

Il concetto di rappresentatività a livello nazionale, internazionale ed europeo

Introduzione

La rappresentatività delle parti sociali ne legittima i diversi ruoli nelle relazioni industriali, attraverso lo strumento del dialogo sociale, la contrattazione collettiva o il coinvolgimento nella definizione o attuazione delle politiche governative. In virtù di tale rappresentatività, le parti sociali sono autorizzate ad agire per conto dei propri membri oppure, in alcuni casi, della totalità delle aziende e della forza lavoro. La relazione esamina i vari modi in cui la rappresentatività delle parti sociali si declina a livello nazionale, europeo e internazionale.

Contesto delle politiche

Pressoché tutti gli Stati membri dell'UE dispongono di un quadro giuridico che definisce il funzionamento della rappresentatività per le organizzazioni delle parti sociali. Il ruolo svolto dalla legislazione nei concetti nazionali di rappresentatività, tuttavia, è estremamente variabile e può includere la definizione delle condizioni per partecipare alla contrattazione collettiva oppure per estendere gli accordi che ne risultano e renderli così generalmente vincolanti. Un altro modo in cui la legislazione può plasmare la rappresentatività è attraverso l'imposizione di soglie in termini di rappresentanza, densità organizzativa o risultato minimo delle elezioni. Anche l'entità del ruolo assunto dalla legislazione può variare notevolmente. In alcuni paesi l'osservanza dei requisiti di legge è un aspetto imprescindibile, mentre in altri il riconoscimento reciproco riveste maggiore importanza o costituisce addirittura la sola base della rappresentatività. Oggi, pur essendovi ancora alcuni Stati membri in cui datori di lavoro e sindacati si affidano all'autoregolamentazione basata sul riconoscimento reciproco per affermare la propria rappresentatività, nella maggior parte dei casi esiste un quadro giuridico che disciplina tale rappresentatività delle parti sociali. In alcuni paesi sono tuttora in corso processi intesi a chiarire tali rapporti.

A livello di UE il concetto di rappresentatività è stato delineato per la prima volta dalla Commissione europea nel 1993 ed è stato poi più precisamente definito nel 1998.¹

La rappresentatività costituisce il presupposto per poter includere le organizzazioni delle parti sociali europee fra quelle che devono essere consultate dalla Commissione europea a norma dell'articolo 154 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nonché per garantire l'attuazione legalmente vincolante dei relativi accordi come previsto dall'articolo 155 TFUE. Un'analisi del concetto europeo di rappresentatività può contribuire alla discussione circa la necessità di rettificare eventuali elementi della metodologia applicata da Eurofound negli studi sulla rappresentatività stessa.

Risultati principali

La rappresentatività ha vari significati nei 28 Stati membri e in Norvegia. Nella pratica, solo pochi sistemi nazionali adottano una forma pura di riconoscimento reciproco o conformità giuridica. Gli Stati membri applicano perlopiù una combinazione di tali principi, accostando criteri formali e informali.

Oltre alla dicotomia fondamentale del concetto di rappresentatività, basato da un lato sull'osservanza dei requisiti di legge e dall'altro sul riconoscimento reciproco, la relazione considera tre elementi o fattori cruciali in grado di contribuire in vario modo alla rappresentatività delle parti sociali: successo elettorale, forza organizzativa in termini di rappresentanza e capacità negoziale.

L'applicazione di eventuali soglie è meno comune per i datori di lavoro che per i sindacati. Le soglie applicabili ai datori di lavoro sono un requisito per l'estensione dei contratti collettivi oppure un criterio che consente l'accesso a organi tripartiti.

Quattro modelli di rappresentatività

Secondo la relazione, in Europa coesistono quattro modelli di rappresentatività:

1. **Autoregolamentazione delle parti sociali:** un sistema di riconoscimento reciproco autoregolamentato dalle parti sociali, associato ai fattori di capacità negoziale e forza sociale nonché a una regolamentazione molto limitata della rappresentatività da parte dello Stato.

¹ Commissione europea (1993), «Comunicazione concernente l'applicazione dell'accordo sulla politica sociale», (COM(93)600 final) e (1998) «Comunicazione della Commissione che adegua e promuove il dialogo sociale a livello comunitario» (COM(98)322 final).

2. **Regolamentazione mista di parti sociali e Stato:** un modello misto che combina elementi di riconoscimento reciproco delle parti sociali, regolamentazione statale e conformità giuridica.
3. **Forza di rappresentanza regolamentata dallo Stato:** un sistema di conformità giuridica regolamentato dallo Stato in cui la «forza sociale» viene usata come misura giuridica della rappresentatività.
4. **Forza elettorale regolamentata dallo Stato:** un sistema di conformità giuridica strutturato dallo Stato in cui la rappresentatività è determinata in prima linea dal successo elettorale.

La discussione sul concetto di rappresentatività a livello internazionale risale a un parere consultivo emesso nel 1922 dalla Corte permanente di giustizia internazionale. Nel 1956 la Commissione di esperti per l'applicazione delle convenzioni e raccomandazioni (CEACR) ha evocato per la prima volta il concetto di rappresentatività, affermando che «la rappresentatività delle parti deve essere sostanziale». Secondo l'attuale elenco di condizioni per la rappresentatività stilato dalla CEACR, i criteri della stessa devono essere: a) oggettivi; b) esatti; c) predeterminati. Il Comitato europeo dei diritti sociali e il Consiglio d'Europa hanno stabilito nel 2006 che i criteri di rappresentatività devono essere: a) ragionevoli; b) chiari; c) predeterminati; d) oggettivi; e) sanciti dalla legge; f) sottoposti al controllo giurisdizionale.

Presupposti per la rappresentatività

Nel 1993 le parti sociali intersettoriali europee hanno presentato un elenco dettagliato di condizioni che devono essere soddisfatte dalle organizzazioni consultate dalla Commissione europea. In base a tale elenco, le organizzazioni devono essere:

- organizzate orizzontalmente o per settori a livello europeo;
- composte da organizzazioni a loro volta considerate rappresentative degli interessi che difendono ai rispettivi livelli nazionali, in particolare negli ambiti delle politiche sociali, del lavoro e delle relazioni industriali;
- rappresentate in tutti gli Stati membri della Comunità europea e, possibilmente, dello Spazio economico europeo o aver partecipato al dialogo sociale di «Val Duchesse»;
- composte da organizzazioni che rappresentano datori di lavoro o lavoratori, basate su un'adesione volontaria a livello nazionale ed europeo;
- composte da membri autorizzati a partecipare, direttamente o attraverso i propri delegati, alle contrattazioni collettive ai rispettivi livelli;
- autorizzate dai propri membri a rappresentarli nel quadro del dialogo sociale in seno alla Comunità europea.

Quadri di riferimento

Lo studio ha individuato quattro diversi quadri di riferimento per la valutazione della rappresentatività delle parti sociali nell'Unione europea:

1. creazione di comitati settoriali europei per il dialogo sociale (conformità giuridica);
2. consultazione basata sulla conformità giuridica;
3. contrattazione basata sul riconoscimento reciproco e sull'autonomia contrattuale;
4. attuazione di accordi quadro europei su decisione del Consiglio.

Conclusioni

- Nel complesso, il concetto di rappresentatività a livello nazionale è un tema poco discusso.
- In linea con la comunicazione del 1993 concernente l'applicazione dell'accordo sulla politica sociale, negli ultimi 20 anni non è emerso alcun modello unico e continua anzi a sussistere una varietà di prassi nei diversi Stati membri, cosa che ostacola il raggiungimento di un concetto europeo basato su criteri comuni e armonizzati.
- Nella sua valutazione della rappresentatività delle parti sociali a livello di UE sulla base della loro differente forza di rappresentanza, Eurofound potrebbe voler prendere maggiormente in considerazione i diversi concetti adottati a livello nazionale.
- Alla luce dei diversi quadri giuridici in materia di rappresentatività esistenti in corrispondenza delle diverse interfacce del dialogo sociale europeo, si pone la domanda se la trasparenza della politica dell'UE in materia di dialogo sociale possa essere migliorata attraverso l'armonizzazione di tali quadri di riferimento.
- In linea con la dichiarazione su «un nuovo inizio per un dialogo sociale forte» rilasciata dalla presidenza del Consiglio dell'Unione europea, dalla Commissione europea e dalle parti sociali europee in occasione di un evento tenutosi a Bruxelles il 27 giugno 2016, le parti sociali europee dovrebbero lavorare per migliorare la «rappresentanza e rappresentatività dei sindacati e delle organizzazioni dei datori di lavoro e garantire la capacità di stipulare accordi con un mandato appropriato».

Ulteriori informazioni

Il testo integrale della relazione «The concept of representativeness at national, international and European level» (Il concetto di rappresentatività a livello nazionale, internazionale ed europeo) è disponibile all'indirizzo <http://www.eurofound.europa.eu/publications>.

Per ulteriori informazioni, rivolgersi a Peter Kerckhofs, responsabile della ricerca, all'indirizzo pke@eurofound.europa.eu.