

Commissione Lavoro Pubblico e Privato
Camera dei Deputati

*Delega al Governo per l'adozione di uno "statuto partecipativo" delle
imprese finalizzato alla partecipazione dei lavoratori alla gestione e ai
risultati di impresa*

Audizione del Presidente
dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Prof. Giuseppe Tesauro

Roma, 29 maggio 2003

Signor Presidente, Signori Onorevoli,

anzitutto ringrazio la Commissione per questo invito a svolgere qualche considerazione su una tematica così rilevante.

La proposta di legge delega è finalizzata ad introdurre regole per garantire la partecipazione dei lavoratori dipendenti alla gestione ed ai risultati di impresa, attraverso l'emanazione di una disciplina che *ponga le condizioni e disponga le agevolazioni* necessarie all'adozione dello "statuto partecipativo" delle imprese.

Il disegno di legge introduce una pluralità di forme nelle quali può estrinsecarsi tale partecipazione. Si fa riferimento ad organismi congiunti (rappresentanti delle imprese e rappresentanti dei lavoratori) con poteri di indirizzo, gestione e controllo nelle materie strettamente legate al trattamento dei lavoratori sul luogo di lavoro ed alla loro retribuzione (art. 1, co. 1, lett. a, n. 1); a procedure di informazione e consultazione dei rappresentanti dei lavoratori sulle più rilevanti scelte strategiche dell'impresa (art. 1, co. 1, lett. a, n. 2); al coinvolgimento dei lavoratori nei risultati economici dell'impresa, anche attraverso forme di partecipazione azionaria (art. 1, co. 1, lett. a, n. 3); infine, si prevede una "*rappresentanza collettiva [dei lavoratori] a livello societario*", che sembrerebbe pertanto postulare ipotesi più pervasive di compartecipazione dei lavoratori (attraverso le loro rappresentanze) alle scelte strategiche e commerciali delle imprese (art. 1, co. 1, lett. a, n. 4).

Tale iniziativa legislativa appare in linea sia con l'art. 46 cost., sia con i principi comunitari: in particolare, il perseguimento di "*un elevato livello di occupazione e di protezione sociale*" (art. 2 del Trattato), 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*" (art. 3, co. 1, lett. i).

Peraltro, è noto che in sede comunitaria la previsione di forme e meccanismi che agevolino la partecipazione (latamente intesa) dei lavoratori ai risultati ed alla gestione dell'impresa è stata oggetto di numerosi interventi.

Può ricordarsi, da ultimo, l'adozione della direttiva 2000/14/CE,¹ nella quale l'introduzione di procedure di informazione e di 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, sviluppare la flessibilità dell'organizzazione del lavoro ed agevolare l'accesso dei lavoratori alla formazione nell'ambito dell'impresa in un quadro di sicurezza, promuovere la sensibilizzazione dei lavoratori alle necessità di adattamento, aumentare la disponibilità dei lavoratori ad impegnarsi in misure e azioni intese a rafforzare la loro occupabilità, promuovere il coinvolgimento dei lavoratori nella conduzione dell'impresa e nella determinazione del suo futuro, nonché rafforzare la competitività dell'impresa”*.

Quanto poi alla partecipazione dei lavoratori alle scelte gestionali dell'impresa, il *favor* degli organi comunitari verso tale forma di coinvolgimento emerge dalle recenti disposizioni sullo statuto della Società Europea,² 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.³

L'art. 1, co. 1, della proposta di legge 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 tal modo, la proposta di legge riconosce la potenziale rilevanza per il diritto antitrust delle forme di partecipazione delle associazioni sindacali alla gestione ed ai risultati economici dell'impresa.

Al riguardo occorre rilevare che il problema dei rapporti 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 riguardano quegli specifici aspetti della tutela dei diritti dei lavoratori che sono suscettibili di comportare (anche indirettamente) una limitazione

¹ Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori – Dichiarazione congiunta del Parlamento Europeo, del consiglio e della commissione sulla rappresentanza dei lavoratori, in GUCE n. L80, del 23 marzo 2002, p. 29 ss..

² Regolamento (CE) n. 2157/01 del Consiglio, dell'8 ottobre 2001, relativo allo Statuto della Società Europea, in GUCE n. L. 294, del 10 novembre 2001, p. 1 ss..

³ Art. 3 della direttiva 2001/86/CE del Consiglio, dell'8 ottobre 2001, che completa lo statuto della Società Europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori, in GUCE n. L. 294, del 10 novembre 2001, p. 22 ss..

della concorrenza fra imprese nei mercati dei beni e dei servizi finali in cui le stesse operano.

Va di contro rilevato, come sottolineato anche dalla Corte di Giustizia,⁴ 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 dalla disciplina in materia di intese), nella ricerca comune di misure volte a migliorare le condizioni di occupazione e di lavoro.

Sembrerebbe pertanto emergere, anche dalla lettura degli orientamenti comunitari, la ricerca di una soluzione di compromesso, 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, risulta 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 dell'impresa sia da rappresentanze dei lavoratori appositamente eletti o nominati dalle rappresentanze sindacali”* - consente l'introduzione di uno strumento

⁴ Sentenza del 21 settembre 1999, *Albany International BV c. Stichting Bedrijfsponsioenfonds Textielindustrie*, C-67/96, in *Racc.* 1999, p. I-5863 ss.

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

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, la relazione che intercorre 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.⁵

L'eventuale impatto antitrust degli accordi sindacali e delle forme di tutela dei diritti dei lavoratori assume rilievo soprattutto laddove essi riguardino "*materie inerenti l'organizzazione del lavoro*" (art. 1, co. 1, lett. a, n. 1) quali, ad esempio, disposizioni limitative dell'aggiornamento tecnologico, della qualità o degli orari di apertura al pubblico dei servizi, la previsione di vincoli finalizzati alla assunzione del personale in esubero, ovvero la possibilità di decentramento produttivo in relazione a determinati segmenti dell'organizzazione aziendale.

L'Autorità è intervenuta in diverse occasioni su tali problematiche, seppure non con riferimento alla contrattazione collettiva sulle modalità di organizzazione del lavoro, ma in relazione a norme destinate ad incidere sulla materia, laddove tuttavia, la *ratio* ispiratrice ed i principi emersi possono ritenersi coincidenti.

Si è evidenziato, ad esempio, come interventi normativi sulla fissazione degli orari di lavoro possano risolversi in una limitazione della possibilità di diversificare i servizi offerti dalle imprese.⁶

Allo stesso modo, per quanto riguarda gli interventi relativi alla tutela dei livelli occupazionali, previsioni volte ad imporre ai nuovi entranti in un mercato l'assorbimento della manodopera eccedente rischiano di disincentivare l'ingresso su un mercato di nuovi operatori o, in ogni caso, di ridurre l'impatto concorrenziale,

⁵ In questo senso si veda anche il provvedimento dell'Autorità dell'8 giugno 2000, I165, *Accordi per la fornitura di carburanti*, in *Boll.* n. 22/2000.

⁶ Con specifico riferimento al settore della distribuzione al dettaglio, si veda, da ultimo, la segnalazione del 14 gennaio 2002, AS226, *Riforma della regolazione e promozione della concorrenza*, in *Boll.* n. 1-2/2002, in cui si è rilevato come la fissazione rigida degli orari di apertura degli esercizi commerciali può costituire una limitazione della possibilità di differenziare il servizio, sia orizzontalmente (scelta dell'intervallo orario di apertura a parità di numero di ore), che verticalmente (ampliamento dell'intervallo di apertura).

soprattutto qualora esse siano destinate ad operare in mercati oggetto di recente liberalizzazione.⁷

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 vengono intese – oltre che come partecipazione al capitale ed ai risultati economici (art. 1, co. 1, lett. a, n. 3) – sia come previsione di procedure di informazione e di consultazione dei lavoratori (art. 1, co. 1, lett. a, n. 2), sia come loro coinvolgimento nella gestione dell'impresa, attraverso l'esercizio della rappresentanza collettiva a livello societario (art. 1, co. 1, lett. a, n. 4).

Tali due ultimi strumenti in cui si articola lo "statuto partecipativo" delle imprese – diffusione di informazioni e coinvolgimento nella gestione – appaiono meritevoli di alcune considerazioni in ordine alla loro rilevanza concorrenziale.

Quanto al primo aspetto, l'introduzione di "*procedure formali, vincolanti e garantite*" di informazione, consultazione preventiva e controllo da parte dei rappresentanti dei lavoratori sulle decisioni più rilevanti dell'impresa (art. 1, co. 1, lett. a, n. 2) è uno strumento che, come si evince anche dai *considerando* della citata direttiva 2002/14/CE, contribuisce utilmente a ridurre le asimmetrie informative tra lavoratori e datori di lavoro, a diminuire i costi di transazione ed a correggere situazioni di dipendenza economica del lavoratore dal datore di lavoro, a beneficio dei lavoratori e, in ultima istanza, di una maggiore efficienza delle imprese stesse.

Il testo normativo proposto sembrerebbe prevedere un coinvolgimento (in termini di informazione, consultazione e controllo) dei lavoratori ("*anche attraverso*

⁷ Segnalazioni del 22 giugno 1995, AS47, *Normativa settore aeroportuale*, in *Boll.* n. 24/1995; del 23 febbraio 1998, AS123, *Liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti*, in *Boll.* n. 7/1998; del 29 dicembre 1997, AS116, *obbligo di assunzione di dipendenti di imprese di assicurazione poste in liquidazione coatta amministrativa*, in *Boll.* n. 51/1997. Sulla base della medesima *ratio*, ispirata a logiche protezionistiche di una determinata categoria di lavoratori, la segnalazione del 13 giugno 1996, AS68, *Esclusiva delle compagnie portuali*, in *Boll.* n. 23/1996.

l'istituzione di organismi sindacali titolari di corrispondenti diritti”) 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 etc..

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

Il diritto dei lavoratori di partecipare alla gestione con i propri rappresentanti è principio espressamente sancito dall’art. 46 Cost., 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 di essere adeguatamente coinvolti nella gestione delle imprese, appare senz’altro in linea con il suddetto obiettivo.

Entrambe le suddette forme di partecipazione offrono tuttavia 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 degli interessi dei lavoratori.

E ciò, in particolare, laddove i destinatari dei flussi informativi o i soggetti deputati a svolgere funzioni di rappresentanza collettiva negli 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” dei 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.

Può ricordarsi, al riguardo, che in sede comunitaria la citata direttiva 2002/14/CE 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 in capo a queste ultime (art. 6, co. 1). Allo stesso modo, invero, anche la legge 9 febbraio 1999, n. 30, che ha ratificato e reso esecutiva la Carta Sociale Europea,⁸ sancisce che l'informazione ai lavoratori circa la situazione economica e finanziaria dell'impresa possa essere subordinata al rispetto di obblighi di riservatezza.

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 diffuse a terzi, a danno dell'impresa stessa.

Diversa è invece la necessità di evitare la diffusione orizzontale di informazioni su dati particolarmente sensibili sotto il profilo concorrenziale (prezzi, quote di mercato strategie commerciali, etc.), 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 e 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.

Signor Presidente, Signori Onorevoli ringrazio per l'attenzione.

⁸ Legge 9 febbraio 1999, n. 30, *Ratifica ed esecuzione della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996*, in S.O. n. 38/L alla G.U. del 23 febbraio 1999, n. 44.