

Camera dei Deputati
Commissione IX Trasporti, Poste e Telecomunicazioni

Segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato del 14 settembre 2011 relativa alla disposizione contenuta nell'art. 8, comma 3-bis del DL 13 agosto 2011, n.138, aggiunto dalla legge di conversione 14 settembre 2011, n.148, in materia di contratti collettivi di lavoro nel settore ferroviario

**Audizione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato
Antonio Catricalà**

Roma, 26 ottobre 2011

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

sono grato a codesta Commissione di avermi dato l'occasione per illustrare il punto di vista dell'Autorità in relazione alla disciplina posta dal comma 3-*bis* dell'art. 8 del DL 13 agosto 2011, n.138, aggiunto dalla legge di conversione 14 settembre 2011, n.148, già oggetto di una nostra recente segnalazione a Voi nota. Per tale ragione in questa sede mi limiterò a ribadire i concetti già espressi, esplicitando gli effetti negativi della norma in questione.

La disposizione in parola integra l'art. 36 del DLgs 8 luglio 2003, n.188 Attuativo della direttiva 2011/12/CE che dispone ulteriori obblighi in capo alle imprese ferroviarie che operano sull'infrastruttura ferroviaria nazionale servizi di trasporto merci o di persone. In particolare a seguito del richiamato intervento normativo, le imprese ferroviarie hanno l'obbligo, tra l'altro, di applicare "i contratti collettivi nazionali di settore" anche con particolare riguardo alle "condizioni di lavoro del personale".

L'Autorità ha inteso segnalare questo intervento normativo perché potrebbe determinare un'ingiustificata restrizione al processo concorrenziale. Ciò accadrebbe se la norma venisse interpretata nel senso di imporre la convergenza verso il contratto di lavoro stipulato dall'ex-monopolista, tutt'ora impresa dominante, il gruppo FS.

Deve in proposito osservarsi che le regole della corretta ermeneutica legislativa non sono derogabili e tra queste regole primeggia il principio di conservazione delle norme di diritto. Secondo il noto principio, applicato senza eccezioni dalla Corte costituzionale, dalla Cassazione e dai giudici di merito, nel dubbio tra due possibili interpretazioni della stessa norma, va privilegiata quella che consente alla disposizione di avere valore normativo e quindi innovativo dell'ordinamento rispetto a quella secondo la quale non avrebbe effetto alcuno.

Potrebbe in astratto ritenersi che la norma consenta alle imprese presenti nel settore di conservare la propria disciplina contrattuale del rapporto di lavoro con i propri dipendenti. Ove ciò fosse vero la norma non avrebbe alcun effetto: sarebbe quindi *inutiliter data* e rispetto a questa eventualità qualsiasi giudice (e soprattutto il giudice del lavoro) dovrebbe obbedire al principio di conservazione del valore normativo e applicare alla fattispecie controversa il contratto FS o, tutt'al più, quello degli autoferrotranviari, anche se l'impresa adotta un diverso contratto collettivo, con pregiudizio per la concorrenza.

Le condizioni che l'impresa ex-monopolista legale è stata in grado di concedere storicamente risentono sia della posizione dominante sul mercato dell'impresa, sia del fatto che la stessa ha beneficiato, e tuttora beneficia, di sovvenzioni pubbliche, in un quadro nel quale, come più volte l'Autorità ha evidenziato, non è definito in modo trasparente ciò che pertiene al servizio universale e ciò che è invece svolgimento di libera attività imprenditoriale in senso pieno. Inoltre, la circostanza stessa che il gruppo FS è in totale proprietà pubblica contribuisce a far sì che nella sua gestione possano perseguirsi anche scopi ulteriori rispetto a quelli tipici di un'azienda sul mercato, potendosi contare su una sorta di permanente garanzia di ultima istanza.

E' opportuno mettere in evidenza che gli esiti di quella lettura sarebbero esiziali per quel poco di concorrenza che si è finora potuta realizzare nel settore merci. L'imposizione legislativa degli *standard* economici e normativi dell'ex-monopolista anche ai nuovi operatori si tradurrebbe in un aggravio difficilmente sostenibile: lo stesso gruppo FS ha quantificato che il proprio costo del lavoro sarebbe superiore a quello delle nuove imprese del 30%. Si consideri che tali maggiori costi non dipendono tanto dal livello delle retribuzioni corrisposte, ma da una serie di rigidità nell'utilizzo del personale, che sono il portato storico delle vicende organizzative del Gruppo FS.

L'imposizione per legge di simili oneri economici e rigidità nell'organizzazione del lavoro anche a tutti gli altri operatori rischia di mettere in discussione le stesse nuove iniziative imprenditoriali ancora non consolidate.

Si rifletta, inoltre, che l'effetto negativo sulla concorrenza – l'eventuale uscita dal mercato di competitori effettivi - avrebbe poi un sicuro riflesso pregiudizievole sugli stessi livelli occupazionali che queste nuove iniziative imprenditoriali hanno consentito di raggiungere. Alcuni recenti dati mostrano che nel settore merci le imprese private, oltre ad aver raggiunto una quota tra il 24 e il 28% di traffico, hanno anche incrementato l'occupazione del 20% rispetto all'anno scorso. Si tratta di dati particolarmente significativi anche perché si pongono in vistosa controtendenza rispetto al depresso andamento congiunturale. La fissazione per via normativa di livelli di costo del lavoro elevati avrebbe il sicuro effetto quanto meno di frenare il *trend* positivo di assunzioni registrato nell'ultimo anno.

A non diverse conclusioni si deve pervenire per il settore del trasporto passeggeri. Qui la liberalizzazione è ancora in una fase embrionale e l'introduzione di un limite quale quello paventato rischierebbe di bloccare sul nascere il processo stesso.

In altri termini, l'intervento legislativo in questione, peraltro ambiguo nel suo effettivo significato normativo, rischia di introdurre pericolose rigidità che non giovano ai delicati equilibri del settore.

L'Autorità è, d'altro canto, pienamente consapevole delle spesso non proporzionate differenze di trattamento nelle condizioni di lavoro esistenti nel settore.

Oltre al contratto applicato al Gruppo FS (c.d. Attività Ferroviarie), c'è il contratto nazionale degli Autoferrotranviari (proprio delle imprese ferroviarie di trasporto pubblico), il contratto nazionale logistica trasporto merci e spedizioni; ci sono poi contratti individuali plurimi che sono sottoscritti dalle rappresentanze sindacali territoriali e aziendali. Per quanto concerne le nuove imprese operanti nel servizio di trasporto passeggeri, dopo una prima fase di applicazione del contratto nazionale dei servizi, stanno orientandosi all'adesione al nuovo contratto collettivo Mobilità, tramite contratti collettivi aziendali.

Il nuovo contratto della Mobilità in corso di definizione, con la mediazione del Ministero delle infrastrutture, dovrebbe avere la funzione, da un lato, di porre le basi per evitare eccessive differenziazioni nel trattamento dei lavoratori e, dall'altro, per consentire le flessibilità necessarie per rispondere alle sfide che la liberalizzazione impone nei diversi comparti del settore. Nonostante la partecipazione dei sindacati maggiormente rappresentativi e della stessa Federtrasporto di Confindustria, molte

imprese private non sembrano allo stato intenzionate a aderire a questa impostazione. Ciò testimonia inequivocabilmente dell'esistenza di difficoltà connesse alla sostenibilità di determinati trattamenti contrattuali.

Non è certo compito dell'Antitrust intervenire nel sistema delle relazioni industriali, ma non può certo esimersi dal segnalare i pregiudizi al sistema concorrenziale che una regolazione restrittiva, come quella di recente approvata, causa al settore.

La pur opportuna razionalizzazione del sistema non dovrebbe essere imposta autoritativamente dal legislatore, ma dovrebbe seguire le ordinarie regole della contrattazione collettiva. Solo gli attori sociali – imprese e sindacati – sono in grado di definire, in base alle specificità delle singole attività interessate, le discipline contrattuali più adeguate. E' in fondo questo il *proprium* dell'autonomia collettiva costituzionalmente garantita alle organizzazioni sindacali (art.39 Cost): definire non solo i contenuti, ma anche gli ambiti di applicazione dei contratti di lavoro. L'intervento del legislatore in questione rischia di essere oltre che inefficiente sul piano della concorrenza e depressivo dei livelli occupazionali anche lesivo delle autonomie garantite al livello più alto del nostro ordinamento. Soltanto affidando agli stessi attori del sistema, nell'esercizio delle rispettive autonomie collettive, la definizione della disciplina e quindi del costo di un fattore della produzione essenziale come il lavoro, ci si può aspettare il raggiungimento progressivo di equilibri sostenibili così per le imprese – tutte non solo per l'ex-monopolista – come per gli stessi lavoratori. Equilibri che per la natura delle cose sono mutevoli nel tempo e che rifuggono pertanto da cristallizzazioni aprioristiche.

Diversamente, giova ribadire, le imprese private potrebbero essere costrette ad abbandonare l'attività con evidenti danni per la collettività intera, specialmente in un momento di grave crisi come l'attuale.

La disposizione in esame potrebbe presentare, inoltre, criticità anche in rapporto alle libertà fondamentali garantite dai Trattati comunitari. In particolare, nel momento in cui si stabilisce l'obbligo del rispetto dei contratti nazionali di settore anche per le imprese straniere e per le associazioni internazionali di imprese ferroviarie, si impone una restrizione alla libertà di prestazione dei servizi garantita dall'art.56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea. Questa restrizione per essere giustificata deve rispettare un rigoroso criterio di proporzionalità¹, soprattutto perché gli interventi in questione riguardano servizi aperti alla concorrenza da parte anche di imprese di altri Stati membri.

E' dubbio che un'imposizione come quella eventualmente derivante dalla possibile lettura sopra ricordata della norma in questione possa soddisfare queste condizioni.

¹ Si dovrebbe dimostrare che l'estensione ai lavoratori distaccati di tutele aggiuntive rispetto a quelle del c.d. "nocciolo duro" stabilite dalla direttiva 96/71 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996 sia effettivamente necessaria per la protezione dei diritti dei lavoratori nel settore.

In conclusione, l'intervento normativo in esame introduce quanto meno elementi di ambiguità nella disciplina del settore che di per sé costituiscono un ostacolo al processo di liberalizzazione. Questo, come ricordato, è agli inizi e sta cominciando a produrre effetti benefici, ma rischia di essere stroncato sul nascere.

A tutto voler concedere data la formulazione della norma che si esprime al plurale (contratti collettivi nazionali di settore) non è dato individuare con certezza quale siano i contratti cui il legislatore si riferisce. Per le ragioni dette, il contratto FS è in grado di esercitare una forte suggestione e assurgere a parametro implicito, ma determinante per gli assetti contrattuali ancora in corso di definizione nel settore.

Anche qualora l'unico effetto che si traesse dalla disposizione in parola fosse solo quello di vincolare le imprese ad applicare uno dei contratti del "settore" di riferimento, l'esito sarebbe comunque pregiudizievole. Per quanto rilevato, gli equilibri generali ne potrebbero risentire a scapito delle nuove e benefiche iniziative intraprese. Il testo attuale apre la via a decisioni giudiziarie che, nell'incertezza, potrebbero estendere *tout court* l'efficacia del contratto FS o di quello degli Autoferrotranviari anche a realtà che non sono in grado di sostenerli.

Ad opinare diversamente, del resto, si sarebbe costretti a ritenere che la disposizione non ha in realtà alcun reale significato normativo: ma è difficile che i giudici pervengano ad un simile esito interpretativo, posto che sono vincolati al generale principio di conservazione della legge e del suo effetto dispositivo.

L'imposizione per legge di presunte maggiori tutele del lavoro, oltre a ostacolare la concorrenza, rischia di produrre l'effetto non voluto di far perdere definitivamente il posto di lavoro a coloro che sono stati assunti dalle nuove imprese e impedisce di crearne di nuovi.

Alla luce degli inconvenienti che la disposizione pone si suggerisce quindi la sua abrogazione.