.
- Stabilire le sanzioni effettive per i datori di lavoro del settore dei servizi pubblici, nei casi di grave violazione del diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti.
- Stimolare le attività di sensibilizzazione, dirette sia verso i responsabili del settore dei servizi pubblici, che verso i rappresentanti dei lavoratori, che permettano orientare la negoziazione alla prevenzione dei rischi psicosociali nel luogo di lavoro e migliorare, con essa, le condizioni di salute dei professionali del settore pubblico; in particolare, dei collettivi come sanitari, di assistenza, di emergenza, docenti, ecc.
- Valutare l'esistenza dei nuovi rischi nel settore dei servizi pubblici causati dall'introduzione delle nuove tecnologie e dei nuovi sistemi di organizzazione e prestazione di lavoro, e dalla crisi sanitaria della pandemia, e determinare le adeguate misure di prevenzione; informando e formando i lavoratori ed estendendo la loro prevenzione mediante la negoziazione collettiva.
- Considerando che le donne sono sottorappresentate nel processo decisionale in materie di salute e sicurezza, promuovere una loro maggior partecipazione ai processi decisionali relativi allo sviluppo delle migliori pratiche nell'ambito di salute nei loro luoghi di lavoro, tenendo presente la dimensione di uguaglianza di genere e la speciale protezione dai rischi specifici, inclusa la molestia sessuale e lavorativa nei luoghi di lavoro.
- Stabilire le attività transnazionali, che sviluppino un programma di appoggio ai lavoratori afflitti dai rischi psicosociali (incluso lo stress, la depressione, l'iperaffaticamento professionale o il burnout) con gli orientamenti e le raccomandazioni efficaci per lottare contro questi rischi.



With financial support from the European Union

2).- Miglioramento del ruolo dei sindacati e dei rappresentanti nella partecipazione dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

Nonostante il fatto che tutte le attività riguardo alla gestione lavorativa e professionale richiedono la partecipazione dei lavoratori, abbiamo constatato che i sindacati non sono “consultati” sempre riguardo agli aspetti di interesse sociale o lavorativo; e che, quando lo sono, poche volte si soddisfano le loro richieste; e che i sindacati non sono sempre consapevoli dell’importanza del loro coinvolgimento in tali strumenti che permettono la partecipazione dei lavoratori al processo decisionale nei loro luoghi di lavoro e che è necessario preparare i sindacati per rafforzare il proprio ruolo. Perciò, le nostre buone pratiche per migliorare le funzioni si concretizzano in:

- Sensibilizzare i leader sindacali riguardo all’importanza di passare ai lavoratori una completa e corretta informazione di quello che il datore di lavoro ha fornito nel procedimento di informazione e di consultazione.
- Procurare ai leader sindacali un’abilitazione sufficiente nelle questioni necessarie per svolgere un ruolo attivo nel design e nell’applicazione delle strategie di sviluppo del settore dei servizi pubblici, e potenziare la sottoscrizione degli accordi collettivi in questo ambito.
- Proteggere la qualità di impiego e le condizioni di lavoro dei lavoratori del settore dei servizi pubblici, di fronte all’esistenza dei nuovi rischi sanitari e psicosociali dalle conseguenze, sia della crisi sanitaria, che della crisi economica causata dalla pandemia.
- Promuovere il riconoscimento del sindacato e dei rappresentanti dei lavoratori, come i legittimi interlocutori davanti al datore di lavoro, eliminando le situazioni di depersonalizzazione nel processo decisionale e evitando che essi siano considerati un elemento subordinato nei processi economico-sociali.
- Elaborare le attività pubbliche mediatiche che permettano di migliorare l’immagine dei sindacati davanti alla società, in generale, e ai lavoratori, in particolare; e potenziare la spiegazione dei successi sindacali raggiunti nelle diverse attività realizzate nella protezione dei lavoratori.