PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DOMENICO BENEDETTI VALENTINI

La seduta comincia alle 14,30.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Audizione di rappresentanti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione e ai risultati di impresa, l'audizione di rappresentanti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Ringraziamo vivamente per aver accolto l'invito della Commissione il dottor Giuseppe Tesauro, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, premettendo sin d'ora che questo incontro si inserisce nell'ambito dell'indagine conoscitiva per la quale rivestono particolare importanza gli atti delle sedute e tutta la documentazione che i nostri ospiti consegnano alla Commissione; tale materiale sarà attentamente valutato in sede di elaborazione del documento conclusivo. Questa specifica attività della Commissione interviene nell'ambito dell'esame delle proposte di legge sul tema in oggetto; siamo pertanto interessati ad un confronto dal quale scaturiscano giudizi, spunti e suggerimenti sulla tematica generale della partecipazione dei lavoratori alla gestione e ai risultati di impresa, della quale in questa legislatura questa presidenza e questa Commissione hanno deciso di riattivare fortemente l'esame, nella prospettiva concreta di giungere comunque alla predisposizione di un testo normativo.

Come potrete ben capire non sono pochi gli elementi controversi ed incontrovertibili, però la volontà politica è quella di pervenire, nonostante le difficoltà, ad un risultato normativo operativo e concreto. È per questo motivo che abbiamo ritenuto opportuno che l'Autorità fosse direttamente coinvolta su alcuni aspetti della problematica di primario rilievo.

Do senz'altro la parola al nostro ospite.

GIUSEPPE TESAURO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.* Signor presidente, anzitutto ringrazio la Commissione per l'invito a svolgere le nostre considerazioni su una tematica così rilevante. La proposta di legge delega è finalizzata ad introdurre delle regole volte a garantire la partecipazione dei lavoratori dipendenti alla gestione e ai risultati dell'impresa, mediante una disciplina che ponga le condizioni e disponga le agevolazioni necessarie all'adozione dello « statuto partecipativo » delle imprese. Tale iniziativa legislativa appare in linea sia con l'articolo 46 della Costituzione sia con i principi comunitari: in particolare, con il perseguimento di un elevato livello di occupazione e di protezione sociale (articolo 2 del Trattato CE), attraverso la promozione del coordinamento tra le politiche degli Stati membri in materia di occupazione al fine di accrescerne l'efficacia con lo sviluppo di una strategia coordinata per l'occupazione (articolo 3, comma 1, lettera *i)).*

È noto peraltro che in sede comunitaria la previsione di forme e meccanismi che facilitino la partecipazione dei lavoratori ai risultati ed alla gestione dell'impresa è stata oggetto di numerosi interventi. Ricordo ad esempio la direttiva 2002/14/CE, nella quale l'introduzione di

procedure di formazione e consultazione dei lavoratori viene esplicitamente legata alla necessità di intensificare il dialogo sociale e le relazioni di fiducia nell'ambito dell'impresa per favorire l'anticipazione dei rischi e sviluppare la flessibilità dell'organizzazione del lavoro.

Quanto, poi, alla partecipazione dei lavoratori alle scelte gestionali dell'impresa il *favor* delle istituzioni comunitarie verso tale forma di coinvolgimento emerge anche dalle recenti disposizioni sullo statuto della società europea (l'ennesimo passaggio di un processo ideativo che dura da cinquant'anni) dove si prevede che il progetto di costituzione di una società europea debba essere accompagnato da una procedura di negoziazione con i rappresentanti dei lavoratori sulle modalità del loro coinvolgimento nella gestione della società.

L'articolo 1 della proposta di legge in oggetto prevede che il Governo emani uno o più decreti legislativi finalizzati all'adozione dello statuto partecipativo delle imprese, sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. In questo modo la proposta di legge riconosce la potenziale rilevanza per il diritto della concorrenza delle forme di partecipazione delle associazioni sindacali alla gestione e ai risultati economici dell'impresa. Il problema del rapporto tra diritti sociali dei lavoratori e tutela della concorrenza si pone soprattutto qualora si tratti di rapporti sindacali e di accordi stipulati tra organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori che investono specifici aspetti della tutela dei diritti dei lavoratori suscettibili di comportare (direttamente o indirettamente) una limitazione della concorrenza fra imprese nei mercati dei beni e dei servizi finali in cui le stesse operano.

Va di contro rilevato, come sottolineato anche in una celebre sentenza della Corte di giustizia del 21 settembre 1999, relativa all'azienda Albany International B.V., che gli obiettivi di politica sociale perseguiti da tali accordi sarebbero gravemente compromessi se le parti sociali fossero soggette all'applicazione della disciplina della concorrenza (e segnatamente della disciplina che vieta intese anticompetitive), nella ricerca comune di misure volte a migliorare la condizione di occupazione e di lavoro.

Quindi dalla lettura degli orientamenti comunitari sembrerebbe emergere la ricerca di una soluzione di compromesso (come spesso succede tra valori potenzialmente o attualmente contrastanti), basata sulla valutazione della natura e dell'oggetto degli accordi di natura sindacale, che riconosca all'autonomia collettiva un'immunità rispetto alla normativa antitrust qualora un miglioramento generale delle condizioni dei lavoratori possa giustificare il sacrificio che indirettamente ne derivi per i consumatori o gli utenti delle imprese.

Meno indagato ed ancora non affrontato dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale pare essere invece il problema dell'impatto sul funzionamento concorrenziale del mercato delle forme di partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa, intese sia come previsione di procedure formali e vincolanti di informazione e di consultazione dei lavoratori, sia come loro coinvolgimento nella gestione dell'impresa attraverso l'esercizio della rappresentanza collettiva a livello societario.

Per tali ipotesi è possibile evidenziare alcune aree problematiche meritevoli di attenzione, soprattutto laddove, per le caratteristiche del mercato in cui le imprese operano, la diffusione delle informazioni e le forme di partecipazione dei lavoratori alla gestione possano costituire uno strumento di collegamento tra concorrenti ed un canale di trasparenza informativa in ordine alle loro politiche commerciali, suscettibile di alterare le dinamiche concorrenziali sul mercato e di facilitare eventuali forme di collusione orizzontale.

La previsione di incentivi al coinvolgimento dei lavoratori nella definizione delle materie che riguardano le principali problematiche occupazionali, attraverso l'istituzione di organismi congiunti costituiti sia dai rappresentanti delle imprese sia da rappresentanze dei lavoratori appositamente eletti o nominati dalle rappresentanze sindacali, consente l'introduzione di

uno strumento potenzialmente idoneo a contribuire alla realizzazione di quell'elevato livello di occupazione e di protezione sociale sancito anche dal Trattato dell'Unione europea.

La norma proposta offre tuttavia lo spunto per evidenziare una serie di cautele che potrebbero essere tenute in considerazione nel disciplinare le forme di partecipazione.

Tenuto conto degli orientamenti giurisprudenziali comunitari in materia, di cui ho appena evocato un passaggio, la relazione esistente tra politica della concorrenza e politiche sociali deve articolarsi secondo un principio di proporzionalità, sulla base del quale i mezzi impiegati al fine del perseguimento delle legittime istanze di tutela dei lavoratori non eccedano quanto strettamente funzionale al raggiungimento degli obiettivi di politica sociale e non pregiudichino pertanto, ingiustificatamente, la realizzazione di un mercato concorrenziale.

Vorrei aprire una parentesi e fornire una chiave di lettura: tutto il sistema comunitario ruota attorno ad un nocciolo duro, che è rappresentato dal mercato comune, cioè dalla libera circolazione delle merci e dei fattori della produzione e dalla concorrenza. La concorrenza è – in definitiva – un supporto del mercato, volto a non far rientrare dalla finestra ciò che stato cacciato via dalla porta. Tale nocciolo duro e tutte le norme che lo disciplinano – che sono le norme fondamentali del sistema comunitario, complessivamente considerato – con che cosa deve essere contemperato? Con gli interessi generali dei paesi membri della comunità (che, tuttavia, non sono solo appannaggio dei paesi membri). Essi sono di volta in volta nominati e, nel volgere di cinquant'anni di comunità europee, si sono sempre scoperti e specificatamente nominati. Uno di questi è – per esempio – la tutela dei lavoratori. In nome di tale valore si può avere una deroga al principio della libertà di circolazione delle merci, dei capitali, dei servizi e di tutela della concorrenza. La sentenza relativa all'azienda Albany International B.V., che citavo in precedenza, è emblematica di tale « compromesso » (che non è una brutta parola, ma serve a capire bene che, ogni tanto, bisogna derogare a certi principi, in funzione di alcuni interessi generali). Nel compiere tale compromesso è d'obbligo utilizzare un test di proporzionalità. In altri termini, si può derogare al nocciolo duro del sistema, solamente in vista di obiettivi di interesse generale, con misure che servano unicamente a raggiungere detti obiettivi generali e che non vadano oltre: quindi, si tratta di un test di proporzionalità in senso tecnico.

Gli interventi relativi alla tutela dei livelli occupazionali – la parentesi precedente serviva a dare una chiave di lettura della questione – costituiscono un problema generale (in questo momento ci stiamo occupando della partecipazione dei lavoratori, ma considerazioni analoghe potrebbero essere fatte per tanti altri valori, dall'ambiente, alla famiglia, alla libertà di espressione, eccetera). Per quanto concerne detti interventi, previsioni volte ad imporre ai nuovi entranti in un mercato l'assorbimento della manodopera eccedente rischiano di disincentivare l'ingresso sul mercato stesso di nuovi operatori o, in ogni caso, di ridurne l'impatto concorrenziale, soprattutto qualora esse siano destinate ad operare in mercati oggetto di recente liberalizzazione. Sono dei lacci che – per il nuovo entrante – possono costare cari.

Una trasposizione di tali principi nell'ambito della proposta di legge in esame porta ad evidenziare come, laddove gli accordi sindacali finalizzati all'adozione dello « statuto partecipativo » abbiano come controparti le rappresentanze sindacali firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati a tutte le imprese operanti in un determinato mercato, la regolamentazione collettiva dei rapporti di lavoro potrebbe interferire con il corretto dispiegarsi dei meccanismi concorrenziali nel mercato dei beni e servizi in cui le imprese operano.

Nello « statuto partecipativo », previsto dalla proposta di legge, le forme di partecipazione dei lavoratori alla gestione

dell'impresa sono intese – oltre che come partecipazione al capitale ed ai risultati economici – sia come procedure di informazione e di consultazione dei lavoratori, sia come un loro coinvolgimento nella gestione dell'impresa, attraverso l'esercizio della rappresentanza collettiva a livello societario.

Tali due strumenti in cui si articola lo « statuto partecipativo » appaiono meritevoli di alcune considerazioni in ordine alla loro rilevanza concorrenziale.

L'introduzione, per quanto riguarda il primo aspetto, di « procedure formali, vincolanti e garantite » di informazione, consultazione, controllo da parte dei rappresentanti dei lavoratori sulle decisioni più rilevanti dell'impresa è uno strumento che contribuisce utilmente – come si evince anche dai *considerando* della direttiva 2002/14/CE – a ridurre le asimmetrie informative tra lavoratori e datori di lavoro, a diminuire i costi di transazione ed a correggere una situazione di dipendenza economica del lavoratore dal datore di lavoro, a beneficio del lavoratore stesso. In ultima analisi, il beneficio dei lavoratori è un elemento di efficienza delle imprese.

Il testo normativo proposto sembrerebbe pertanto prevedere un coinvolgimento – in termini di informazione, consultazione e controllo – dei lavoratori che riguardi non solo la situazione e le prospettive occupazionali dell'impresa o le decisioni strettamente suscettibili di incidere sulle condizioni lavorative, ma anche, più in generale, tutti i principali aspetti della gestione, quali la situazione economica e finanziaria, le strategie commerciali, l'andamento della produzione e delle vendite, i piani di investimento, il posizionamento sul mercato, e così via.

Quanto al secondo aspetto, lo « statuto partecipativo » delle imprese prevede forme anche di esercizio della rappresentanza collettiva a livello societario, oltre che di accesso collettivo dei lavoratori dipendenti al capitale di impresa, e quindi una più attiva partecipazione della rappresentazione dei lavoratori alle scelte gestionali e strategiche delle imprese.

Il diritto del lavoratore di partecipare alla gestione con i propri rappresentanti è un principio espressamente sancito dall'articolo 46 della Costituzione, finalizzato, come sottolineato anche nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge, a rafforzare non solo l'adattabilità delle imprese alle variazioni di mercato, ma anche il senso di una « comunità di destino » tra tutti i soggetti sociali ed economici che operano all'interno delle aziende italiane, ormai destinate a competere nel mercato globale. In questo senso, la proposta di legge introduce una disciplina che, incentivando l'adozione di strumenti atti a garantire il diritto dei lavoratori ad essere adeguatamente coinvolti nella gestione delle imprese, appare senz'altro in linea con il suddetto obiettivo, cioè è idonea a perseguire l'obiettivo prefigurato.

Entrambe le forme di partecipazione offrono anche lo spunto per alcune considerazioni in ordine ai loro possibili risvolti sul funzionamento concorrenziale del mercato.

Viene infatti in rilievo il problema legato alla circolazione di informazioni sensibili e strategiche che potrebbe realizzarsi attraverso il ruolo svolto dalle rappresentanze sindacali a difesa e tutela dell'interesse dei lavoratori. Ciò, in particolare, laddove i destinatari dei flussi informativi o i soggetti deputati a svolgere funzioni di rappresentanza collettiva degli organi di gestione societaria siano associazioni sindacali rappresentative di una pluralità di lavoratori operanti in un determinato settore economico. In tali casi, infatti, la partecipazione di rappresentanti di un medesimo sindacato agli organi societari di imprese concorrenti potrebbe avere risvolti in termini di maggiore trasparenza « orizzontale » in ordine alle più rilevanti informazioni strategiche e commerciali delle imprese. Ciò, in un certo senso, sarebbe un fenomeno parallelo ad un fenomeno tipicamente italiano, con componenti dei consigli di amministrazione che ritroviamo in più di una impresa, spesso in imprese concorrenti.

A tale riguardo, in sede comunitaria la direttiva 2002/14/CE, più volte ricordata,

associa l'approccio favorevole alla trasmissione di informazioni strategiche e gestionali a favore delle organizzazioni rappresentative dei lavoratori alla previsione di stringenti obblighi di riservatezza. Allo stesso modo, anche la legge 9 febbraio 1999, n. 30, che ha ratificato e reso esecutiva la Carta sociale europea, sancisce che l'informazione ai lavoratori circa la situazione economica e finanziaria dell'impresa possa essere subordinata al rispetto di obblighi di riservatezza. Si tratta di un aspetto importante, perché la riservatezza è un « bene » che dovrebbe essere quanto mai diffuso in questi settori.

In realtà, in entrambi i casi, il bene giuridico tutelato è costituito dalla salvaguardia contro la divulgazione di segreti aziendali o di informazioni sensibili, che potrebbero essere fraudolentemente diffusi a terzi, a danno dell'impresa stessa.

Diversa è invece la necessità di evitare la diffusione orizzontale di informazioni sui dati particolarmente sensibili sotto il profilo concorrenziale (prezzi, quote di mercato, strategie commerciali ed altro), che possa eliminare o attenuare, soprattutto in mercati oligopolistici e caratterizzati dalla produzione di beni omogenei, il confronto concorrenziale fra le imprese. In questo contesto, peraltro, l'interesse delle imprese a consentire la divulgazione di informazioni economicamente rilevanti, al fine di agevolare forme di coordinamento orizzontale con i propri concorrenti, può configurarsi come interesse coincidente con quello dei lavoratori e delle loro associazioni alla attenuazione della pressione concorrenziale nel mercato dei beni e servizi finali.

Con riferimento a tali problematiche è, pertanto, auspicabile l'adozione di particolari cautele affinché, nel contemperamento fra le istanze di tutela del mercato e di garanzia del diritto delle rappresentanze dei lavoratori ad essere destinatarie di adeguati flussi informativi ed a partecipare adeguatamente agli organi di gestione delle imprese, la sede sindacale non divenga uno strumento per lo scambio di informazioni sensibili tra imprese concorrenti. Sarebbe un potenziale strumento di scambio di informazioni del quale l'assetto del mercato italiano non ha certamente bisogno.

Questi sono gli aspetti che l'Autorità garante della concorrenza ritiene di segnalare all'attenzione della Commissione. Aggiungo che guardiamo con molto favore l'iniziativa in atto, perché la riteniamo un elemento di efficienza. Le iniezioni di democrazia, non soltanto nelle società, riguardanti la partecipazione ai processi decisionali sono forme di efficienza, aumentano il tasso di efficienza delle imprese così come di altre strutture ed altri soggetti e quindi non possono che essere considerate dall'Autorità garante della concorrenza come un obiettivo da perseguire.

PRESIDENTE. Nell'invitare il dottor Tesauro a consegnare alla Commissione la documentazione di riferimento, lo ringrazio del contributo fornito. Egli ha toccato alcuni nodi già focalizzati, che rappresentano aspetti da chiarire nelle loro zone d'ombra per l'adozione di una nuova normativa. Credo, peraltro, che, almeno per taluni punti dell'analisi, buona parte della Commissione sia in sintonia con quanto il presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha illustrato.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa il 16 giugno 2003.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO