

Risoluzione della CES per una politica di concorrenza più sostenibile ed inclusiva

Adottata al Comitato esecutivo del 22-23 marzo 2021

MESSAGGI FONDAMENTALI DELLA CES

- Il quadro giuridico dell'UE sulla concorrenza deve contribuire allo sviluppo sostenibile in linea con i valori, i diritti, i principi e gli obiettivi fondamentali dell'Unione per garantire la coerenza tra le politiche di concorrenza, quelle ambientali e quelle sociali.
- Il diritto della concorrenza dell'UE deve affrontare le sfide derivanti dalla digitalizzazione, al fine di garantire mercati digitali equi, sicuri e aperti. Deve essere garantita la parità di condizioni tra i mercati *online* e *offline*, anche per il rispetto dei diritti fondamentali e dei principi democratici.
- Per affrontare l'impatto della **globalizzazione** sulla concorrenza, l'UE dovrà individuare le condizioni per la crescita di imprese e partenariati europei forti e sostenibili in settori strategici e catene di valore di interesse comune dell'UE. Affrontare le distorsioni della concorrenza nel mercato interno causate dai sussidi esteri richiede un'azione specifica.
- Sono necessarie definizioni più inclusive degli **interessi dei consumatori** e dei **mercati rilevanti** non solo per promuovere lo sviluppo sostenibile, ma anche per affrontare più efficacemente le concentrazioni di mercato e le tendenze monopolistiche.
- Le considerazioni sociali e ambientali dovranno avere un ruolo più importante nel **controllo delle fusioni** dell'UE per prevenire effetti negativi sullo sviluppo sostenibile. Maggiore enfasi dovrà essere posta sui rimedi comportamentali, per salvaguardare i diritti dei lavoratori e prevenire il potere monopolistico dei datori di lavoro. I lavoratori e i sindacati dovranno essere adeguatamente coinvolti e consultati durante i processi di fusione.
- Il **controllo antitrust** dell'UE deve garantire una concorrenza leale, pratiche commerciali sostenibili, mercati inclusivi e la tutela delle parti vulnerabili. Da un lato, ciò richiede chiarimenti sulla portata degli accordi di sostenibilità tra concorrenti. Dall'altro lato, si deve anche chiarire che gli accordi di contrattazione collettiva in quanto tali sono completamente al di fuori dell'ambito del controllo antitrust.
- Le norme dell'UE sul **controllo degli aiuti di Stato** dovranno allinearsi con gli obiettivi che promuovono soluzioni ecosostenibili, occupazione di qualità, una transizione giusta ed una ripresa inclusiva. Per evitare il finanziamento pubblico d'impresa in conflitto con i principi di sostenibilità, devono essere messe in atto condizionalità verdi e sociali e strutture di *governance* inclusive.
- Le norme dell'UE sugli **appalti pubblici** dovranno introdurre un chiaro obbligo per gli appaltatori idonei di rispettare il diritto fondamentale dei lavoratori all'organizzazione e alla contrattazione collettiva e garantire il pieno rispetto delle condizioni di lavoro stabilite dai contratti collettivi e/o dalla legge. I criteri per gli appalti sostenibili dovranno essere rafforzati, cogliendo appieno il potenziale degli acquisti pubblici nell'accelerare le transizioni verso la neutralità climatica, l'economia circolare e la convergenza sociale verso l'alto.

1 Indice

I. IL DIRITTO DELLA CONCORRENZA CHE PROMUOVE LO SVILUPPO SOSTENIBILE.....	
i) Garantire la coerenza con i valori, i diritti, i principi e gli obiettivi fondamentali	
ii) Il diritto della concorrenza che contribuisce a mercati inclusive e sostenibili.....	
II. LA DIGITALIZZAZIONE NELLA CONCORRENZA	
i) Sostenere mercati digitali equi ed aperti.....	
ii) Garantire una concorrenza leale tra i mercati <i>online</i> e <i>offline</i>	
III. LA GLOBALIZZAZIONE NELLA CONCORRENZA	
i) Individuare le condizioni per l'emergere di campioni europei	
ii) Sussidi esteri e la necessità di condizioni di parità	
IV. INTERESSI DEI CONSUMATORI E DEFINIZIONI DI MERCATO.....	
i) Promuovere uno <i>standard</i> di benessere dei consumatori più inclusivo.....	
ii) Garantire definizioni di mercato più inclusive.....	
V. CONTROLLO SULLE FUSIONI.....	
i) Valutazioni sulle fusioni sostenibili ed inclusive.....	
ii) Condizionalità e rimedi che garantiscano equità e sostenibilità	
VI. CONTROLLO ANTITRUST.....	
i) Valutare gli accordi di cooperazione orizzontali sulla sostenibilità	
ii) Portare la contrattazione collettiva al di fuori della portata del controllo <i>antitrust</i>	
VII. CONTROLLO SUGLI AIUTI DI STATO.....	
i) Investire nelle giuste transizioni ed in una ripresa incentrata sulla persona	
ii) Garantire una valutazione inclusiva e condizionalità sostenibili	
VIII. APPALTI PUBBLICI.....	
i) Necessità di misure vincolanti per garantire la contrattazione collettiva	
ii) Più forti incentivi per promuovere il progresso sociale ed ambientale	
iii) Coerenza degli appalti pubblici con altre politiche e strumenti	

I. IL DIRITTO DELLA CONCORRENZA CHE PROMUOVE LO SVILUPPO SOSTENIBILE

Una concorrenza equa, aperta e ben regolamentata consente alle imprese di competere in condizioni di parità, contribuendo alla prosperità e al corretto funzionamento del mercato interno. Tuttavia, le crescenti concentrazioni di potere economico, capitale, innovazione e proprietà dimostrano che l'attuale approccio alla politica di concorrenza dell'UE e alla sua applicazione non ha prodotto risultati per tutti. Invece di promuovere una concorrenza inclusiva, ha rafforzato le disuguaglianze sociali tramite la concentrazione del mercato del lavoro, il potere di monopsonio e la mancanza di coinvolgimento dei lavoratori e ha minato la contrattazione collettiva. (1) Anche se l'UE ha fissato ambiziosi obiettivi di politica sociale e ambientale, il suo quadro giuridico sulla concorrenza non prende sufficientemente in considerazione le preoccupazioni relative allo sviluppo sostenibile e la necessità di coerenza tra le varie aree politiche.

La CES chiede una revisione del quadro giuridico dell'UE sulla concorrenza per promuovere politiche di concorrenza più eque, inclusive e sostenibili, nell'ambito dell'economia sociale di mercato dell'UE. Il diritto della concorrenza deve rispettare e tutelare i diritti sociali, dei lavoratori e dei sindacati, nonché sostenere la creazione di un'occupazione di qualità, l'equità, la giusta transizione e la convergenza sociale verso l'alto.

i) Garantire la coerenza con i valori, i diritti, i principi e gli obiettivi fondamentali

I valori, i diritti, i principi e gli obiettivi fondamentali sanciti dai Trattati e dalla Carta dei diritti fondamentali sono pienamente vincolanti per il diritto della concorrenza come per qualsiasi altro settore politico. Ai sensi dell'Articolo 3 del TUE, l'UE promuove il benessere dei suoi popoli e "si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente".

Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e delle sue azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse alla promozione di un elevato livello di occupazione, della garanzia di un'adeguata protezione sociale, della lotta contro l'esclusione sociale e di un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana", come stabilito dall'Articolo 9 del TFUE. Analogamente, l'Articolo 11 del TFUE stabilisce che "le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche ed azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile".

Ai sensi dell'Articolo 7 del TFUE, "L'Unione assicura la coerenza tra le sue politiche ed azioni, tenendo conto dell'insieme dei suoi obiettivi". Coerentemente con il dovere di cooperazione di cui all'Articolo 4 (4) 3 del TUE, "Gli Stati membri facilitano la realizzazione delle missioni dell'Unione e si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione". In altre parole,

(1) Cfr. OCSE (2019): *Industry Concentration in Europe and North America*, che indica aumenti di concentrazione nel 77% delle industrie europee, con 4-8 punti percentuali per le industrie medie negli anni 2000-2014; OCSE (2017): *Inequality – A Hidden Cost of Market Power*, che stima che il potere di mercato aumenta la ricchezza del 10% più ricco della popolazione del 12-21%, deprimendo anche al contempo il reddito del 20% più povero della popolazione del 14-19%. Con riferimento al

potere di monopsonio del datore di lavoro, cfr. anche OCSE (2019): *Executive Summary of the Roundtable on Competition issues in labour markets*

L'UE deve assicurare la coerenza tra le varie politiche, anche tra il diritto ambientale, del lavoro e della concorrenza.

ii) Il diritto della concorrenza che contribuisce a mercati inclusivi e sostenibili

Le iniziative faro quali il Pilastro europeo dei diritti sociali, il Piano di ripresa, il *Green Deal* e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite devono essere integrati nelle considerazioni in tema di politica della concorrenza, dalla progettazione ed attuazione all'applicazione e al monitoraggio della conformità alle norme. Questi obiettivi politici orizzontali dovranno essere considerati nel controllo delle fusioni, dell'antitrust e degli aiuti di Stato. La politica della concorrenza non deve solo attenuare le esternalità negative, ma contribuire attivamente alla realizzazione degli obiettivi sociali e ambientali.

L'integrazione dello sviluppo sostenibile nelle politiche e nelle azioni dell'UE richiede che le considerazioni economiche, sociali e ambientali siano messe sullo stesso piano. Non vi può essere una gerarchizzazione degli obiettivi di sostenibilità, poiché gli stessi obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sono indivisibili. Inoltre, le preoccupazioni sociali ed ambientali non sono interessi opposti. Il progresso ambientale o sociale non deve essere visto come limitato solo ad alcuni gruppi di persone o di settori, ma come tale rientra nell'interesse generale.

II. LA DIGITALIZZAZIONE NELLA CONCORRENZA

Una digitalizzazione equa, sostenibile ed inclusiva sarà fondamentale per garantire le prospettive economiche e il benessere della società. La crisi da COVID-19 non solo evidenzia il potenziale della digitalizzazione, ma anche la nostra dipendenza dalle soluzioni digitali. Tuttavia, la crescita esponenziale dei mercati digitali negli ultimi decenni evidenzia anche la necessità di adattare le norme della concorrenza e del mercato interno per affrontare efficacemente le specificità dei mercati digitali caratterizzati da piattaforme con significativi effetti di rete e problemi strutturali di concorrenza quali concentrazioni di mercato incontestabili e l'aggravarsi delle disuguaglianze esistenti. (2)

I servizi digitali forniti dagli intermediari *online* funzionano sempre più come infrastrutture e richiedono una regolamentazione di tipo pubblico simile a quella di altre industrie di rete come l'energia, le telecomunicazioni, i servizi postali e le ferrovie. L'applicazione e la supervisione a livello dell'UE devono essere garantite da una migliore cooperazione e condivisione delle informazioni tra le autorità nazionali preposte all'applicazione, ivi comprese competenze chiare della Commissione per indagare sugli ecosistemi delle piattaforme e per imporre sanzioni dissuasive. Inoltre, è necessaria un'iniziativa di politica sociale dedicata per affrontare le sfide particolari derivanti dalle piattaforme di lavoro digitali, aprendo la strada a migliori condizioni di lavoro e a responsabilità rafforzate delle piattaforme. (3)

i) Sostenere mercati digitali equi e aperti

L'emergere di piattaforme digitali con un impatto significativo sul mercato interno dimostra l'importanza dei dati come fonte di potere di mercato. I mercati *online* monopolistici con uno o pochi grandi attori hanno portato a problemi strutturali di concorrenza come il *tipping* sui mercati (comunicazione a terzi d'informazioni riservate) e gli effetti di blocco per i consumatori, le imprese e i lavoratori. Queste piattaforme mettono in comune le risorse e le forze della concorrenza, creando una corsa al ribasso,

(2) Cfr. OCSE (2020): *Abuse of Dominance in Digital Markets*, che indica che 7 su 10 delle più grandi imprese del mondo forniscono prodotti digitali.

(3) Cfr. La Risoluzione della CES sulla tutela dei diritti dei lavoratori atipici e dei lavoratori delle imprese che operano sulle piattaforme (ivi compresi i lavoratori autonomi), approvata alla riunione del Comitato esecutivo del 28-29 ottobre 2020.

svalutando i servizi e limitando la capacità degli altri di determinare le proprie condizioni e i propri comportamenti sul mercato.

In questo contesto, il pacchetto DSA-DMA è necessario per salvaguardare i diritti umani e gli *standard* di qualità, garantendo la trasparenza, una maggiore responsabilità degli intermediari *online* e impedendo le pratiche sleali delle grandi piattaforme *online*. Oltre al loro predominio economico, le piattaforme della società dell'informazione pongono anche rischi sistemici di natura più sociale, con riferimento al loro impatto sulla democrazia, alla narrazione pubblica, al pluralismo dei media, alla protezione dei dati e alla logistica. Le piattaforme dominanti non funzionano soltanto come "guardiani" economici, ma condizionano anche il modo in cui i diritti fondamentali sono esercitati nell'ambiente *online*.

Il *Digital Services Act* (DSA) deve dare potere agli utenti e garantire i loro diritti umani sia *online* che *offline*. La censura privata e la rimozione di *default* non devono diventare un approccio accettabile per le piattaforme per gestire rapidamente i contenuti segnalati come potenzialmente illegali o dannosi. La rimozione di utenti o contenuti deve prevedere regole chiare e meccanismi di reclamo, garantendo che le decisioni delle piattaforme siano aperte alla revisione delle autorità pubbliche. Il DSA dovrà garantire la trasparenza degli algoritmi e l'utilizzo dei dati personali, vietando le pratiche di *microtargeting* e *profiling*. Pur se tutte le piattaforme della società dell'informazione devono essere soggette agli stessi obblighi fondamentali, ulteriori requisiti di *due diligence* e una maggiore vigilanza pubblica sono necessari per affrontare i rischi sistemici che le asimmetrie di potere e le pratiche di raccolta dati delle grandi piattaforme *online* pongono alla sicurezza *online*, alla democrazia e ai diritti fondamentali.

Come strumento *ex ante* che integra le norme di concorrenza esistenti, il *Digital Markets Act* (DMA) deve consentire alla Commissione d'impedire attivamente agli attori dominanti di creare vincoli verticali ed orizzontali alla concorrenza tra le piattaforme ed al loro interno, tutelando al contempo non solo gli utenti commerciali ma anche gli utenti finali. I comportamenti vietati e prescritti dal DMA devono essere a prova di futuro e garantire la contendibilità degli attuali poteri di mercato. Pur se le soglie quantitative possono essere necessarie per designare rapidamente alcune piattaforme quali "gatekeepers", le valutazioni caso per caso dovranno rimanere un'opzione credibile ed efficace. Il DMA deve impedire alle piattaforme di effettuare il *self-preferencing*, di praticare prezzi predatori e di effettuare acquisizioni *killer*, garantendo al contempo l'interoperabilità sia per i servizi ancillari che per quelli principali della piattaforma. La portabilità dei dati e l'accesso sicuro ai dati essenziali in forma anonima sono altrettanto fondamentali per garantire una concorrenza leale. Nei casi d'impossibilità o di sistematica inosservanza di questi obblighi, il DMA deve consentire di applicare rapidamente rimedi comportamentali e strutturali, ivi compresa la separazione strutturale, il cosiddetto *unbundling*, di questi giganti digitali e dei loro ecosistemi *online* come opzione reale per l'applicazione *ex post*.

ii) Garantire una concorrenza leale tra i mercati *online* e *offline*

Poiché i mercati *online* e *offline* sono sempre più interconnessi, le tutele nell'economia tradizionale devono essere estese agli spazi digitali. Molti fornitori di servizi digitali non si limitano solo ai servizi della società dell'informazione, ed il DSA deve far sì che gli Stati membri di destinazione rimangano competenti a regolamentare i servizi che assumono espressione fisica sul loro territorio. I prodotti e i servizi che sono illegali *offline* devono essere illegali anche *online*. I legislatori e i tribunali nazionali devono essere competenti per affrontare le violazioni e definire ciò che costituisce un contenuto illegale o dannoso, garantendo al contempo il rispetto dei diritti fondamentali, della democrazia e dello stato di diritto.

Le piattaforme digitali non possono costruire il loro vantaggio competitivo in un vuoto normativo. Per garantire condizioni di parità tra l'economia *online* e quella *offline*, il DSA dovrà essere limitato ai servizi della società dell'informazione per non compromettere il campo di applicazione della Direttiva Servizi 2006/123. Qualsiasi servizio digitale intrinsecamente connesso alla fornitura di un servizio fisico dovrà essere vincolato alle norme che disciplinano il relativo settore *offline*. (4) In base al principio del paese di destinazione, si dovrà applicare la legislazione settoriale applicabile, ivi compreso il diritto sociale e del lavoro nonché i relativi contratti collettivi. Questa non è solo una questione di certezza del diritto, ma di equità e di protezione dei lavoratori, dei consumatori, dell'ambiente e dell'interesse generale.

L'innovazione digitale non deve essere utilizzata come un mezzo per aggirare le norme applicabili. Il DSA dovrà chiarire il regime di responsabilità per gli intermediari *online*, inasprendo le esenzioni di responsabilità condizionale per i servizi della società dell'informazione di natura meramente tecnica, automatica e passiva. Qualsiasi funzione di intermediazione è in definitiva progettata, implementata e mantenuta da una persona fisica o giuridica. In particolare, le piattaforme *online* devono essere ritenute responsabili dei servizi e dei loro singoli fornitori quando esercitano il controllo, la conoscenza o l'influenza sugli utenti.

III. LA GLOBALIZZAZIONE NELLA CONCORRENZA

Le sfide derivanti dalla globalizzazione devono essere affrontate efficacemente dalle norme UE sulla concorrenza, come complemento alle politiche industriali. Le industrie europee competono sui mercati mondiali dove la regolamentazione in termini di diritto della concorrenza, diritti dei lavoratori, protezione ambientale, tassazione e norme di sicurezza sociale sono spesso ancor meno sviluppate che in Europa. Pertanto il quadro giuridico dell'UE in materia di concorrenza dovrà tenere maggiormente conto delle realtà geopolitiche e della necessità di evitare la dipendenza strategica dai paesi terzi.

i) Individuare le condizioni per l'emergere di campioni europei

In assenza di condizioni di parità a livello mondiale, il diritto della concorrenza dell'UE deve garantire la compatibilità con la crescita di imprese europee forti e sostenibili in settori strategici, garantendo anche al contempo che l'acquisizione o il mantenimento del potere di mercato non si traduca in comportamenti anticoncorrenziali o abbia un impatto negativo sull'innovazione, sui consumatori o sui diritti dei lavoratori. Il quadro giuridico dell'UE non deve impedire alle aziende europee di sfruttare le economie di scala per diventare attori globali. La globalizzazione, la digitalizzazione e la pandemia da COVID-19 sottolineano la necessità di un'autonomia strategica dell'UE nei mercati mondiali, per favorire non solo la competitività mondiale ma anche gli investimenti, l'autosufficienza e il *reshoring* delle catene del valore europee.

Nel controllo sulle fusioni, la valutazione dell'ammissibilità dei campioni europei caso per caso dovrà tenere maggiormente conto delle prospettive di mercato a lungo termine, della forza potenziale dei concorrenti stranieri e di condizioni meno rigide per le imprese dei paesi terzi. Si dovranno tenere in debito conto i possibili guadagni di efficienza derivanti da una fusione, nonché i potenziali impatti negativi sulla sostenibilità o l'autonomia in caso di una fusione vietata. Tuttavia, la valutazione dovrà tenere in debito conto non solo la presenza fisica di tali società sul territorio europeo, ma anche il loro domicilio legale e la base proprietaria. Allo stesso modo, le diverse dimensioni che tali campioni possono avere e comportare devono essere attentamente esaminate, sia in termini di capitalizzazione, che di entrate, di patrimonio o di quote del mercato del lavoro. Anche un'azienda relativamente piccola può essere *leader* in un mercato emergente o di interesse strategico.

Allo stesso modo, un campione europeo non è necessariamente caratterizzato da una singola azienda, ma può essere costituito da partenariati o reti di eccellenza in settori strategici o catene di valore con un

(4) Cfr. Le sentenze della CGUE C-434/15 Elite Taxi and C-320/16 Uber France

interesse europeo comune. La promozione dei campioni europei può anche comportare azioni dedicate nell'ambito del controllo degli aiuti di Stato e dell'*antitrust* per facilitare l'introduzione sul mercato d'innovazioni rivoluzionarie in settori strategici tramite accordi di cooperazione o il sostegno finanziario delle fasi finali di un processo d'innovazione. Allo stesso modo, il quadro UE per i progetti importanti di interesse comune europeo può aprire la strada a nuove alleanze industriali al fine di stimolare l'innovazione e la competitività. Tali progetti e la cooperazione saranno fondamentali per convogliare gli investimenti pubblici e privati verso le tecnologie a basse emissioni di carbonio, guidare l'innovazione e sviluppare visioni e strategie comuni per le catene di valore e le industrie europee.

ii) Sussidi esteri e la necessità di condizioni di parità

Per garantire parità di condizioni nel mercato interno, l'UE deve affrontare gli effetti distorsivi causati dai sussidi esteri, che si traducono in vantaggi competitivi sleali per le imprese di paesi terzi che operano nell'UE, l'acquisizione facilitata di imprese europee o le procedure manipolate degli appalti pubblici. Preservare l'autonomia politica ed economica dell'UE e delle industrie e dei posti di lavoro europei richiede strumenti mirati sui sussidi esteri e sugli appalti internazionali. La pandemia da COVID-19 sottolinea la necessità di un'azione, poiché il calo dei livelli di domanda aggregata e i crescenti problemi di liquidità mettono le imprese europee a rischio di essere prese di mira da acquisizioni estere sostenute da sussidi.

Una definizione olistica dei sussidi esteri è necessaria per includere i benefici derivanti non solo da sovvenzioni, passività e vantaggi fiscali, ma anche dal mancato rispetto delle norme internazionali del lavoro o ambientali. I concorrenti stranieri ricevono in effetti dei sussidi quando sfruttano i lavoratori o esternalizzano i costi dell'inquinamento. Le parti interessate, ivi comprese le parti sociali, devono poter portare questi casi all'attenzione della Commissione. Per evitare gli effetti negativi di lunghe indagini, una presunzione di distorsione deve essere possibile a certe condizioni, quali una comprovata esperienza di pratiche distorsive o segni di una significativa sotto-quotazione. I criteri di valutazione devono essere non esaustivi, considerando i comportamenti generali dell'operatore sul mercato, il carattere del sussidio e i suoi effetti sulla concorrenza, lo sviluppo sostenibile e l'occupazione. Per essere efficace, lo strumento dovrà essere abbinato a misure riparative, sanzioni dissuasive e la possibilità di vietare o annullare un'acquisizione.

Pur se i sussidi governativi e le imprese statali sono elementi fondamentali della politica industriale e dovranno essere consentiti, la produzione nazionale deve essere protetta da impennate d'importazioni e da pratiche di concorrenza sleale. Pertanto, un'elevata soglia di benefici positivi deve essere fissata per qualsiasi "test dell'interesse dell'UE" quando si valuta l'ammissibilità d'investimenti o acquisizioni sovvenzionati dall'estero. Deve garantire la trasparenza e non minare gli obiettivi generali di un'economia sociale di mercato sostenibile e competitiva. Un test mal concepito potrebbe avere effetti negativi sul mercato interno, incluso il mercato del lavoro. La valutazione deve discostarsi dagli obiettivi di politica industriale dell'UE, dallo sviluppo sostenibile e dalla necessità di creare posti di lavoro di qualità. La procedura deve essere inclusiva e consentire il coinvolgimento attivo dei sindacati, specialmente nella valutazione degli impatti sull'occupazione e sulle catene di valore industriali.

IV. INTERESSI DEI CONSUMATORI E DEFINIZIONI DI MERCATO

La necessità di promuovere lo sviluppo sostenibile e di affrontare più efficacemente le concentrazioni di mercato e le tendenze monopolistiche deve essere riflessa nei concetti fondamentali del diritto della

concorrenza. Per poter cogliere appieno la realtà dei poteri di mercato, la politica di concorrenza deve abbracciare definizioni più inclusive dei mercati rilevanti e degli interessi dei consumatori.

i) Promuovere uno *standard* di benessere dei consumatori più inclusivo

Per sostenere lo sviluppo sostenibile, il diritto della concorrenza dell'UE deve adottare un approccio più ampio allo "*standard* di benessere dei consumatori". La definizione di interessi dei consumatori deve andare oltre il prezzo, la qualità e i singoli consumatori quali beneficiari finali della competitività. Un'interpretazione più ampia della sua portata personale dovrà includere anche i futuri consumatori o i lavoratori come consumatori. Le considerazioni sulla qualità possono essere connesse ad esempio a condizioni di lavoro e metodi di produzione dignitosi, incluso il miglioramento della salute pubblica tramite un ridotto utilizzo di pesticidi tossici o allo scopo di assicurare una fornitura a lungo termine sul territorio europeo.

Un'eccessiva attenzione agli obiettivi di efficienza o all'analisi della "volontà del consumatore di pagare" rischia di minare i mercati aperti e sostenibili. Invece, la promozione di obiettivi come i diritti umani, l'occupazione di qualità e la giusta transizione richiede una distribuzione più equa dei benefici. Tuttavia, non tutti i benefici della sostenibilità sono quantificabili in termini monetari o non monetari e non tutti gli effetti positivi andranno direttamente a beneficio tutti. I benefici diretti dei singoli consumatori non possono superare i maggiori benefici per la società nell'interesse generale, anche se a volte possono essere anche più indiretti, come il rispetto dei diritti fondamentali del lavoro in un certo settore o in un paese terzo. Promuovendo uno *standard* di benessere dei consumatori più inclusivo, la politica di concorrenza dell'UE può sostenere una produzione di qualità ed un consumo più etico e sostenibile.

ii) Garantire definizioni di mercato più inclusive

Allo stesso modo, le preoccupazioni relative allo sviluppo sostenibile dovranno essere integrate nella Comunicazione della Commissione sulla definizione di mercato rilevante. Nell'affrontare le preoccupazioni ambientali, le valutazioni dovranno ad esempio esaminare come una potenziale fusione possa influenzare la scelta di prodotti, servizi o tecnologie eco-compatibili. La valutazione deve andare oltre la valutazione convenzionale della scelta e dell'innovazione, per includere ad esempio gli effetti su mercati o pratiche alternative (ma non necessariamente concorrenti), eventuali disincentivi a passare a metodi di produzione o tecnologie ecologiche, o gli effetti sulla biodiversità o sulla salute pubblica.

Allo stesso modo, la definizione di mercati rilevanti deve tenere in debito conto le considerazioni del mercato del lavoro, quali gli effetti della concorrenza o della mancanza di concorrenza sull'occupazione e sulla qualità del lavoro. Per individuare i rischi di un potere monopsonistico del datore di lavoro, la valutazione del mercato dovrà esaminare questioni quali le opportunità di cambiare lavoro o di riqualificarsi, nonché le possibilità e/o la volontà dei lavoratori di trasferirsi e/o fare i pendolari. Pur se il mercato geografico di un prodotto può essere ampio, il mercato del lavoro può essere ristretto e viceversa. In questo contesto, le parti sociali possono apportare un valore aggiunto alla definizione di mercati del lavoro rilevanti.

Per valutare l'impatto della concorrenza mondiale, la definizione di mercati rilevanti deve adottare un approccio più dinamico e lungimirante, tenendo maggiormente conto dei mercati mondiali e della concorrenza proveniente da paesi terzi, sia essa esistente, potenziale o futura. Le valutazioni dovranno includere considerazioni quali la globalizzazione in corso delle catene di valore industriale, la concentrazione del potere di mercato in queste catene di valore, le politiche industriali strategiche dei paesi terzi, l'esistenza di sovraccapacità mondiali e il livello al quale i prezzi sono fissati, che è spesso il livello mondiale.

Quando si tratta di mercati digitali (spesso *multi-sided*), le concentrazioni di dati devono essere attentamente valutate nel determinare i mercati rilevanti e le potenziali distorsioni della concorrenza. Sebbene la dimensione di un'impresa digitale in termini di copertura geografica, quota di mercato o fatturato possa essere rilevante per il potere di mercato, anche le PMI possono avere una grande base di utenti e grandi quantità di dati. In particolare quando si tratta d'impresе innovative più piccole, i valori delle transazioni possono indicare i rischi di un aumento delle concentrazioni di mercato. Pur essendo un bene non monetario, il raggruppamento dei dati, il cosiddetto *bundling*, può anche consentire significative economie di scala in diversi segmenti di mercato con confini che cambiano rapidamente. Gli abusi dei dati vanno anche oltre il dominio economico, interferendo potenzialmente con la protezione dei dati, la diversità dei *media* e i diritti fondamentali.

Per cogliere l'intera portata delle sinergie e delle interdipendenze all'interno dei grandi ecosistemi *online* e *offline*, è necessario un approccio olistico e più strutturale per individuare gli effetti anti-competitivi, tenendo in debito conto anche la proprietà del capitale e i comportamenti di ricerca della rendita. La potenziale posizione dominante e l'abuso dovranno essere valutati affrontando l'intero ecosistema come un'unica impresa piuttosto che come operatori distinti in mercati diversi. Un'impresa può non essere necessariamente dominante in nessuno dei settori, ma tramite il suo intero ecosistema può esercitare un considerevole dominio e una considerevole influenza su consumatori, sui lavoratori, sulle imprese e sull'opinione pubblica.

II. CONTROLLO SULLE FUSIONI

Le considerazioni sociali ed ambientali dovranno avere un ruolo più importante nel controllo sulle fusioni nell'UE. Attraverso fusioni e acquisizioni le imprese possono espandere il loro *business* o specializzarsi, entrare in nuovi mercati o rafforzare il loro potere manageriale. Pertanto, i vantaggi competitivi derivanti da una fusione possono avere importanti effetti positivi o negativi su considerazioni di sviluppo sostenibile per prodotti, servizi e mercati del lavoro.

i) Valutazioni sulle fusioni sostenibili ed inclusive

La valutazione di progresso economico delle fusioni dovrà essere integrata con una clausola di sostenibilità, introducendo un dovere esplicito delle autorità della concorrenza di esaminare non solo gli impatti economici, ma anche quelli ambientali e sociali delle fusioni. (5) L'impresa che effettua l'acquisizione dovrà riferire sulle questioni ambientali, sociali e di *governance*. Dovrà formulare chiare dichiarazioni previsionali e assumere impegni vincolanti in tema d'impatto sull'occupazione, sugli investimenti e sull'ambiente. I criteri di valutazione dovranno essere ampliati per esaminare l'impatto della potenziale acquisizione sulle condizioni di occupazione e sulla situazione del mercato del lavoro nel settore.

I criteri di valutazione sociale ed ambientale sono particolarmente importanti quando l'impresa che effettua l'acquisizione ha un *curriculum* peggiore, nonché allo scopo di prevenire acquisizioni predatorie che potrebbero avere un impatto negativo sull'innovazione nella tecnologia verde. L'impresa che effettua l'acquisizione dovrà dimostrare il rispetto di *standard* come l'Accordo di Parigi, le linee guida dell'OCSE per le multinazionali e i Principi guida dell'ONU su aziende e diritti umani. Se l'oggetto dell'acquisizione non è conforme, l'impresa che effettua l'acquisizione dovrà impegnarsi in una tabella di marcia per portare l'impresa acquisita in conformità.

Norme più sostenibili sul controllo delle fusioni dovranno anche assicurare processi di fusione più inclusivi. Dovrà essere introdotto un chiaro diritto di consultazione per le parti interessate, quali i lavoratori e i sindacati, per esprimere la loro opinione nel processo e per partecipare alle udienze sulle fusioni. Allo stesso modo, i lavoratori e i sindacati dovranno essere adeguatamente coinvolti e consultati

(5) Cfr. Sentenza della CGUE T-12/93 Vittel

nella progettazione di rimedi comportamentali efficaci e sostenibili. Le fusioni dovranno essere condizionate al rispetto dei diritti d'informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori per quanto riguarda l'impatto della fusione sulla forza lavoro. In particolare, le fusioni non dovranno essere approvate prima che sia confermato che i negoziati sull'informazione, la consultazione e la partecipazione dei lavoratori nell'entità risultante dalla fusione siano stati completati, e che i diritti dei lavoratori alle pensioni e ad altre prestazioni siano tutelati dopo la fusione.

ii) Condizionalità e rimedi che garantiscono l'equità e la sostenibilità

L'approvazione delle fusioni deve essere subordinata alla sostenibilità. Maggiore enfasi dovrà essere posta sui rimedi comportamentali per prevenire effetti negativi sullo sviluppo sostenibile, includendo anche le preoccupazioni del mercato del lavoro delle fusioni strategiche. In termini di occupazione e qualità del lavoro, i rimedi dovranno garantire che la certezza giuridica per i lavoratori non sia messa in pericolo a causa di dimissioni prescritte che comportano licenziamenti di massa dovuti alla delocalizzazione. I diritti di informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori, nonché le opportunità di aggiornamento e riqualificazione sono cruciali a tale riguardo. Le imprese che effettuano l'acquisizione dovranno anche impegnarsi a rispettare i diritti fondamentali dei lavoratori alla contrattazione collettiva e garantire il pieno rispetto dei contratti collettivi applicabili e delle condizioni di lavoro. Se l'acquirente non rispetta gli impegni presi per rimediare agli effetti negativi della fusione, dovrà essere possibile annullare l'acquisizione.

Anche la probabilità di un potere di monopsonio da parte del datore di lavoro deve essere esaminata nell'ambito del controllo delle fusioni, garantendo risultati socialmente equi senza pregiudicare la sostenibilità del settore. Se la fusione in questione concentrasse un potere considerevole in poche imprese, vi sarebbe un chiaro rischio di potere di monopsonio che potrebbe risultare in una pressione al ribasso sulle condizioni di lavoro e sui salari, sia all'interno dell'impresa che nel settore. Questo rischio dovrà essere affrontato già nella valutazione della fusione e monitorato attentamente. A questo proposito, il rispetto del diritto dei lavoratori alla contrattazione collettiva rimane cruciale per qualsiasi fusione. Il diritto della concorrenza da solo non può porre rimedio ai poteri di monopsonio dei datori di lavoro, ma tali squilibri di potere possono essere affrontati efficacemente solo con l'aiuto della contrattazione collettiva, anche a livello settoriale.

VI. CONTROLLO ANTITRUST

La concorrenza può essere un forte motore per lo sviluppo sostenibile, in particolare quando la sostenibilità costituisce un vantaggio competitivo. Tuttavia, pur garantendo un controllo rigoroso del dominio e delle distorsioni, le norme sulla concorrenza dell'UE dovranno contribuire alla promozione di pratiche commerciali sostenibili, di mercati inclusivi ed alla protezione delle categorie vulnerabili, ivi compresi i lavoratori. C'è bisogno, da un lato, di chiarire in che modo le attuali norme *antitrust* si riferiscano agli accordi di sostenibilità, e dall'altro di assicurare che gli accordi di contrattazione collettiva rimangano completamente al di fuori del controllo *antitrust*.

i) Valutazione degli accordi di cooperazione orizzontale sulla sostenibilità

La promozione del progresso sociale ed ambientale richiede un'interpretazione più ampia ed olistica dell'Articolo 101, comma 3, del TFUE nelle Linee guida della Commissione sugli accordi di cooperazione orizzontale. (6) Si dovrebbe tenere maggiormente conto dei valori non monetari e degli incrementi di

(6) Cfr. Sentenze della CGUE C-26/76 Metro, C-42/84 Remia e T- 86/ 95 Compagnie Générale Maritime

efficienza non legati al prezzo in grado di creare una serie di benefici diretti o indiretti non solo per i consumatori, ma anche per i lavoratori ed i cittadini. Le Linee guida dovranno essere aggiornate per garantire la certezza del diritto per gli accordi di cooperazione tra concorrenti che mirano a raggiungere obiettivi politici sostenibili dal punto di vista ambientale e sociale e l'equità in tutta la catena del valore. Gli accordi di sostenibilità possono ad esempio contribuire alla protezione dell'ambiente e del clima, a transizioni verdi e socialmente giuste, allo sviluppo delle competenze, a condizioni di lavoro dignitose e al rispetto dei diritti umani.

Gli accordi di sostenibilità conclusi apertamente dovranno essere considerati positivi, a meno che non venga dimostrato un sensibile impatto negativo sulla concorrenza, che superi gli eventuali benefici per la sostenibilità. Gli accordi ammissibili devono dimostrare effetti che non possono essere conseguiti da nessuno degli attori che agiscono unilateralmente, né dalle autorità pubbliche, poiché ciò potrebbe richiedere, ad esempio, un'azione al di fuori dell'UE. In particolare, l'ammissibilità richiede che gli impatti positivi e gli obiettivi in questione non possano essere raggiunti efficacemente tramite una vera concorrenza in condizioni di mercato o, ad esempio, tramite una legislazione settoriale. La cooperazione deve essere limitata a ciò che è strettamente necessario per raggiungere questo obiettivo e non aprire la porta al cosiddetto "lavaggio della sostenibilità". A tal fine, è essenziale anche lo stretto coinvolgimento dei lavoratori e dei sindacati negli accordi di sostenibilità.

ii) **Portare la contrattazione collettiva al di fuori della portata del controllo antitrust**

Le norme sulla concorrenza dell'UE in materia di *antitrust* devono essere limitate alle sole pratiche commerciali anticoncorrenziali, lasciando i contratti collettivi al di fuori della loro sfera di competenza. (7) Mentre il diritto della concorrenza mira ad affrontare gli squilibri di potere tra le imprese, il diritto del lavoro e la contrattazione collettiva mirano ad affrontare gli squilibri di potere all'interno delle imprese. Le norme sulla concorrenza dell'UE non devono mai ostacolare la contrattazione collettiva, i diritti dei lavoratori e condizioni di lavoro dignitose.

La CES chiede alla Commissione di emettere una guida interpretativa, chiarendo che i contratti collettivi sono completamente al di fuori del campo di applicazione del diritto della concorrenza, indipendentemente dal fatto che tutelino i lavoratori dipendenti, i lavoratori autonomi o altri lavoratori atipici, ivi compresi i lavoratori delle piattaforme di lavoro digitali. Gli orientamenti sono necessari per promuovere un'interpretazione conforme ai diritti umani e restrittiva dell'Articolo 101 del TFUE e del concetto di "impresa".

Ai fini del diritto della concorrenza, i lavoratori autonomi ed altri lavoratori atipici che partecipano alla contrattazione collettiva non sono imprese. I sindacati non sono cartelli, e nemmeno lo sono i datori di lavoro quando si impegnano congiuntamente nella contrattazione collettiva. La fissazione dei salari non è la fissazione dei prezzi. Stabilendo degli *standard* minimi per le condizioni di lavoro, la contrattazione collettiva persegue degli obiettivi legittimi di politica sociale che non devono essere messi in pericolo dal controllo *antitrust*.

Aderire a un sindacato, impegnarsi nella contrattazione collettiva, intraprendere azioni collettive e godere della tutela dei contratti collettivi sono diritti umani universali di tutti i lavoratori. Questi diritti fondamentali del lavoro sono riconosciuti dagli strumenti internazionali ed europei sui diritti umani, anche

(7) Cfr. Le sentenze della CGUE C-67/96 Albany, C-22/98 Becu, C-180/98 - C-184/98 Pavlov, C-309/99 Wouters e C-413/13 FNV Kunsten. Cfr. anche la decisione dell'ECSR 123/2016 ICTU v. Irlanda.

per i lavoratori autonomi e gli altri lavoratori atipici, e non devono essere condizionati dalle norme sulla concorrenza. Lo *status* di occupazione formale o la precarietà non sono elementi decisivi per determinare la portata dei diritti fondamentali o del diritto della concorrenza.

La contrattazione collettiva è di competenza esclusiva delle parti sociali nazionali, che rappresentano le associazioni dei datori di lavoro/i singoli datori di lavoro e le organizzazioni sindacali. Non è compito del diritto della concorrenza regolamentare le condizioni di lavoro, definire ciò che costituisce la contrattazione collettiva o ciò che può costituire un contratto collettivo, chi può impegnarsi in tali negoziati o godere di tutela in base ai contratti collettivi. I contratti collettivi derivano dal dialogo sociale e dalla contrattazione collettiva, che consistono in negoziati tra la dirigenza ed i lavoratori allo scopo di migliorare le condizioni di lavoro.

In conformità con il diritto e la pratica degli Stati membri e con i modelli nazionali del mercato del lavoro, solo i sindacati organizzati, riconosciuti, rappresentativi ed indipendenti possono legittimamente contrattare collettivamente per conto dei lavoratori dipendenti, dei lavoratori autonomi e degli altri lavoratori atipici. Il diritto della concorrenza non deve aprire al *dumping* sociale legittimando attori alternativi di contrattazione, ad esempio i sindacati aziendali "gialli", le pratiche di fissazione dei salari tra datori di lavoro, i cosiddetti "*forum* dei lavoratori" o le "carte del buon lavoro" introdotte unilateralmente dalle piattaforme digitali.

Qualsiasi iniziativa volta ad affrontare le tensioni tra la contrattazione collettiva e il diritto della concorrenza deve rispettare l'autonomia delle parti sociali per quanto riguarda la scelta dello strumento politico, la possibile base giuridica e la procedura basata sul Trattato per la consultazione delle parti sociali. Un'iniziativa di politica della concorrenza deve limitarsi a definire la portata dell'Articolo 101 del TFUE chiarendo i concetti del diritto della concorrenza e non alterando i concetti fondamentali della contrattazione collettiva o dei sistemi nazionali di relazioni industriali.

VII. CONTROLLO SUGLI AIUTI DI STATO

Per assicurare che i fondi pubblici non siano usati per sostenere imprese o innovazioni che contribuiscono al *dumping* ambientale o sociale, le regole dell'UE sugli aiuti di Stato devono rispettare e promuovere pienamente lo sviluppo sostenibile. Gli aiuti di Stato sostenibili dovrebbero promuovere soluzioni verdi, posti di lavoro di qualità e una transizione giusta. Allo stesso tempo, la risposta politica a COVID-19 dimostra anche l'importanza degli aiuti di Stato nel sostenere i mezzi di sussistenza in tempi di crisi. Mentre c'è un bisogno urgente di sostenere i posti di lavoro e le imprese, la ripresa dell'UE rappresenta un'opportunità per un "livellamento verso l'alto" in termini di accesso all'occupazione di buona qualità e alle industrie rispettose del clima.

i) Investire nelle giuste transizioni ed in una ripresa incentrata sulla persona

L'obiettivo del -55% di emissioni di gas serra entro il 2030 e della neutralità del carbonio entro il 2050 richiede enormi cambiamenti nelle tecnologie e nei processi industriali. Per conseguire questo obiettivo, il controllo sugli aiuti di Stato deve allinearsi agli obiettivi del **Green Deal** e della nuova Strategia industriale per l'Europa al fine di fornire alle autorità pubbliche un quadro abilitante. Le regole dell'UE sugli aiuti di Stato devono sostenere gli Stati membri nel garantire una graduale eliminazione dei sussidi dannosi per l'ambiente. La necessità di prevenire le esternalità negative dovrà essere tenuta in debito conto nel disegno delle norme UE sugli aiuti di Stato.

Per mitigare le carenze del sistema di scambio delle emissioni (ETS) dell'UE, le norme sugli aiuti di Stato dovranno fornire sufficiente flessibilità alle autorità pubbliche per sviluppare strategie industriali efficaci e neutre per il clima. Si dovrebbero ad esempio prevedere strumenti quali i Contratti per differenza di carbonio, che consentono ai governi di garantire agli investitori in tecnologie e pratiche innovative rispettose del clima un prezzo fisso che ricompensi le riduzioni di CO₂ al di sopra degli attuali livelli di prezzo nell'ETS dell'UE.

Tuttavia, le norme sugli aiuti di Stato che promuovono il sostegno alle imprese sostenibili non devono approfondire il divario tra gli Stati membri a seconda delle loro capacità di generare finanziamenti pubblici. La transizione verso un'economia circolare e climaticamente neutra avrà un impatto su alcune regioni e settori più che su altri. Le regioni altamente dipendenti dalle industrie ad alta intensità d'energia saranno particolarmente colpite. In questi casi, le politiche di concorrenza non devono provocare massicci licenziamenti, ma piuttosto sostenere i lavoratori in fase di transizione. A questo scopo, le norme sugli aiuti di Stato devono anche prendere in considerazione le differenze di sviluppo, di coesione e territoriali tra gli Stati membri e le regioni.

A tal fine, l'utilizzo degli aiuti di Stato deve essere integrato da una maggiore capacità d'investimento europea e da meccanismi di solidarietà. Dovranno essere presi in considerazione regimi speciali per la concessione di aiuti di Stato a beneficio delle regioni nell'ambito del meccanismo della giusta transizione. Le strutture di *governance* dovranno includere un partenariato che coinvolga anche le parti sociali. I rappresentanti sindacali e i comitati aziendali dovranno essere informati e consultati per garantire che gli aiuti di Stato ricevuti dall'azienda siano utilizzati in modo da assicurare il mantenimento e la creazione di un'occupazione di qualità, ivi compresa la riqualificazione, l'aggiornamento delle competenze ed il dialogo sociale al fine di facilitare la giusta transizione.

ii) Garantire una valutazione inclusiva e condizionalità sostenibili

Quando si valuta la compatibilità di un aiuto, si devono tenere in debito conto le considerazioni sociali e ambientali rispetto ai potenziali effetti negativi sul commercio e sulla concorrenza. Il principio "non nuocere", il principio di "precauzione" e il principio "chi inquina paga" dovranno essere applicati al controllo sugli aiuti di Stato dell'UE, per prevenire la competitività basata su norme sociali ed ambientali scadenti o sull'evasione fiscale. Il *dumping* fiscale, ambientale e sociale sancito dallo Stato nel mercato interno dovrà essere considerato un aiuto di Stato illegale e dovrà essere messo in discussione da un controllo giudiziario. Nei casi di aiuti illegali, anche i sindacati devono essere considerati "parti interessate" legittime.

Le condizionalità degli aiuti di Stato verdi e sociali dovranno essere introdotte sotto forma di un dovere di sostenibilità, evitando così il finanziamento pubblico di progetti dannosi o controproducenti. Oltre ai divieti sui danni ambientali e sociali, deve anche essere possibile garantire che gli aiuti di Stato sostengano attivamente il rispetto della legislazione e delle norme ambientali e sociali. Meno impegni verso azioni positive dal punto di vista ambientale e sociale possono essere forniti da un beneficiario di aiuti di Stato, più severa dovrà essere questa valutazione di compatibilità.

Per far sì che gli aiuti di Stato contribuiscano ad accelerare la transizione verso un'economia a zero emissioni di carbonio, gli aiuti dovranno essere subordinati al rispetto del principio di "non arrecare danni significativi" e dare priorità al finanziamento di attività sostenibili in linea con il Regolamento sulla tassonomia 2020/852. Per prevenire qualsiasi "lavaggio di sostenibilità", le autorità devono poter verificare adeguatamente le affermazioni delle aziende. Al contempo, a tutti i settori deve essere garantito l'accesso alle risorse necessarie per conseguire la neutralità climatica e gli obiettivi del *Green Deal*. Pertanto, i settori industriali che hanno bisogno di massicci investimenti per decarbonizzare non devono essere esclusi dal ricevere aiuti di Stato.

Oltre alle condizionalità ambientali, le norme sugli aiuti di Stato dovranno essere integrate da requisiti sociali e di *governance* più forti per indirizzare gli investimenti verso attività che creino posti di lavoro dignitosi e facilitino la transizione dei lavoratori. Le condizionalità sociali per gli aiuti di Stato dovranno essere in linea con le clausole sociali previste dalle norme UE sugli appalti pubblici al fine di promuovere i diritti dei lavoratori. Si deve garantire che gli aiuti di Stato non siano concessi agli operatori economici che non rispettano il diritto fondamentale alla contrattazione collettiva, non rispettano i diritti di informazione, consultazione e partecipazione o praticano il *dumping* sociale. Gli aiuti di Stato devono essere subordinati alla messa in atto da parte delle imprese di piani di retribuzione equa, di uguaglianza di genere e di occupazione tramite il riconoscimento dei sindacati ed i contratti collettivi.

Nel contesto della crisi da COVID-19, è imperativo che gli aiuti di Stato sostengano cambiamenti positivi nelle priorità e nelle pratiche aziendali. Pertanto, è deplorabile che il Quadro temporaneo della Commissione per sostenere l'economia durante la pandemia non abbia imposto obblighi o limitazioni chiare agli aiuti concessi per promuovere gli obiettivi di sostenibilità dell'UE. Il sostegno pubblico dovrà essere subordinato a requisiti quali le garanzie di occupazione e di localizzazione, le restrizioni al pagamento dei dividendi, le limitazioni dei compensi connessi al profitto per gli amministratori delegati e i membri del consiglio di amministrazione. Allo stesso modo, i massicci salvataggi per le aziende di interesse strategico o che forniscono servizi d'interesse economico generale dovranno essere condizionati in modo tale che consentano ai governi d'influenzare il comportamento delle aziende, ad esempio acquisendo azioni in cambio del loro sostegno, assicurando così che le risorse delle aziende siano usate in modo responsabile ed equo.

VIII. GLI APPALTI PUBBLICI (8)

Con il 14% del PIL europeo speso ogni anno in appalti pubblici, le norme dell'UE in materia di appalti pubblici e concessioni hanno un grande potenziale di accelerazione delle transizioni verso la neutralità climatica, l'economia circolare, la convergenza sociale verso l'alto ed una maggiore copertura della contrattazione collettiva. Utilizzando strategicamente il loro potere d'acquisto, più di 250.000 acquirenti pubblici in tutta Europa potrebbero stimolare la domanda per un'economia più verde e socialmente responsabile. Tuttavia, il 55% delle procedure di appalto utilizza ancora il prezzo più basso come unico criterio di aggiudicazione degli appalti pubblici. (9) Sebbene le Direttive sugli appalti pubblici e le concessioni 2014/23, 2014/24 e 2014/25 abbiano rappresentato un passo avanti nell'ancoraggio degli *standard* di sostenibilità sociale e ambientale, la trasposizione nazionale non è spesso riuscita a garantire, in particolare, il rispetto delle norme inserite nelle "clausole sociali", che sono anch'esse di per sé stesse ancora insufficienti a garantire il rispetto del diritto alla contrattazione collettiva da parte di tutte le imprese aggiudicatarie di appalti pubblici. Inoltre, l'attuazione di approcci come l'offerta economicamente più vantaggiosa, i costi del ciclo di vita, il "miglior valore" e le considerazioni sulla sostenibilità è stata lenta o frammentaria.

i) Necessità di misure vincolanti per garantire la contrattazione collettiva

I contratti collettivi assicurano la tutela dei diritti dei lavoratori, condizioni di lavoro dignitose e salari equi, garantendo al contempo la parità di condizioni tra chi concorre per gli appalti pubblici. Pertanto, come prerequisito, qualsiasi futura revisione delle Direttive sugli appalti pubblici deve introdurre l'obbligo di riconoscere il diritto dei lavoratori all'organizzazione e alla contrattazione collettiva, quale condizione fondamentale per l'ammissibilità degli operatori economici ad un appalto pubblico. Tutti gli operatori economici coinvolti (ivi compresi subappaltatori e concessionari) dovranno, come condizione per l'aggiudicazione degli appalti pubblici, essere tenuti a rispettare le condizioni di lavoro stabilite dal diritto internazionale, dal diritto dell'Unione europea, da quello nazionale e dai contratti collettivi, rispettando così appieno l'autonomia delle parti sociali. Per promuovere i più elevati *standard* lavorativi, il quadro giuridico europeo sugli appalti pubblici e le concessioni dovrà mirare a garantire che gli appalti

(8) Questo capitolo sugli appalti pubblici è stato adottato dal Comitato esecutivo della CES il 4 giugno 2021 come *addendum* alla Risoluzione per una politica di concorrenza più sostenibile ed inclusiva.

(9) Comunicazione della Commissione su appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa, COM(2017) 572 def., 3.10.2017.

pubblici siano assegnati a imprese che si impegnano nella contrattazione collettiva. Dovrà essere garantito il pieno rispetto delle condizioni definite nella Convenzione C94 dell'OIL sulle clausole di lavoro (contratti pubblici). La CES chiede un chiaro impegno politico da parte della Commissione europea su questa particolare modifica, seguito da una rapida iniziativa legislativa. (10)

ii) Incentivi più forti per promuovere il progresso sociale ed ambientale

Il quadro giuridico europeo esistente permette di prendere in considerazione gli aspetti sociali e ambientali in tutto il ciclo degli appalti e delle concessioni, dalla consultazione preliminare del mercato, tramite l'utilizzo di riserve, esclusioni e regime semplificato, fino ai criteri di aggiudicazione e alle condizioni di esecuzione del contratto. Tuttavia, non contiene alcun incentivo vincolante per collegare attivamente l'utilizzo del denaro pubblico alla sostenibilità, ivi compreso il miglioramento della capacità delle parti sociali di contrattare collettivamente. Si limita a delineare le modalità di approvvigionamento sostenibile, una volta che (e se) l'ente appaltante desidera farlo. Inoltre, le amministrazioni aggiudicatrici spesso non sono ancora consapevoli delle loro possibilità e dei loro obblighi in termini di promozione del progresso ambientale e sociale.

La Commissione dovrà utilizzare la Nota di orientamento sugli appalti pubblici socialmente responsabili (11) per incentivare gli acquirenti pubblici a promuovere l'occupazione di qualità, il lavoro dignitoso e l'inclusione sociale. Sebbene la Nota riconosca gli obblighi derivanti dai contratti collettivi, non promuove attivamente misure per aumentare la copertura della contrattazione collettiva. La Commissione dovrà intraprendere un'azione specifica per far sì che gli Stati membri garantiscano che le aziende che si aggiudicano appalti pubblici rispettino il diritto alla contrattazione collettiva. La preferenza dovrà essere data alle aziende che si impegnano nella contrattazione collettiva e applicano un contratto collettivo negoziato con i sindacati. Inoltre, le procedure di appalto pubblico dovranno essere utilizzate per promuovere l'uguaglianza, impegnarsi nella responsabilità sociale delle imprese, avere un'occupazione stabile, favorendo contratti a tempo indeterminato e opportunità di apprendimento permanente, programmi di apprendistato di qualità ed iniziative per soggetti con disabilità ed altri gruppi svantaggiati, ecc.

Inoltre, la Commissione dovrà chiarire che gli enti pubblici sono sempre obbligati a garantire che gli operatori economici rispettino i diritti sociali fondamentali, ivi compreso il diritto alla contrattazione collettiva, così come altre norme sociali e ambientali nell'esecuzione dei contratti pubblici, indipendentemente da qualsiasi criterio di sostenibilità utilizzato nel processo. Come confermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (12), i principi generali degli appalti, come stabilito dall'Articolo 18 della Direttiva 2014/24 (13), costituiscono requisiti cardinali di cui gli Stati membri devono sempre garantire il pieno rispetto. Secondo questo Articolo, il rispetto deve essere assicurato per quanto riguarda

(10) La CES esprime il proprio sostegno alla campagna UNI Europa 'Niente appalti pubblici alle imprese senza contrattazione collettiva'.

(11) Comunicazione della Commissione "Acquisti sociali - Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici (seconda edizione" C(2021) 3573 def., 26.5.2021.)

(12) Sentenza della CGUE nel caso C-395/18 Tim SpA del 30 gennaio 2020, § 38-39.

(13) Questa interpretazione dell'Articolo 18 della Direttiva 2014/24 deve considerarsi applicabile al corrispondente Articolo 30 della Direttiva 2014/23 e all'Articolo 36 della Direttiva 2014/25.

gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'UE, dal diritto internazionale (14) o nazionale e dai contratti collettivi. Tuttavia, le evidenze mostrano che questo requisito è ampiamente violato e diversi Stati membri non hanno un ambiente che tuteli adeguatamente il diritto di organizzarsi e contrattare collettivamente nella pratica. Le parti sociali dovranno essere effettivamente coinvolte, al fine di garantire una corretta attuazione ed applicazione delle clausole sociali negli appalti pubblici.

La proposta di una Direttiva su salari minimi adeguati nell'Unione europea (15) e la proposta di una Direttiva sulla trasparenza di genere delle retribuzioni (16) dovranno chiarire e rafforzare ulteriormente l'obbligo di rispettare i principi giuridicamente vincolanti in materia di appalti di cui all'Articolo 18 della Direttiva 2014/24, all'Articolo 30 della Direttiva 2014/23 ed all'Articolo 36 della Direttiva 2014/25, anche rafforzando la loro applicazione. La CES è fermamente convinta che la Direttiva su salari minimi adeguati debba garantire che gli Stati membri adottino misure efficaci per assicurare che gli operatori economici che eseguono appalti pubblici o contratti di concessione riconoscano i sindacati e il diritto dei lavoratori a organizzarsi, a partecipare alla contrattazione collettiva e a rispettare la retribuzione e le altre condizioni di lavoro stabilite dalla legge o dai contratti collettivi per il settore e l'area geografica pertinenti e i salari minimi legali, ove esistano, nonché altri contratti collettivi e il diritto sociale internazionale, dell'Unione e nazionale. (17) Allo stesso modo, gli operatori economici devono rispettare gli obblighi relativi alla parità di retribuzione tra uomini e donne per lo stesso lavoro o per un lavoro di pari valore. In caso di violazione di tali obblighi, dovranno essere soggetti a esclusione, risoluzione e sanzioni. In particolare, gli enti appaltanti dovranno essere tenuti a escludere qualsiasi operatore economico che non rispetti gli obblighi di trasparenza salariale o che abbia un divario retributivo superiore al 5%.

La necessità di un controllo e di un'applicazione efficace delle clausole sociali negli appalti pubblici richiede una revisione delle direttive europee sugli appalti pubblici e le concessioni, garantendo al contempo il pieno rispetto dei modelli nazionali del mercato del lavoro. Per sostenere il principio della parità di trattamento per tutti i lavoratori che eseguono un appalto pubblico, gli enti appaltanti devono garantire che gli appaltatori rispettino gli obblighi relativi alla parità di retribuzione e alle condizioni di lavoro, come stabilito in particolare anche dalla Direttiva modificata 2018/957 sul distacco dei lavoratori.

Inoltre, i sindacati dovrebbero essere autorizzati a contrattare godendo dell'accesso alle informazioni su fornitori e subappaltatori, che devono essere documentati per poter eseguire il lavoro nell'ambito di un contratto pubblico. Il monitoraggio rafforzato e le responsabilità in solido lungo tutta la catena, ivi

(14) Tra cui, tra l'altro, le Convenzioni OIL C87 sulla Libertà di associazione e C98 sul Diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva.

(15) Proposta della Commissione per una Direttiva su salari minimi adeguati nell'Unione europea, COM(2020) 682 def., 28.10.2020.

(16) Proposta della Commissione per una Direttiva volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione fra uomini e donne per un lavoro uguale o un lavoro di pari valore tramite la trasparenza retributiva e i meccanismi di attuazione, COM(2021) 93 def., 4.3.2021.

(17) Ciò è in linea con gli emendamenti proposti dai co-relatori del Parlamento europeo, Dennis Radtke e Agnes Jongerius, nella bozza di rapporto del 6 aprile 2021 sulla Direttiva in tema di salari minimi adeguati nell'Unione europea.

Inoltre, i sindacati dovrebbero essere autorizzati a contrattare godendo dell'accesso alle informazioni su fornitori e subappaltatori, che devono essere documentati per poter eseguire il lavoro nell'ambito di un contratto pubblico. Il monitoraggio rafforzato e le responsabilità in solido lungo tutta la catena, ivi

comprese multe e sanzioni dissuasive, dovranno essere introdotti per garantire il rispetto delle norme sociali ed ambientali applicabili nelle catene di fornitura, anche in situazioni transfrontaliere, per prevenire il *dumping* salariale e l'elusione delle condizioni di lavoro che derivano dai contratti collettivi tramite accordi artificiali. Coloro che lavorano fianco a fianco nello stesso posto di lavoro e nella stessa attività devono godere di uguali condizioni di lavoro e di tutela nell'ambito dello stesso contratto collettivo, assicurandosi che si applichi sempre la condizione più favorevole.

Per facilitare l'esclusione dalle gare d'appalto, gli Stati membri dovranno poter redigere pubblicamente una lista nera delle imprese che sono state condannate per non aver rispettato le norme sociali e ambientali. L'obbligo per gli enti appaltanti di garantire l'esclusione di appaltatori e subappaltatori che effettuano pratiche di *dumping* ed abusi (quali l'utilizzo del lavoro nero e non dichiarato o il mancato pagamento delle retribuzioni o dei contributi previdenziali) dovrà essere chiaramente affermato, includendo anche le condizioni per l'auto-pulizia degli appaltatori.

Per garantire il progresso ambientale e sociale, le considerazioni sulla sostenibilità devono diventare parti obbligatorie della valutazione di base del "miglior rapporto qualità-prezzo". Si deve tenere in debito conto la copertura della contrattazione collettiva e gli obiettivi ambientali e di economia circolare. Tuttavia, le considerazioni ambientali non devono essere utilizzate per giustificare il *dumping* sociale o viceversa. Allo stesso modo, i criteri d'innovazione non devono aprire all'elusione delle norme sociali.

I sindacati e le organizzazioni ambientali dovranno essere adeguatamente coinvolti nella definizione dei requisiti contrattuali e nella selezione dei contraenti e degli appaltatori. I requisiti di trasparenza dovranno anche essere utilizzati per far sì che i dettagli sui contratti pubblici siano pubblici, e che la preferenza sia data agli appaltatori che dichiarano pubblicamente i profitti e il versamento delle imposte e che non utilizzino i paradisi fiscali. Inoltre, dovrà essere possibile per gli appaltatori concorrenti, le parti sociali e i lavoratori denunciare le irregolarità, anche dando ai sindacati il diritto di opporsi alle pratiche abusive tramite le Direttive sui rimedi per gli appalti pubblici.

iii) Coerenza degli appalti pubblici con altre politiche e strumenti

Sullo sfondo della crisi da COVID-19, è fondamentale che gli appalti pubblici derivanti dai programmi nazionali di stimolo contribuiscano alla resilienza economica e sociale, nonché ad una ripresa equa e sostenibile per tutti tramite la contrattazione collettiva e la creazione di posti di lavoro di qualità. A tale proposito, le procedure di appalto pubblico che coinvolgono risorse provenienti dai fondi dell'UE dovranno essere subordinate al loro effettivo contributo al pieno rispetto dei lavoratori e dei diritti sindacali, all'attuazione del *Green Deal* e del Pilastro europeo dei diritti sociali, nonché agli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, ai Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani e all'Accordo di Parigi sul clima. Per garantire che il denaro pubblico sia speso in modo equo e sostenibile, i servizi forniti direttamente dalle autorità non devono essere messi a gara al solo scopo di ridurre il costo del lavoro o evitare gli obblighi sociali. Le autorità nazionali e locali devono sempre poter determinare da

sole come fornire servizi pubblici nell'ambito delle loro capacità, ivi compresa la migliore modalità per garantire l'accessibilità, la qualità e la sostenibilità. Gli appalti pubblici sono solo una modalità per fornire servizi, e la fornitura interna di servizi pubblici dovrà sempre rimanere un'opzione valida.

Infine, le norme sugli appalti pubblici non devono impedire agli Stati membri di portare avanti gli sforzi nazionali per affrontare il *dumping* sociale e ambientale e, se necessario, per combattere la corruzione e le organizzazioni criminali, nonché per prevenire gli incidenti gravi e mortali sul lavoro ed affrontare il lavoro illegale e irregolare. Le autorità appaltanti devono poter introdurre condizionalità quali imporre l'applicazione dei contratti collettivi, escludere le offerte che comportano non conformità o pratiche abusive, limitare il numero di subappaltatori compresi i livelli della catena di subappalto sia orizzontalmente che verticalmente, applicare norme restrittive per le agenzie di lavoro interinale (transfrontaliero) soprattutto per quanto riguarda il distacco, vietare i pagamenti in contanti e richiedere che gli stipendi siano versati su conti bancari individuali, ecc.