





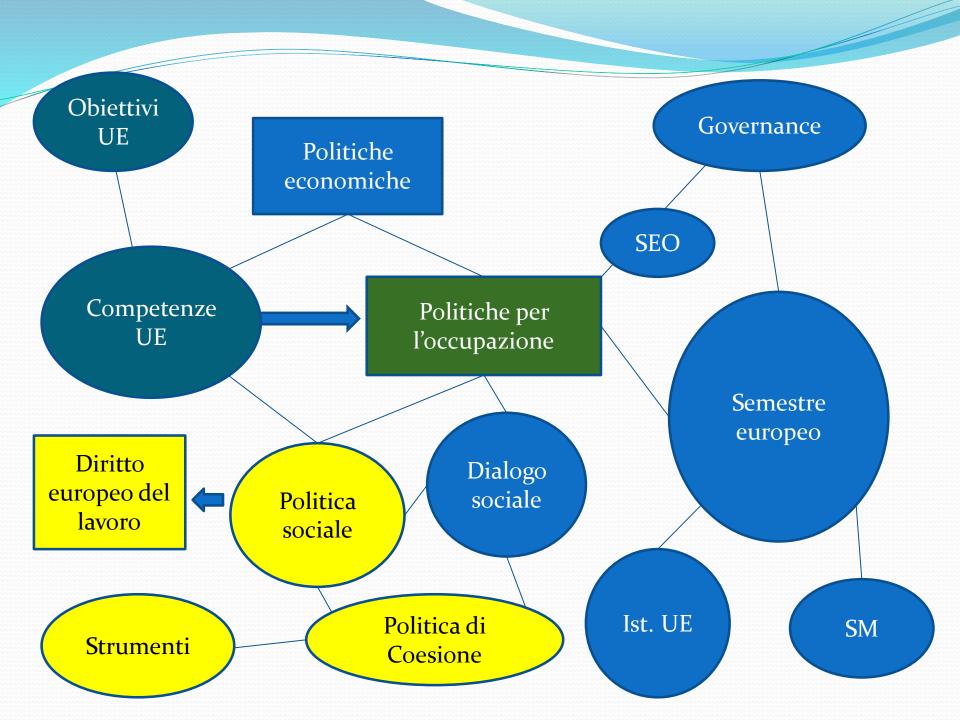


Cattedra Jean Monnet - The implementation of EU policies by Regional and Local authorities (EUREL) A.A. 2017/2018

Modulo "Diritto e politiche dell'Unione europea per l'occupazione e lo sviluppo"

Lezione 1 "Occupazione e sviluppo. Dalla dimensione europea a quella locale"

Massimo Bartoli massimo.bartoli@unipg.it



Presentazione del corso

- 1. 12 aprile Occupazione e sviluppo. Dalla dimensione europea a quella locale (Adriano Bei, Regione Umbria)
- 2. 13 aprile Focus sul Parlamento europeo. I lavori della Commissione per l'occupazione e gli affari sociali (On. Laura Agea, Parlamento europeo)
- 3. 19 aprile Il Piano Juncker per il rilancio degli investimenti, riforme strutturali e Semestre europeo: come coniugare governance economica e crescita (Daria Ciriaci, Commissione europea)
- **4. 20 aprile** Imprese, innovazione e sviluppo. Buone pratiche di governance locale (**Marina Cecilia Sereni**, EEN; **Amulio Gubbini**, CSB Torino)
- 5. **26 aprile** Il diritto ad un "sustainable and quality employment"
- 6. **27 aprile** Le nuove opportunità di impiego. Impresa sociale, mercato etico e sharing economy
- **7. 4 maggio** Europa Italia. Luci ed ombre della governance per l'occupazione e lo sviluppo (**Cesare Damiano**, già Ministro del lavoro e Presidente della Commissione Lavoro della Camera dei Deputati)

Occupazione: le competenze UE e la governance

- Nel corso delle varie revisioni dei Trattati istitutivi mancata attribuzione di una chiara competenza in tema di occupazione: fuori dalle tre categorie generali di competenza esclusiva, concorrente o complementare dell'UE (artt. 3, 4 e 6 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea TFUE).
- **L'art. 2, par. 3 TFUE** dispone che "Gli Stati membri coordinano le loro politiche **economiche e occupazionali** <u>secondo le modalità</u> previste dal presente trattato, <u>la definizione delle quali è di competenza</u> dell'Unione"
- Parte della dottrina, sottolineandone la singolarità rispetto all'impostazione generale seguita dal Trattato, individua proprio nell'art. 2.3 TFUE la previsione di una competenza sui generis specifica dell'Unione volta ad assicurare il coordinamento delle politiche occupazionali (ed economiche) degli Stati, in particolare, come recita il successivo art. 5, par. 2 TFUE, tramite la definizione di orientamenti ad hoc

Art. 5 TFUE:

- 1. Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche nell'ambito dell'Unione. A tal fine il Consiglio adotta delle misure, in particolare gli **indirizzi di massima** per dette politiche. Agli Stati membri la cui moneta è l'euro si applicano disposizioni specifiche.
- 2. L'Unione <u>prende misure</u> per assicurare il **coordinamento** delle **politiche occupazionali** degli Stati membri, in particolare definendo gli **orientamenti** per dette politiche
- 3. L'Unione <u>può prendere iniziative</u> per assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri
- Tale articolo fornisce all'UE le basi per una speciale "competenza concorrente" in tema di politiche occupazionali e sociali (Tit. X)

- L'occupazione, rectius la "piena occupazione", viene configurata dal Trattato, insieme al "progresso sociale" e ad un "elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente", come uno degli **obiettivi generali** da attuare attraverso la creazione ed il consolidamento del **mercato interno** (art. 3, par. 3 del Trattato sull'Unione europea TUE)
- Lo stesso art. 3.3 TUE pone, quali ulteriori obiettivi del mercato interno, lo "sviluppo sostenibile", basato "su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva", unitamente al progresso scientifico e tecnologico, alla lotta all'esclusione sociale e le discriminazioni, alla promozione della giustizia e protezione sociali, della parità tra donne e uomini, della solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore
- L'art. 3.3 menziona anche gli obiettivi della promozione della coesione economica, sociale e territoriale, e della solidarietà tra gli Stati membri

- Gli "obiettivi", nell'ordo juris dell'UE, costituiscono gli scopi essenziali del processo di integrazione, sintetizzando le finalità di esercizio delle competenze ex art. 5, par. 2 TUE
- La "promozione di un elevato livello di occupazione" viene esplicitamente inserita tra i parametri ineludibili che, ai sensi della "clausola sociale orizzontale" dell'art. 9 TFUE, devono guidare la definizione e l'attuazione di tutte le politiche europee (accanto alla garanzia di un'adeguata protezione sociale, alla lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana)
- Art. 145 TFUE (Tit. IX "Occupazione"): "Gli Stati membri e l'Unione, in base al presente titolo, si adoperano per sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione, e in particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici, al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea"

- Art. 146.1 TFUE: "Gli Stati membri, attraverso le loro politiche in materia di occupazione, contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 145 <u>in</u> modo coerente con gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione adottati a norma dell'articolo 121, par. 2" e (par. 2) considerano la promozione dell'occupazione una questione "di interesse comune" a tal fine coordinandosi in sede di Consiglio ex art. 148 TFUE
- Art. 147.1 TFUE: "L'Unione contribuisce ad un elevato livello di occupazione promuovendo la cooperazione tra gli Stati membri nonché sostenendone e, se necessario, integrandone l'azione. Sono in questo contesto rispettate le competenze degli Stati membri"

Art. 148 TFUE (*Governance*)

Relazione annuale comune del CONS e della COM

Gli Stati membri
ne devono tener
conto nelle loro
politiche.
Trasmissione
annuale a
CONS/COM di
una relazione
sulle principali
misure adottate
alla luce degli
orientamenti

Esame annuale sull'occupazione nell'UE del Consiglio europeo.
Adozione delle conclusioni del caso

Sulla base di tali **conclusioni** il CONS, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, degli organi consultivi (compreso il comitato per l'occupazione – CO - di cui all'articolo 150), elabora annualmente degli **orientamenti** (coerenti con gli **indirizzi di massima** *ex* art. 121)

Esame annuale del Consiglio circa l'attuazione delle politiche statali (ex relazioni e pareri COM) alla luce degli orientamenti

Può rivolgere
raccomandazioni
agli SM (su
raccomandazione
della Comm.)

Trasmissione
relazione
annuale
comune
(CONS/COM)
al Cons. eur.

Art. 149 TFUE

- "Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, possono adottare misure di incentivazione dirette a promuovere la cooperazione tra Stati membri e a sostenere i loro interventi nel settore dell'occupazione, mediante iniziative volte a sviluppare gli scambi di informazioni e delle migliori prassi, a fornire analisi comparative e indicazioni, nonché a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze realizzate, in particolare mediante il ricorso a progetti pilota"
- Ciò preclude che tali misure possano comportare "l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri"

La politica sociale – Tit. X TFUE

- Art. 151.1 TFUE: "L'Unione e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione"
- Art. 152 TFUE: Riconoscimento e promozione del dialogo tra le parti sociali. "Vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione" (Decisione 2003/174/CE): fornire un continuo scambio tra le parti sociali e le istituzioni dell'UE e a garantire che le parti sociali contribuiscano alla strategia economica e sociale dell'Unione. Presieduto dai Presidenti di CONS e COM, 10 rappresentanti lavoratori e datori di lavoro

- Art. 153 TFUE: Salvo che su "retribuzioni, diritto di associazione, diritto di sciopero e diritto di serrata", L'UE "sostiene e completa" l'azione statale adottando norme di "diritto del lavoro"
- Non viene pregiudicata la facoltà degli SM di definire i principi fondamentali del proprio sistema di sicurezza sociale (specie se assicurano una maggiore protezione), e le norme UE non devono incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario dello stesso
- A tal fine PE e CONS, deliberando con proc. leg. Ordinaria (previa consultazione CES e CdR):
- 1. Adottano atti non tesi all'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli SM (scambio infos, buone pratiche e cooperazione)
- 2. Adottano direttive (sett. a-i) per il riconoscimento progressivo di "prescrizioni minime applicabili", senza imporre "vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di PMI"

a) Miglioramento ambiente di lavoro (sicurezza e salute dei

Lavoratori);

- **b**) Condizioni di lavoro;
- c) sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori;
- **d)** protezione per risoluzione del contratto di lavoro;
- e) informazione e consultazione dei lavoratori;
- **f**) rappresentanza e difesa collettiva (per lavoratori e datori di lavoro anche cogestione, fatto salvo il paragrafo 5);
- **g**) condizioni di impiego dei cittadini PT con soggiorno legale;
- h) integrazione esclusi dal mercato del lavoro, fatto salvo l'articolo 166 TFUE dedicato alla formazione professionale
- i) parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro;
- j) lotta contro l'esclusione sociale;
- **k**) modernizzazione dei regimi di protezione sociale, fatto salvo il disposto della lettera c)

Nei settori c), d), f) e g) il CONS delibera secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità, previa consultazione del PE e di CES e CdR, potendo tuttavia, su proposta della COM e previa consultazione PE, decidere di rendere applicabile la Proc. ordinaria per i settori d), f) e g)

- Art. 153.3 TFUE: Uno Stato membro può affidare alle parti sociali, a loro richiesta congiunta, il compito di mettere in atto le direttive in questione o, se del caso, una decisione del CONS adottata conformemente all'art. 155 TFUE
- Lo SM si assicura che, almeno entro la data in cui una direttiva o una decisione devono essere attuate, le parti sociali abbiano stabilito mediante accordo le necessarie disposizioni, fermo restando gli obblighi generali di attuazione
- Art. 154 TFUE: ampia consultazione delle parti sociali da parte della COM, sia in fase progettuale che di valutazione della proposta normativa
- **Art. 155 TFUE**: il dialogo tra le parti sociali a livello di UE può condurre a relazioni contrattuali, compresi accordi, attuati secondo le prassi o le procedure interne oppure, su richiesta delle parti, tramite decisione del CONS (su proposta della COM informato il PE)

FSE

- Art. 162 TFUE (Tit. XI)"Per migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori nell'ambito del mercato interno e contribuire così al miglioramento del tenore di vita, è istituito, nel quadro delle disposizioni seguenti, un Fondo sociale europeo che ha l'obiettivo di promuovere all'interno dell'Unione le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale"
- Art. 163 TFUE: L'amministrazione del FSE spetta alla COM assistita da un Comitato (presieduto da un membro della COM e composto da rappresentanti dei governi, delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro)
- Art. 164 TFUE: I regolamenti di applicazione del FSE sono adottati secondo la Proc. leg. ordinaria previa consultazione CES e CdR

Carta Diritti fondamentali UE

- Art. 15 "Libertà professionale e diritto di lavorare":

 1. Ogni individuo ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata. 2. Ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro. 3. I cittadini dei paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione
- Articolo 16 "Libertà d'impresa": È riconosciuta la libertà d'impresa, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali
- Capo IV "Solidarietà" (artt. 27-38)









Cattedra Jean Monnet The implementation of EU policies by Regional and Local authorities (EUREL)

A.A. 2017/2018

Modulo "Diritto e politiche dell'Unione europea per l'occupazione e lo sviluppo"

Lezione 2

"Focus sul Parlamento europeo. I lavori della Commissione per l'occupazione e gli affari sociali"

Massimo Bartoli massimo.bartoli@unipg.it

Lezione precedente

- Competenze UE: occupazione, politiche economiche, politiche sociali
- Coordinamento e orientamenti sulle politiche occupazionali
- Adozione di atti incidenti sul "diritto del lavoro" (Tit. X)
- Introduzione al FSE (Tit. XI)
- Schema generale di governance (art. 148 TFUE, Tit. IX)
- Dalla Strategia Europa 2020 alla dimensione regionale: gli assi portanti del POR – FSE in materia di occupazione

Il ruolo del PE nella governance sull'occupazione

- Sviluppo graduale del ruolo del Parlamento
- Trattato di Amsterdam (nella Conferenza intergovernativa 1996, il Parlamento ha chiesto di inserire un capitolo specifico per l'occupazione): il PE deve essere consultato sugli orientamenti in materia di occupazione prima che questi vengano adottati dal Consiglio. Il metodo aperto di coordinamento (base della SEO) ha in generale rafforzato il ruolo dei parlamenti
- Forte sostegno del PE alla strategia Europa 2020. Alcune iniziative in materia di lotta alla disoccupazione giovanile sono a questo riconducibili (es. la garanzia UE per i giovani e norme minime in materia di tirocini)
- Art. 148 TFUE: obbligo di consultazione del PE da parte del CONS) prima dell'adozione degli orientamenti annuali sull'occupazione (elaborati sulla base delle conclusioni del Cons. europeo adottate dopo l'esame della relazione comune annuale CONS/COM e coerenti con gli indirizzi di massima sulle politiche economiche)

- **Art. 149 TFUE**: procedura legislativa ordinaria per l'adozione di misure sull'occupazione che non possono comportare "l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri" (incentivazione alla coop. SM, sostegno interventi settoriali, scambio buone pratiche, progetti pilota, approcci innovativi)
- Art. 153 TFUE: procedura legislativa ordinaria per l'adozione di:
- atti non tesi all'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli SM
- 2. Direttive (sett. a-i) per il riconoscimento progressivo di "prescrizioni minime applicabili", senza imporre "vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di PMI"
- Nei settori c), d), f) e g), rispetto ai quali il CONS delibera all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale (previa consultazione del PE e di CES e CdR) può tuttavia, su proposta della COM e previa consultazione PE, decidere di rendere applicabile la proc. Ordinaria per i settori d), f) e g)

- **a)** Miglioramento ambiente di lavoro (sicurezza e salute dei Lavoratori);
- **b**) Condizioni di lavoro;
- c) sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori;
- d) protezione per risoluzione del contratto di lavoro;
- e) informazione e consultazione dei lavoratori;
- **f**) rappresentanza e difesa collettiva (per lavoratori e datori di lavoro anche cogestione, fatto salvo il paragrafo 5);
- g) condizioni di impiego dei cittadini PT con soggiorno legale;
- h) integrazione esclusi dal mercato del lavoro, fatto salvo l'articolo 166 TFUE dedicato alla formazione professionale
- i) parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro;
- j) lotta contro l'esclusione sociale;
- **k**) modernizzazione dei regimi di protezione sociale, fatto salvo il disposto della lettera c)

- **Art. 155 TFUE**: il dialogo tra le parti sociali a livello di UE può condurre a relazioni contrattuali, compresi accordi (anche di attuazione delle direttive precedentemente citate) attuati secondo le prassi o le procedure interne oppure, su richiesta delle parti, tramite **decisione** del CONS (su proposta della COM **informato il PE**)
- Semestre europeo (Fase 1 Gennaio-Febbraio Orientamenti politici a livello di UE): Il CONS discute l'analisi annuale della crescita, formula orientamenti politici generali e adotta conclusioni. Inoltre discute, modifica all'occorrenza e approva il progetto di raccomandazione sulla politica economica della zona euro
- Anche il **PE** discute l'analisi annuale della crescita e può pubblicare una relazione di iniziativa. Esso formula un **parere sugli orientamenti in materia di occupazione**. Il PE inoltre partecipa al semestre attraverso il dialogo economico, potendo invitare il presidente del CONS, la COM e, se del caso, il presidente del Consiglio europeo o il presidente dell'Eurogruppo a discutere le questioni relative al semestre. Anche a singoli SM può essere offerta l'opportunità di partecipare a uno scambio di opinioni



- ·Laura Agea
- Gruppo Europa della Libertà e della Democrazia diretta Membro
- •Italia Movimento 5 Stelle
- Data di nascita: 17 febbraio 1978, Narni

Membro

- •EMPL Commissione per l'occupazione e gli affari sociali
- •DPAL Delegazione per le relazioni con la Palestina
- •DACP Delegazione all'Assemblea parlamentare paritetica ACP-UE

Tra le attività svolte:

- •Relazioni in quanto relatore 3
- •Relazioni in quanto relatore ombra 34
- Pareri in quanto relatore 3
- Pareri in quanto relatore ombra 31
- Institutional motions for resolutions 80
- Individual motions for resolutions 2
- Dichiarazioni scritte 7
- •Interrogazioni scritte 147
- •Interrogazioni orali 20

- •REPORT on the proposal for a Council decision on guidelines for the employment policies of the Member States (9 Aprile 2018)
- •RELAZIONE sulle politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà (6 ottobre 2017)
- •2 RELAZIONI (2016 e 2017) su sulla proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione









Cattedra Jean Monnet The implementation of EU policies by Regional and Local authorities (EUREL)

A.A. 2017/2018

Modulo "Diritto e politiche dell'Unione europea per l'occupazione e lo sviluppo"

Lezione 3 "Le tappe della Strategia europea per l'occupazione"

Massimo Bartoli massimo.bartoli@unipg.it

L'evoluzione del diritto primario e della politica sull'occupazione

- Progressiva estensione della "base giuridica"
- Anni '50: nell'ambito della CECA i lavoratori di tali settori potevano beneficiare di «sussidi per il riadattamento" concessi per i posti di lavoro minacciati dalla riconversione industriale.
- Trattato di Roma (1957): promuovere la cooperazione tra gli Stati intervenendo in quattro settori specifici: 1) la libera circolazione dei lavoratori (art. 48, ora art. 45 TFUE); 2) l'istituzione (anni '60) e il funzionamento del Fondo sociale europeo (FSE) (art. 123, ora art. 164 TFUE); 3) la formazione professionale (art. 128, ora art. 166 TFUE); 4) la parità retributiva uomo-donna (art. 119, ora 157 TFUE)
- Si ricorda come la CG abbia riconosciuto esplicitamente lo status di diritti fondamentali quali "limiti alle libertà economiche" alla libera circolazione ed alla parità di trattamento
- 1972: SEDOC (Sistema europeo di diffusione delle domande di lavoro registrate in Compensazione internazionale) EURES nel 1992

Pronta utilizzazione di basi giuridiche "generali"

- **art. 100** (ora **115 TFUE**): consente di "adottare direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri (SM) che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione e sul funzionamento del mercato comune (ora "interno"): v. Dir. 75/117 parità di retribuzione tra lavoratori e lavoratrici; 75/129 licenziamenti collettivi; 77/187 trasferimento d'impresa; 80/987 insolvenza del datore di lavoro
- **art. 235** (ora **352 TFUE**): permette di agire pur in assenza di basi giuridiche specifiche, ogni qualvolta "un'azione [...] risulti necessaria per raggiungere [...] uno degli scopi della Comunità (Unione)": v. Dir. 76/207 parità di trattamento in materia di condizioni di lavoro; 79/7 sulla graduale attuazione del principio di parità di trattamento in materia di sicurezza sociale
- Necessità del voto unanime del Consiglio

- Negli anni '80 e nei primi anni '90 i programmi d'azione per l'occupazione erano incentrati su gruppi destinatari specifici, con la concomitante istituzione di vari osservatori e sistemi di documentazione
- Atto Unico (1987): prevista "l'armonizzazione nel progresso" delle condizioni di sicurezza e salute dei lavoratori, impegnando inoltre gli SM a migliorare l'ambiente di lavoro. La COM viene chiamata ad impegnarsi nella promozione del dialogo sociale a livello europeo
- Trattato di Maastricht (1992): il CONS può decidere, a maggioranza o all'unanimità, su tutti i temi concernenti il rapporto individuale di lavoro, fatta eccezione per la retribuzione. Restano esclusi i rapporti collettivi, il diritto sindacale, il diritto di sciopero e serrata. Competenza "concorrente" e da esercitare secondo i principi di sussidiarietà e proporzionalità, con le iniziative che devono inoltre tener conto delle diverse prassi nazionali e della necessità di mantenere la competitività dell'economia europea
- 1993: Libro bianco «*Crescita*, *competitività*, *occupazione*» . Avvia il dibattito sulla strategia economica e occupazionale europea, collocando per la prima volta in cima all'agenda UE la questione relativa all'occupazione. Viene negata l'equazione "*flessibilità* = *deregulation*" ed il rapporto di causa effetto tra modello sociale europeo e disoccupazione dilagante

- Consiglio di Essen del 1994: accanto alle proposte normative in materia sociale si decide di introdurre il coordinamento delle politiche sociali e per l'occupazione degli Stati membri tramite strumenti di soft law (alti tassi di disoccupazione di lungo periodo sopratutto – donne, anziani, lavoratori scarsamente qualificati, giovani con bassi livelli di scolarità, tassi relativamente bassi di inflazione)
- Nonostante le differenze nazionali, viene riconosciuta la necessità di soluzioni comuni, soprattutto in considerazione dell'avvenuta trasformazione strutturale dell'economia (internazionalizzazione delle strutture aziendali e crescita del settore servizi). Necessaria nuova occupazione per il mantenimento dei sistemi di welfare europei e per il consolidamento della coesione sociale
- Jobs Study OCSE 1994: crescente divario occupazionale rispetto al modello USA. Facilitare lo sviluppo e l'uso delle nuove tecnologie; flessibilità dell'orario lavorativo; misure di incoraggiamento all'imprenditorialità; riforme specifiche e, in particolare, accrescere la flessibilità dei salari, ridurre le barriere alla mobilità della forza lavoro, migliorare la competitività; intervenire su sussidi di disoccupazione e sistema fiscale

- Trattato di Amsterdam (1997): vengono inseriti due nuovi specifici titoli sull'occupazione (base per l'istituzione della specifica strategia europea e del comitato per l'occupazione, organo permanente con funzione consultiva volto a promuovere il coordinamento delle politiche degli SM in materia di occupazione e mercato del lavoro) e la politica sociale (base più strutturata per il coinvolgimento delle parti sociali)
- Elevato livello di occupazione quale "questione di interesse comune" degli SM
- Introduzione della procedura di codecisione per l'adozione di misure di incentivazione utili a promuovere la cooperazione tra gli SM e sostenere i loro interventi occupazionali, senza tuttavia che ciò comporti l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari. Le specifiche competenze tematiche restano infatti in capo agli Stati. Viene delineato il primo assetto di *governance*

Nascita della SEO

- Il vertice straordinario sull'occupazione tenutosi a **Lussemburgo** nel **novembre 1997** ha dato avvio alla strategia europea per l'occupazione (**SEO**) e al metodo di coordinamento aperto il cosiddetto *processo di Lussemburgo*, un ciclo annuale di coordinamento delle politiche nazionali per l'occupazione, basato su processi di misurazione, valutazione e monitoraggio dei progressi realizzati e sull'impegno degli Stati membri a stabilire una serie comune di obiettivi e traguardi (4 pilastri: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità, pari opportunità)
- La strategia era imperniata sui seguenti elementi:
- Orientamenti per l'occupazione, emanati dalla Commissione e adottati dal Consiglio;
- 2. Piani d'azione nazionali (PAN);
- Relazione comune sull'occupazione, pubblicata dalla Commissione e adottata dal Consiglio;
- 4. Raccomandazioni specifiche per paese (RSP), emanate dalla Commissione e adottate dal Consiglio

Processo di Cardiff (1998): ampia politica di riforma economica

Processo di Lussemburgo: strategia coordinata per migliorare l'efficienza del mercato del lavoro

Processo di Colonia (1999): dialogo macroeconomico in ambito ECOFIN in collaborazione con il Consiglio Occupazione e Affari sociali

- Riesame della SEO nel 2002 e rilancio nel 2005, ponendo l'accento sugli fissati dal **Consiglio europeo di Lisbona** del 2000 (piena occupazione, qualità e produttività del lavoro, coesione e mercato del lavoro inclusivo). Fra le modifiche apportate vi è stata l'introduzione di un **quadro pluriennale** (il primo ciclo riferito al periodo 2005-2008)
- Dal 2005 gli **orientamenti per l'occupazione** sono **integrati** negli **indirizzi di massima per le politiche economiche** destinate a settori macro e microeconomici
- Dal 2010, con il varo di *Europa 2020* per l'occupazione e una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva sono stati definiti per la prima volta alcuni **obiettivi principali**, tra cui a) **mercato del lavoro** (incrementare fino al 75% entro il 2020 la partecipazione al mercato del lavoro delle persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni); b) **inclusione sociale e lotta contro la povertà** (far uscire almeno 20 milioni di persone dal rischio di povertà e di esclusione)
- Gli **orientamenti integrati** sono diventati 10, 4 dei quali (orientamenti da 7 a 10) riguardano direttamente la SEO. I 10 orientamenti integrati contengono 6 indirizzi di massima per le politiche economiche (**art. 121 TFUE**) e 4 orientamenti per l'occupazione (**art. 148 TFUE**)

Gli «orientamenti integrati di Europa 2020»

Orientamento 10:

Orientamento 1: Garantire la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche Orientamento 2: Ovviare agli squilibri macroeconomici Ridurre gli squilibri nella zona euro Orientamento 3: Orientamento 4: Sfruttare al meglio il sostegno a R&S e all'innovazione, rafforzare il triangolo della conoscenza e liberare il potenziale dell'economia digitale Orientamento 5: Migliorare l'efficienza sotto il profilo delle risorse e ridurre le emissioni di gas a effetto serra Orientamento 6: Migliorare il clima per le imprese e i consumatori e ammodernare e sviluppare la base industriale per garantire il pieno funzionamento del mercato interno Orientamento 7: Incrementare la partecipazione al mercato del lavoro di donne e uomini, riducendo la disoccupazione strutturale e promuovendo la qualità del lavoro **Orientamento 8:** Sviluppare una forza lavoro qualificata rispondente alle esigenze del mercato occupazionale e promuovere l'apprendimento permanente Orientamento 9: Migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi d'istruzione e formazione a tutti i livelli e aumentare la partecipazione all'istruzione terziaria o equipollente

Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà

L'attuale SEO

- Rientra nella strategia *Europa* 2020 e viene attuata tramite il **Semestre europeo** (processo annuale che promuove lo stretto coordinamento delle politiche tra gli SM e le Istituzioni europee) interessandone quattro tappe:
- 1. gli **orientamenti per l'occupazione OpO -** (priorità ed obiettivi comuni per le politiche del lavoro, proposti dalla COM, convenuti dai singoli governi e adottati dal CONS;
- la **relazione comune sull'occupazione** (esamina la situazione del lavoro in Europa, l'attuazione degli **OpO** e il quadro di valutazione dei principali indicatori occupazionali e sociali. Viene pubblicata dalla COM e adottata dal CONS
- **i programmi nazionali di riforma PNR -** (presentati dai governi e analizzati dalla COM banca dati tenendo conto degli obiettivi della Strategia Europa 2020)
- 4. **le relazioni nazionali RN** (analizzano le politiche economiche degli SM; pubblicate dalla COM dopo valutazione dei programmi nazionali di riforma. Sulla base delle RN vengono formulate **raccomandazioni specifiche per paese RSP**

Il semestre europeo

• Introdotto nel 2010, segue un preciso calendario in base al quale gli SM ricevono consulenza a livello di UE ("orientamenti") e presentano successivamente i loro programmi (PNR e "programmi di stabilità o di convergenza") per una valutazione a livello di UE a cui seguono "raccomandazioni individuali" (RSP) da tenere in considerazione nelle rispettive politiche di bilancio, economiche, occupazionali. Gli SM possono inoltre ricevere raccomandazioni per la correzione di squilibri macroeconomici

Fase preparatoria

- Analisi della situazione e *follow-up* dell'anno precedente
- Novembre/Dicembre: la COM pubblica un'analisi annuale della crescita (parere sulle priorità politiche dell'UE per l'anno successivo che gli SM sono invitati a considerare nell'elaborazione delle loro politiche economiche) e una relazione sul meccanismo di allerta per l'anno successivo (valutazione degli sviluppi macroeconomici negli SM con possibili esami di approfondimenti di casi di potenziali squilibri che possono condurre anche a raccomandazioni politiche)
- La COM propone inoltre un **progetto di raccomandazione** del CONS **sulla politica economica della zona euro** (per una migliore integrazione fra le dimensioni nazionale e della zona euro della governance economica dell'UE)

Fase 1 - Orientamenti politici a livello di UE

- Gennaio-Febbraio: Il CONS discute l'analisi annuale della crescita, formula orientamenti politici generali e adotta conclusioni. Inoltre discute, modifica all'occorrenza e approva il progetto di raccomandazione sulla politica economica della zona euro
- Anche il PE discute l'analisi annuale della crescita e può pubblicare una relazione di iniziativa. Esso formula un parere sugli orientamenti in materia di occupazione
- Il PE inoltre partecipa al semestre attraverso il **dialogo economico**, potendo invitare il presidente del CONS, la COM e, se del caso, il presidente del Consiglio europeo o il presidente dell'Eurogruppo a discutere le questioni relative al semestre. Anche a singoli SM può essere offerta l'opportunità di partecipare a uno scambio di opinioni

- Marzo: La COM pubblica relazioni per paese per tutti gli SM che partecipano al semestre europeo. Le relazioni per paese includono esami approfonditi degli squilibri macroeconomici , sulla base dei quali può formulare specifici progetti di raccomandazioni (pubblicate contestualmente all'esame approfondito o in un secondo tempo, insieme alle RSP)
- Il Consiglio europeo fornisce **orientamenti politici** sulla base dell'analisi annuale della crescita, mentre il Consiglio dell'UE **analisi** e **conclusioni**
- Gli SM devono tener conto di tali orientamenti e dei risultati delle RSP nell'elaborazione dei programmi nazionali di stabilità o di convergenza e dei programmi nazionali di riforma (dove delineano, rispettivamente, le politiche a medio termine di bilancio e quelle di riforme strutturali, con l'accento sulla promozione della crescita e dell'occupazione)

- Fase 2 Obiettivi, politiche e programmi specifici per paese
- **Aprile:** Gli SM presentano (non oltre la fine del mese) i loro **Programmi di stabilità e convergenza** ed i loro **PNR**
- Maggio: La COM valuta tali programmi e presenta progetti di RSP
- Giugno: Il CONS discute, adotta la versione definitiva e approva le proposte di RSP
- Luglio: Il CONS adotta le RSP e gli SM sono invitati ad attuarle
 Fase 3 Attuazione
- Fino a fine anno "semestre nazionale": gli SM tengono conto delle raccomandazioni al momento di elaborare i bilanci nazionali per l'esercizio successivo. Quelli della zona euro devono presentare i documenti programmatici di bilancio alla COM e all'Eurogruppo entro la metà di ottobre. Gli SM adottano i rispettivi bilanci nazionali alla fine dell'anno

PSC

- Il **patto di stabilità e crescita** (PSC) è un insieme di regole che governano il coordinamento delle politiche fiscali dei paesi dell'UE, il cui obiettivo è salvaguardare una finanza pubblica solida
- Il patto ha due "braccia":
- "braccio preventivo" assicurare che la politica fiscale degli SM sia condotta in modo sostenibile;
- 2. "braccio correttivo" stabilire quali azioni devono intraprendere gli SM nel caso in cui il loro debito pubblico o disavanzo di bilancio venga considerato eccessivo
- La procedura per i disavanzi eccessivi (PDE) è regolata dall'art. 126 TFUE a sostegno del "braccio correttivo" del PSC
- La dimostrazione della solidità della finanza pubblica passa per il soddisfacimento di 2 criteri essenziali:
- il disavanzo di bilancio non deve superare il 3% del prodotto interno lordo (PIL);
- 2. il debito pubblico (debito del governo e degli enti pubblici) non deve superare il 60% del PIL.

Trattato sul Fiscal Compact

- "TRATTATO SULLA STABILITÀ, SUL COORDINAMENTO E SULLA GOVERNANCE NELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA"
- Menziona le politiche occupazionali agli artt:
- 1.1: "Con il presente trattato le parti contraenti, in qualità di Stati membri dell'Unione europea, convengono di rafforzare il pilastro economico dell'unione economica e monetaria adottando una serie di regole intese a rinsaldare la disciplina di bilancio attraverso un patto di bilancio, a potenziare il coordinamento delle loro politiche economiche e a migliorare la governance della zona euro, sostenendo in tal modo il conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale"
- Art. 9: "Basandosi sul coordinamento delle politiche economiche, quale definito dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, le parti contraenti si impegnano ad adoperarsi congiuntamente per una politica economica che favorisca il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria e la crescita economica mediante una convergenza e una competitività rafforzate (...) perseguendo gli obiettivi di stimolare la competitività, promuovere l'occupazione, contribuire ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzare la stabilità finanziaria"









Cattedra Jean Monnet The implementation of EU policies by Regional and Local authorities (EUREL)

A.A. 2017/2018

Modulo "Diritto e politiche dell'Unione europea per l'occupazione e lo sviluppo"

Lezione 4

"Imprese, innovazione e sviluppo. Buone pratiche di governance locale"

Massimo Bartoli massimo.bartoli@unipg.it

Definizioni

- Raccomandazione della Commissione, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese (definizioni in vigore dal 2005)
- microimpresa: meno di 10 dipendenti e un fatturato (la quantità di denaro ricavato in un periodo specifico) o bilancio (un prospetto delle attività e delle passività di una società) annuo inferiore ai 2 milioni di euro;
- piccola impresa: meno di 50 dipendenti e un fatturato o bilancio annuo inferiore a 10 milioni di euro;
- media impresa: meno di 250 dipendenti e un fatturato annuo inferiore a 50 milioni di euro o un bilancio inferiore a 43 milioni di euro

Programmi per la microimpresa?

 Nella programmazione 2014-2020 il microfinanziamento è oggetto del Programma "Occupazione e innovazione sociale". Esso ingloba al suo interno il già esistente strumento europeo Progress microfinanza per l'occupazione e l'inclusione sociale, istituito nel 2010

Innovazione e Diritto UE

- Europa 2020: politica per la RSI una componente essenziale della propria strategia per la crescita e l'occupazione
- Nella *Comunicazione* "L'Unione dell'innovazione", COM(2010) 546 (una delle 7 **iniziative faro** di Europa 2020) è stata sottolineata l'importanza del miglioramento delle "condizioni quadro" e delle modalità di accesso ai meccanismi di finanziamento a favore di ricerca e innovazione, proprio per permettere alle idee innovative di tradursi più facilmente in prodotti e servizi in grado di generare crescita e occupazione
- RSI e market failures : incentivare le modalità di finanziamento

- **Art. 173 TFUE** "Industria" (Tit. XVII): dispone che la UE e gli Stati membri «provvedono affinché siano assicurate le condizioni necessarie alla competitività dell'industria dell'Unione», agendo nell'ambito di un sistema aperto ai mercati concorrenziali, *inter alia*, per favorire «un migliore sfruttamento del potenziale industriale delle politiche d'innovazione, di ricerca e di sviluppo tecnologico»
- Una delle prime nozioni "operative" di innovazione viene introdotta nel 2006 nell'ambito della disciplina Ue sugli aiuti di Stato (introduzione del sintagma "Ricerca, Sviluppo, Innovazione", in luogo di "R&S", espandendo le precedenti possibilità di aiuto ad azioni a sostegno dell'innovazione)

- L'innovazione «è legata a un processo che consente di combinare conoscenza e tecnologia con lo sfruttamento delle opportunità offerte dal mercato per prodotti, servizi e processi commerciali nuovi o più avanzati rispetto a quelli già disponibili sul mercato comune, e comporta un certo grado di rischio» (Disciplina 2006, sez. 1.2)
- Da parte UE è rilevante che vengano supportate azioni a favore dell'innovazione "non astratta", ma riguardanti attività specifiche e non marginali delle fasi produttive, organizzative e relazionali delle imprese
- V. OSLO, *Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data* (3° edizione, OCSE, 2005),"

- La prassi ha dimostrato come particolari forme di cooperazione tra privati, soprattutto tra PMI, possano condurre a risultati di sicura eccellenza. La stessa normativa europea prevede esplicitamente che, in tema di "Ricerca e Sviluppo" (R&S), le imprese possano dar vita a taluni accordi di collaborazione
- Art. 101.1 TFUE: vieta e dichiara nulle le varie tipologie di "intese" tra imprese che abbiano oggetto od effetti anticoncorrenziali tali da pregiudicare gli scambi commerciali tra gli SM.
- Il successivo par. 3 configura tuttavia delle specifiche condizioni di esenzione per quelle intese "che contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico (...)"

ICE

- L'ICE Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane è un ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposto ai poteri di indirizzo e vigilanza del MISE che li esercita, per le materie di rispettiva competenza, d'intesa con il MAE ed il MEF
- Agevolare, sviluppare e promuovere i rapporti economici e commerciali italiani con l'estero - con particolare attenzione alle esigenze delle piccole e medie imprese, operando per la loro internazionalizzazione
- Stretto raccordo con Regioni, CCIAA, organizzazioni imprenditoriali ed altri soggetti pubblici e privati interessati
- Per aumentare la competitività delle imprese italiane e favorire la loro partecipazione alle gare ed ai programmi finanziati dalla Commissione europea e dagli Organismi Internazionali, l'Agenzia ICE svolge azioni di informazione, assistenza e partenariato a favore di imprese e società di consulenza italiane. Uffici di Roma e Bruxelles

BERS

- Oltre ai progetti di dimensione medio grande, presta grande attenzione alle micro e PMI fornendo ad un gran numero di banche commerciali private, operanti nei Paesi di intervento, delle linee di credito dedicate, spesso agevolate, se viene assicurato il raggiungimento di obiettivi rilevanti in materia sociale e ambientale col progetto di investimento presentato
- La BERS in tale ambito favorisce anche la creazione di istituti ed agenzie dedicate al micro-credito, fornisce risorse a fondi di investimento indirizzati a promuovere la creazione di nuove imprese, a migliorare la produttività ed a diffondere l'innovazione, crea strumenti dedicati alle PMI che gestisce direttamente ed ai quali affianca servizi di assistenza tecnica finanziata da donatori attraverso la **Small Business Support Unit (SBS)**

I principali programmi UE

- **COSME** (competitività, sostenibilità, accesso al credito, cultura imprenditoriale, EEN).
- Per l'accesso al credito, previsti due strumenti: a) garanzia per i prestiti alle PMI fino a € 150.000, con un focus su quelle con difficoltà di accesso ai finanziamenti; b) uno strumento finanziario per stimolare l'offerta di capitale di rischio, con particolare attenzione per l'espansione e la fase di crescita delle PMI)
- http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/cosme/inde x_en.htm

- LIFE strumento di finanziamento dell'UE per l'ambiente e l'azione per il clima (2 sottoprogrammi: "Ambiente" ed "Azione per il clima")
- progetti pilota, progetti dimostrativi, progetti di buone pratiche, progetti integrati, progetti di assistenza tecnica, progetti di rafforzamento delle capacità, progetti preparatori, e progetti di informazione, sensibilizzazione e divulgazione
- Erasmus per giovani imprenditori: programma di scambio transfrontaliero che offre agli imprenditori (3 anni) o aspiranti tali l'opportunità di imparare i segreti del mestiere da professionisti già affermati che gestiscono piccole o medie imprese in un altro paese partecipante al programma.
- Europa Creativa http://eacea.ec.europa.eu/creative-europe_en

Programmi per le imprese

Horizon 2020

- II° Pilastro: "Leadership industriale" Questo pilastro mira ad accelerare lo sviluppo delle tecnologie e delle innovazioni che saranno alla base delle imprese di domani e ad aiutare le PMI europee innovative a crescere e diventare società leader a livello mondiale
- Obiettivo III Innovazione nelle PMI: fornisce sostegno su misura per le PMI al fine di promuovere tutte le forme di innovazione nelle PMI, puntando su quelle dotate del più alto potenziale di crescita e di internazionalizzazione nel mercato unico e oltre

Strumento per le PMI (2,8 MLD di euro)

- Offrire un accesso semplificato al finanziamento per le PMI colmando il gap esistente nei finanziamenti early-stage per Ricerca e Innovazione ed accelerando il passaggio all'impiego commerciale delle innovazioni
- 3 fasi distinte e un servizio di *business coaching* (opzionale in fase 1 e 2) per i beneficiari

- 1. Studio di fattibilità della proposta (tecnologico/pratica ed economica), corredata di un *business plan* iniziale, per il settore industriale di riferimento (durata 6 mesi, finanziamento forfettario di 50.000 euro)
- 2. Sostegno (attività come dimostrazioni, sperimentazione, prototipazione, progetti pilota, miniaturizzazione, design) ai progetti che dimostrino un elevato potenziale in termini di innovatività, commercializzazione, replicabilità e crescita, sostenuta da un piano aziendale strategico. L'obiettivo è di generare una vera idea innovativa (di prodotto, di processo, di servizio, etc.) alla fase di produzione ed all'introduzione sul mercato (ma anche sostegno ad attività di ricerca). (durata 12-24 mesi, finanziato il 70% dei costi totali)
- 3. Possono accedere alla fase 3 le PMI che hanno superato i primi 2 step (anche solo il 2). Si punta alla **commercializzazione** predisponendo misure e facilitazioni di accesso ai finanziamenti (*risk finance*)









Cattedra Jean Monnet The implementation of EU policies by Regional and Local authorities (EUREL)

A.A. 2017/2018

Modulo "Diritto e politiche dell'Unione europea per l'occupazione e lo sviluppo"

Lezione 5
"Il diritto ad un sustainable and quality employment"

Massimo Bartoli massimo.bartoli@unipg.it

Occupazione e sviluppo

- L'Art. 3, par. 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE) menziona esplicitamente l'obiettivo del perseguimento di uno "sviluppo sostenibile" basato, *inter alia, sulla tutela ambientale,* unitamente alla lotta contro l'esclusione sociale ed alla promozione della "coesione economica, sociale e territoriale"
- Art. 9TFUE: "Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana"
- Art. 37 Carta Diritti fondamentali UE: "Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile"

Le istanze internazionali

- Separazione Kelseniana degli ordinamenti giuridici?
- "Sustainable development, green growth and quality employment. Realizing the potential for mutually reinforcing policies", Background paper for the Meeting of G20 Labour and Employment Ministers Guadalajara, 17–18 May 2012 Prepared by the **ILO** and the **OECD**
- This paper (...) reviews the main short-term and longer term implications for the labour market of a transition towards sustainable development and green growth and highlights the main policy challenges for labour market and training policies"
- "A successful transition towards a low-carbon and resourceefficient economy will necessarily reshape the labour market significantly, opening new opportunities for decent work"
- "The relationship between sustainable development green growth, decent work and good labour market performance can be mutually reinforcing (...)"
- VENGONO FORNITI NUMEROSI SUGGERIMENTI



- "Government initiatives to promote the expansion of renewable energy have increased employment opportunities in the energy sector (...) projected to continue to grow at a rapid pace in the coming decades"
- "Government incentives to improve the energy efficiency of buildings are playing an important role in generating employment"
- "Carefully designed policy packages, such as environmental tax reforms, which use the revenues from newly imposed environmental taxes to lower taxes on labour income, can play an important role in making environmental, employment and social policies mutually reinforcing"
- "(The) transition towards green growth will not always promote more and better quality employment. In particular, the transition to clean and efficient energy will entail adjustments to the labour market with gains and losses in employment and changes in skills requirements and occupational profiles":
- 1. "Declining employment in fossilfuel sectors (adjustment costs for the workers, firms and regions dependent on these sectors)"
- 2. "As new green jobs are created and existing jobs are transformed to become greener, many workers will need additional training and governments will need to prevent skill bottlenecks from becoming a barrier to achieving green growth"

In Europa?

- In considerazione delle competenze/obiettivi dell'UE in tema di occupazione, quali sono gli strumenti più idonei a rispondere a tali istanze?
- **Tit.IX** (governance economica) **Tit. X** (Politica sociale, Carta diritti fondamentali, Carta Sociale europea, Carta "comunitaria" art. 151 TFUE)
- **Tit. XVIII** "Coesione economica, sociale e territoriale": esaltazione del principio di sussidiarietà e di prossimità; attenzione alle peculiarità locali; armonizzazione dal basso con il coinvolgimento degli attori locali"

Idoneità e limiti

- **Tit. IX**: permette di concordare tramite il MAC ogni macro riforma a carattere strutturale. Il suo limite principale è la stretta adesione alle politiche economiche e di bilancio
- **Tit. X**: permette di agire (legiferando) in tema di "diritto del lavoro" e di mantenimento/revisione/armonizzazione di un modello sociale europeo
- **Tit. XVIII**: consente di agire per il riequilibrio socioeconomico dei territori dell'Unione, pur nel rischio di implementare l'UE a "macchie di leopardo"
- In Europa, la tendenza e quella di raggiungere un equilibrio sociale attraverso un modello che viene comunemente chiamato "flessicurezza", in grado di garantire e combinare elementi di sicurezza con la flessibilita del lavoro che le aziende richiedono

In Italia

- **CNEL**: l'impostazione tipo *pro-attivo*, che permea il c.d. «Processo di Lussemburgo» (profilo più innovativo e caratterizzante della SEO) nella concezione delle tecniche di tutela del lavoro si scontra con la *tradizione italiana* connotata da un eccesso di protezione del lavoratore nel «rapporto di lavoro» a scapito della protezione nel «mercato»
- Consolidamento della protezione del «contraente debole» tramite tecniche sanzionatorie di protezione del lavoratore nell'ambito di un rapporto di lavoro dipendente che ben presto (anche in seguito ad una "stratificazione disorganica e alluvionale" delle norme giuslavoristiche) risulterà preponderante e assorbente rispetto alle misure di tipo promozionale e incentivante ossia alle tutele sul mercato (peraltro sperimentate nel nostro come in altri ordinamenti) imposte dalla SEO (maggiore attenzione alla protezione del lavoratore nel mercato e alle politiche di tutela dell'occupazione in generale)

- Per lungo tempo politica di "passivo trasferimento di risorse finanziarie dallo Stato alle imprese", secondo logiche minimamente trasparenti, suscettibili di degenerazioni, attraverso provvedimenti legislativi «frammentari ed episodici, niente affatto coordinati»
- Tradizionale svalutazione delle tecniche di tutela del lavoro non orientate al consolidamento della posizione del singolo lavoratore nel rapporto di lavoro, comprese le misure promozionali non direttamente afferenti a una relazione contrattuale di lavoro subordinato già esistente
- Sistema di protezione del reddito dei disoccupati molto meno esteso di quello degli altri Paesi europei: importanza centrale all'obiettivo della conservazione del posto di lavoro già in essere. Trascurata ogni politica di incentivazione della ricollocazione del lavoratore verso una nuova occupazione (occupabilità o impiegabilità nel linguaggio UE, v. problematiche legate alla riforma sui servizi all'impiego)
- Attenzione incentrata piuttosto sugli "ammortizzatori sociali", forme di sostegno al reddito di chi è già occupato

- In Italia, esiste un divario ben noto tra la dimensione della flessibilita, ora ampiamente introdotta, e la dimensione della sicurezza sociale, in quanto l'attuale sistema di indennità di disoccupazione e complesso, frammentato e non in grado di coprire e sostenere tutti i disoccupati
- Il sistema italiano di sostegno alla disoccupazione non é collegato, in generale, alle politiche attive, come i programmi di integrazione nel mercato del lavoro, i programmi di ricerca di posti di lavoro e di formazione in grado di agevolare l'ingresso nel mercato dei disoccupati

La politica di coesione



Coesione

- Preambolo al Trattato di Roma (1957): «rafforzare l'unità delle (loro) economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite»
- Art. 4, par. 2 lett. c) TFUE: prevede una competenza concorrente in tema di "politica di coesione economica, sociale e territoriale" nonché, alle successive lett. e), g) e i) in tema, rispettivamente, di "ambiente, "trasporti" ed "energia"
- •Articolo 174 TFUE: «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite»

Perché una Politica di coesione UE?

	Valore massimo	Valore minimo	Rapporto
PIL pro capite (% media EU-28)	Lussemburgo 266%	Bulgaria 47%	5,7*
Tasso di occupazione (%, età 20-64)	Svezia 79,8%	Grecia 53,2%	1,5

La Politica di coesione mira a ridurre il divario esistente tra le regioni UE per raggiungere uno sviluppo economico, sociale e territoriale equilibrato.

^{*} Negli Stati Uniti la differenza è pari solo a 2,5 e in Giappone a 2

Le novità del periodo 2014-2020

- Maggiore concentrazione sui risultati: obiettivi chiari e misurabili per migliorare la responsabilità
- **Semplificazione**: un insieme di norme unico per cinque fondi
- **Condizioni**: introduzione di prerequisiti specifici da soddisfare prima della canalizzazione dei fondi
- Potenziamento della dimensione urbana e della lotta per l'inclusione sociale: destinazione di una quota minima del FESR a favore di progetti integrati nelle città e del FSE a sostegno delle comunità emarginate
- Collegamento alla riforma economica: la Commissione può sospendere i finanziamenti allo Stato membro che disattenda le norme di carattere economico dell'Unione europea

Coesione - Europa 2020

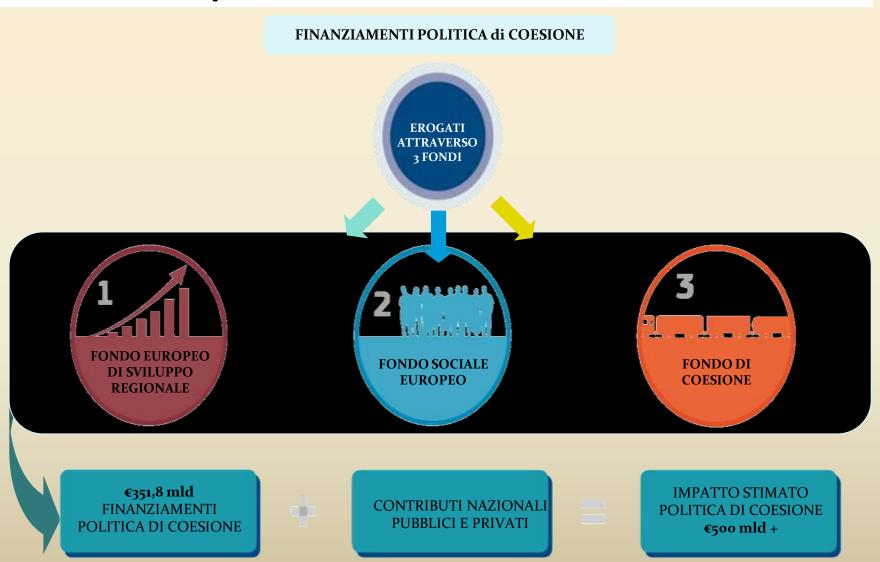
- Obiettivo di «una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»
- 1. Agenda intelligente: innovazione, istruzione, Agenda per la società digitale.
- Agenda per la sostenibilità: clima, energia e mobilità.
- 3. Agenda per l'inclusione: occupazione e competenze, lotta alla povertà e all'esclusione sociale

Coesione: obiettivi tematici

- La politica di coesione ha stabilito 11 obiettivi tematici a sostegno della crescita per il periodo 2014-2020
- Gli investimenti del FESR finanzieranno tutti gli 11 obiettivi, ma quelli da 1 a 4 costituiscono le principali priorità di investimento
- Le principali priorità del FSE sono gli obiettivi da 8
 a 11, ma il fondo finanzia anche quelli da 1 a 4
- Il **Fondo di coesione** finanzia gli obiettivi da 4 a 7 e 11

- 1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione
- 2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), nonché il loro utilizzo e qualità
- 3. Migliorare la competitività delle PMI
- 4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio
- 5. Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione e la gestione dei rischi
- 6. Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse
- 7. Promuovere il trasporto sostenibile e migliorare le infrastrutture di rete
- 8. Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori
- Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà e qualsiasi discriminazione
- 10. Investire in istruzione, formazione e apprendimento permanente
- 11. Migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione

3 fondi per investire nella crescita e nell'occupazione



Concentrazione tematica dell'FSE

- 20% delle risorse dell'FSE in ciascuno Stato membro stanziate a favore dell'inclusione sociale, della lotta alla povertà e a tutte le forme di discriminazione.
- Concentrazione dei finanziamenti su max. 5 priorità di investimento nell'ambito dei 4 obiettivi tematici: occupazione/mobilità, istruzione/formazione, inclusione sociale e pubblica amministrazione più efficiente.



Il metodo: programmazione, partenariato e gestione condivisa

Quadro strategico comune

Accordi di partenariato

Programmi operativi

Gestione dei programmi/ Selezione dei progetti

Monitoraggio e Relazione annuale

3 autorità per attuare la Politica di coesione

- Un'autorità di gestione incaricata di mettere in atto i programmi operativi e un comitato di monitoraggio che ne supervisioni i lavori.
- Un organismo di certificazione per verificare lo stato delle spese e le richieste di pagamento prima che vengano trasmesse alla Commissione.
- Un organismo per la revisione dei conti per ciascun programma operativo, al fine di accertare il funzionamento efficiente del sistema di controllo e monitoraggio.

Programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) - <u>link</u>

- Strumento finanziario a gestione diretta COM per promuovere un elevato livello di occupazione sostenibile e di qualità, garantire una protezione sociale adeguata e dignitosa, combattere l'emarginazione e la povertà e migliorare le condizioni di lavoro
- Regolamento (UE) 1296/2013: racchiude in un unico *corpus* tre assi prioritari delle strategie di innovazione sociale della UE:
- 1. Asse "Progress" (61% del totale), a sostegno di sviluppo, attuazione, monitoraggio e valutazione degli strumenti e delle politiche tematiche dell'Unione e del pertinente diritto
- 2. Asse "EURES" (18% del totale), destinato alle azioni dell'omonimo circuito volte a promuovere la mobilità geografica volontaria dei lavoratori per "occupazione sostenibile e di qualità"
- 3. Asse "Microfinanza e imprenditoria sociale" (21% del totale), che incrementa l'accesso ai finanziamenti e la disponibilità per le persone fisiche e giuridiche
- Per il terzo asse, ai sensi dell'art. 25 del citato regolamento, le dotazioni finanziarie sono ulteriormente ripartite nelle sezioni "microfinanziamenti per le categorie vulnerabili e le microimprese" e "imprenditoria sociale" per le percentuali minime del 45%: la quota restante può essere assegnata ad entrambe oppure ad una combinazione di esse









Cattedra Jean Monnet The implementation of EU policies by Regional and Local authorities (EUREL)

A.A. 2017/2018

Modulo "Diritto e politiche dell'Unione europea per l'occupazione e lo sviluppo"

Lezione 6

"Le nuove opportunità di impiego. Impresa sociale, mercato etico e sharing economy"

Massimo Bartoli massimo.bartoli@unipg.it

IL TRATTATO: "ECONOMIA SOCIALE"

• Art. 3.3 TUE: "L'Unione instaura un mercato interno. 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. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico"

MERCATO UNICO: ETICA E SOCIALITÀ

- Le esigenze di riqualificare la crescita del mercato interno verso "la massima inclusione" possibile ha da tempo spinto l'UE ad orientare la propria azione a favore di uno scenario in cui «lavoro (...) consumi, (...) risparmi e (...) investimenti abbiano un impatto e un significato più "etici" e più "sociali", senza per questo rinunciare al fattore competitività» [Iniziativa per l'imprenditoria sociale. Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale, COM(2011) 682] SBI
- "Economia ed innovazione sociale" al centro delle recenti strategie di crescita, declinate in termini di coesione territoriale e di ricerca di nuove soluzioni, soprattutto per le lotta contro la povertà e l'esclusione

L'IMPRESA SOCIALE - IS

- Tra i destinatari naturali di tali politiche vi è la c.d. "impresa sociale", realtà numericamente non trascurabile
- Come evidenziato dalla citata Comunicazione COM(2011) 682 (p. 3), l'economia sociale impiega oltre 11 milioni di persone nell'UE, ovvero il 6% dei lavoratori dipendenti (in Italia il 5,4%)
- Uno studio del 2009 ha stimato le relative quote della popolazione attiva interessata, concludendo che circa una su quattro delle imprese create in Europa sarebbe una IS, dato che sale a una su tre in Belgio, Finlandia e Francia [TERJESEN S. (et al.), Global Entrepreneurship Monitor Report on Social Entrepreneurship,

http://www.gemconsortium.org/about.aspx?page=pub_gem_special_topic_reports]

IS: LA NOZIONE - SBI/REG. 1296/2013

- La sua nozione, così come elaborata in ambito UE, consta di propri elementi specifici
- L'approccio scelto dalla Commissione non pretende di fornire una definizione normativa erga omnes, quanto una "descrizione fondata su principi comuni alla maggior parte degli Stati membri", nel rispetto della diversità delle scelte politiche, economiche e sociali operate
- Ciò che, in termini strettamente giuridici, appare rilevante è la connotazione di "impresa" – conformemente al diritto primario UE e alla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo – conferita a tale entità, accentuando, in tal modo, le potenziali connessioni con la normativa prevista in tema di concorrenza

• Se l'IS viene definita quale "attore dell'economia sociale il cui principale obiettivo non è generare utili per i suoi proprietari o azionisti, ma esercitare un impatto sociale", risulta chiaramente che il suo campo d'azione è pur sempre il "mercato", dove opera "producendo beni e servizi in modo imprenditoriale e innovativo", attraverso una gestione "responsabile e trasparente, in particolare coinvolgendo dipendenti, clienti e altri soggetti interessati dalle sue attività commerciali"

- Le caratteristiche comuni individuate dalla Commissione si riferiscono in primis all'obiettivo sociale o socio-culturale individuato quale "ragione d'essere dell'azione commerciale" destinato spesso a tradursi in un livello elevato di innovazione sociale
- o Il Reg. "EaSI" 1296/2013 definisce l'IS (art. 2.1), prescindendo dalla sua effettiva forma giuridica, come l'impresa che "conformemente al suo atto costitutivo, al suo statuto o a qualsiasi altro documento giuridico istituitivo dell'impresa, ha come obiettivo primario la realizzazione di un impatto sociale positivo e misurabile e non finalità lucrative per i proprietari, soci e azionisti"
- A tal fine, l'impresa è chiamata a fornire beni o servizi che producono un "elevato rendimento sociale", oppure ad impiegare metodologie di produzione di beni o servizi in grado di incorporare il proprio obiettivo sociale

- Riguardo gli utili generati, solitamente si assiste ad un loro reinvestimento per la realizzazione dell'obiettivo sociale, con specifiche "procedure e regole predefinite riguardanti qualsiasi distribuzione dei profitti ad azionisti e proprietari che garantiscono che tale distribuzione non pregiudichi l'obiettivo primario"
- La stessa organizzazione interna è un riflesso della *mission* d'impresa, puntando sulla promozione dei principi democratici, sull'ampia partecipazione e, sovente, sulla giustizia sociale prevedendo, ad esempio, forme di riduzione dei divari salariali

Is: LE TIPOLOGIE

- Sulla base di tali caratteristiche essenziali, la casistica ha finora evidenziato l'emersione di imprese:
- A. fornitrici di beni e servizi sociali destinati a un "pubblico vulnerabile" (accesso all'alloggio e alle cure, l'assistenza a persone anziane o disabili, l'inclusione di gruppi vulnerabili, l'assistenza all'infanzia, l'accesso all'impiego e alla formazione);
- B. che perseguono un obiettivo generale di natura sociale, ma la cui attività può riguardare beni o servizi non di natura sociale (come la formazione e la riqualificazione professionale)
- Relativamente alla forma giuridica che l'IS può assumere, non è raro trovare raggruppamenti di entità distinte (cooperative, fondazioni, associazioni e mutue), alcune delle quali possono essere imprese sociali tout court, rispondenti in pieno alle caratteristiche elencate, mentre altre possono assumere la forma di società privata o di società per azioni di tipo tradizionale

LA SBI

- L'impresa sociale, oltre alle specifiche azioni ad essa dedicata dalla *Social Business Iniziative* (SBI) della Commissione, può beneficiare di tutte le altre iniziative "complementari" come, ad esempio, quelle legate:
- > alla Comunicazione della Commissione sulla responsabilità sociale delle imprese (RSI) COM(2011) 681;
- > all'implementazione dei punti dello *Small Business Act* [*Riesame dello* "*Small Business Act*" per l'Europa", COM(2011) 78]
- > SBI: lanciata dalla Commissione nel 2011 con la citata Comunicazione n. 682 (http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/sbi-brochure/sbi-brochure-web_it.pdf)

SBI: OBIETTIVI

- La SBI si prefigge un triplice obiettivo a beneficio dell'imprenditoria sociale:
- 1. agevolarne l'accesso ai finanziamenti;
- 2. accentuarne la visibilità nel mercato;
- 3. migliorare il quadro normativo di riferimento
- L'iniziativa prende corpo dall'emersione di peculiari problematiche che, per le IS, rendono difficile l'accesso alle opportunità offerte dal mercato interno, sia che si tratti di strutture di grosse dimensioni, orientate a uno sviluppo continentale e/o transfrontaliero, sia che si tratti di piccole realtà, per lo più operanti a livello locale
- Ognuna di questa imprese ha, infatti, un interesse diretto alla conoscenza del contesto normativo UE in materia, quanto meno, di regolamentazione bancaria e strumenti finanziari, di accesso ai fondi strutturali o di attuazione delle regole applicabili agli appalti pubblici e agli aiuti di Stato

SBI: AZIONI CHIAVE

L'intera SBI è stata suddivisa in 11 "azioni chiave":

- proposta di un quadro normativo europeo per i fondi di investimento solidale per agevolare l'accesso delle imprese sociali ai mercati finanziari;
- continuare ad agevolare l'accesso al microcredito attraverso lo strumento europeo di micro-finanziamento "Progress";
- creazione in EaSI di uno strumento finanziario per agevolare l'accesso al finanziamento per le IS per consentirne l'avvio, lo sviluppo e l'espansione, grazie ad investimenti in fondi d'investimento solidale;
- l'introduzione esplicita di una priorità d'investimento "imprese sociali" nei regolamenti FESR e FSE a partire dal 2014;
- identificare buone pratiche/modelli riproducibili per una mappatura completa delle imprese sociali in Europa (definire le caratteristiche, i modelli economici, il peso economico, il potenziale di crescita transfrontaliera, il contenuto e i criteri degli statuti giuridici e dei regimi fiscali nonché i sistemi di etichettatura esistenti;

- ✓ creare una banca dati pubblica delle etichette e certificazioni applicabili alle IS in Europa, per migliorarne la visibilità e la comparabilità;
- ✓ promuovere il reciproco apprendimento e il rafforzamento delle competenze delle amministrazioni nazionali e regionali per l'attuazione di strategie globali di sostegno, promozione e finanziamento delle IS, in particolare nell'ambito dei fondi strutturali;
- ✓ creare una piattaforma elettronica di informazione e di scambio, unica e multilingue, eventualmente collegata alla piattaforma "Social Innovation Europe" e alla rete "Europe Enterprise Network", per gli imprenditori sociali, i vivai e i raggruppamenti, gli investitori sociali e quanti con loro lavorano, nonché far conoscere meglio e rendere più accessibili i programmi dell'UE che possono offrire un sostegno agli imprenditori sociali (ERASMUS, ERASMUS per i giovani imprenditori TEMPO, "Gioventù in azione" e HORIZON 2020);

- presentare una proposta di semplificazione del regolamento sullo statuto della società cooperativa europea, al fine di rafforzarne l'autonomia rispetto agli ordinamenti nazionali e facilitarne così l'utilizzo per la creazione delle cooperative sociali; proporre un regolamento che istituisca uno statuto della fondazione europea (ad utilizzo facoltativo rispetto alle forme giuridiche nazionali), con l'obiettivo di migliorare l'esercizio delle attività transfrontaliere delle fondazioni; avviare uno studio sulla situazione delle mutue in tutti gli Stati membri per esaminare in particolare le loro attività transfrontaliere;
- ✓ nel quadro della riforma degli appalti pubblici, valorizzare maggiormente l'elemento **della qualità** nell'aggiudicazione dei contratti, soprattutto nel caso dei servizi sociali e sanitari, e valutare le modalità per tener conto delle condizioni di lavoro delle persone che partecipano alla produzione di beni e servizi oggetto dell'appalto, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento e trasparenza sanciti dal Trattato;
- ✓ semplificare l'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato ai servizi sociali e ai servizi locali.

I CANALI DI FINANZIAMENTO

- Il problema del reperimento dei canali di finanziamento viene amplificato dalla "scarso riconoscimento" delle IS, dovuto a fattori strutturali quali:
- 1. la mancanza di interconnessioni tra attori di regioni diverse o di paesi diversi, ostacolo alla diffusione di buone pratiche e la creazione di partenariati;
- 2. la scarsa valorizzazione dell'imprenditoria sociale nei sistemi educativi europei e nell'imprenditoria tradizionale;
- la molteplicità di definizioni esistenti in Europa, causa dell'eterogeneità dei dati disponibili, spesso altresì obsoleti, frammentari e non armonizzati, quindi non affatto utili all'adeguamento ed al coordinamento delle relative politiche pubbliche

- Va poi considerato il *quadro normativo* generale che, sia a livello europeo che nazionale, non sembra tener sufficientemente conto delle specificità di tali imprese, *in primis* per ciò che concerne le regole sugli appalti pubblici o gli statuti esistenti
- Tutto ciò scoraggia senz'altro gli investitori, incerti di fronte a fattori come la redistribuzione degli utili o l'impiego di lavoratori vulnerabili, fattori che spesso connotano imprese "più rischiose e meno redditizie di altre"
- Anche dal lato dell'accesso alle sovvenzioni. le IS si trovano di fronte a sfide complesse, specialmente nei casi in cui la rigidità burocratica renda particolarmente ostico il solo *iter* di presentazione di un progetto, anche in ragione della forma associativa richiesta per partecipare al bando, oppure nei casi in cui le Autorità di gestione intendano finanziare esclusivamente programmi di breve durata, non idonei al perseguimento delle finalità sociali "a lungo termine", tipici di queste imprese

- Dal lato del miglioramento dell'accesso ai finanziamenti, il punto di partenza è un sistema parzialmente sottosviluppato rispetto a quello di cui beneficiano le altre realtà imprenditoriali
- Da qui la necessità, oltre all'investimento socialmente responsabile, oggetto specifico della RSI, di strumenti europei in grado di sostenere il finanziamento delle imprese sociali da parte di attori privati e pubblici attraverso acquisizioni di capitale o prestiti, così come previsto dall'azione chiave n. 3
- Dal lato delle "risorse pubbliche", il Programma EaSI ha messo a disposizione per lo sviluppo del mercato dell'investimento sociale e per agevolare l'accesso ai finanziamenti una cifra di 85 ML di euro nel periodo 2014-2020 mediante strumenti simili ai prestiti
- Il terzo asse di EaSI "Microfinanza e imprenditoria sociale" (21% del totale), ripartisce le relative dotazioni finanziarie nelle sezioni "microfinanziamenti per le categorie vulnerabili e le microimprese" e "imprenditoria sociale" per le percentuali minime del 45%: la quota restante può essere assegnata ad entrambe oppure ad una combinazione di esse

- A beneficio dell'imprenditoria sociale, vengono qui messi a disposizione forme di sostegno come equity, quasi-equity, strumenti di prestito e sovvenzioni fino a 500.000 euro per le imprese con fatturato annuo non superiore ai 30 ML di euro ovvero un bilancio annuo non superiore ai 30 milioni di euro purché non siano imprese di investimento collettivo
- I destinatari di tali azioni sono, ai sensi dell'art. 28 del reg. EaSI, organismi pubblici e privati che, sia a livello nazionale che regionale o locale, svolgono già attività di micro finanziamento a persone e microimprese e finanziamenti ad imprese sociali, cooperando con tutti gli stakeholder interessati, in piena complementarità con le politica di coesione e con le possibilità offerte dai Fondi strutturali
- Proprio la riforma di questi ultimi ha consentito nuove possibilità di supporto alle imprese sociali. In particolare, il Fondo sociale europeo (FSE) sostiene un'ampia rosa di imprese sociali in diverse forme, come l'offerta di formazione manageriale, l'erogazione di formazione tecnica specifica in base alle esigenze di ogni impresa, oppure ricercando il sostegno finanziario necessario per lo svolgimento delle loro attività, assicurandone la sostenibilità a lungo termine

- Dal lato dello stimolo agli investimenti privati va certamente segnalata l'attenzione posta dalla UE all'implementazione di specifici strumenti finanziari, come i fondi comuni di investimento specializzati nell'area del sociale, dando seguito all'azione chiave n. 3 della SBI
- Con il **Reg. (UE)** 346/2013 relativo ai fondi europei per l'imprenditoria sociale si è tentato di stabilire un "quadro comune di norme riguardo all'utilizzo della denominazione «EuSEF» in relazione a fondi qualificati per l'imprenditoria sociale, con particolare riferimento alla composizione del portafoglio dei fondi che operano sotto tale denominazione, agli obiettivi di investimento ammissibili, agli strumenti di investimento che essi possono impiegare e alle categorie di investitori che possono investire in tali fondi in virtù di norme uniformi nell'Unione

- In particolare, ai gestori di tali fondi è vietato applicare "metodi che possono aumentarne l'esposizione oltre il livello del capitale sottoscritto, sia attraverso l'assunzione di prestiti di contante o titoli, sia assumendo posizioni in strumenti derivati o attraverso altri mezzi" (art. 5, par. 2), conducendo i propri affari "in modo da favorire l'impatto sociale positivo delle imprese di portafoglio ammissibili" ed applicando "un livello elevato di diligenza nella selezione e nel controllo continuo degli investimenti in imprese di portafoglio ammissibili e dell'impatto sociale positivo di tali imprese" (art. 7, lett. c, d)
- Reg. (UE) 345/2013 sui fondi di venture capital "qualificati" in quanto destinati alle start-up europee introduttivo della nuova denominazione distintiva di "fondo europeo di venture capital" (EuVECA) e Reg. (UE) 760/2015 su fondi europei di investimento (alternativi) a lungo termine (ELTIF) (strumento volto a scongiurare il rischio di norme nazionali differenziate per la commercializzazione transfrontaliera dei fondi di investimento che si concentrano su imprese non quotate e su attività reali)

- In particolare, i fondi **ELTIF** "forniscono finanziamenti di lunga durata a progetti infrastrutturali di varia natura, a società non quotate ovvero a piccole e medie imprese (PMI) quotate che emettono strumenti rappresentativi di *equity* o strumenti di debito per i quali non esiste un acquirente facilmente identificabile. Finanziamento dell'economia reale dell'Unione e all'attuazione delle sue politiche
- Va infine segnalata una recente iniziativa che la Commissione europea, in tema di education e diffusione della cultura dell'imprenditoria sociale, ha realizzato attraverso un'apposita Guida sulla finanza sociale. Trattasi di uno strumento sia propositivo che ricognitivo di buone pratiche, volto a stimolare la ricerca di soluzioni innovative per il finanziamento, l'accesso al mercato unico e la strutturazione di modelli organizzativi, delineando i contorni di un vero e proprio social finance ecosystem (http://www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15079&langId=en)

LE SPINTE ALL'INNOVAZIONE "DAL BASSO"

- Nuove proposte "dal basso" di idee innovative di "economia del territorio" che possano dare slancio alla ripresa armonizzandosi con le normative e le politiche europee dettate sia in tema di concorrenza che di coesione sociale e territoriale
- Testimonianza tangibile di una nuova attenzione posta, anche a livello istituzionale, a nuovi ed alternativi scenari di mercato (anche del lavoro) che, in modo complementare, possono affiancarsi al modello liberista positivizzato con i Trattati istitutivi dell'UE
- Una delle 7 "iniziative faro" di Europa 2020 è stata dedicata alla creazione di una "piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale", con particolare attenzione alla "promozione del partenariato e dell'economia sociale"

VERSO UN MERCATO INTERNO PIÙ ETICO? IL MODELLO EBC

- Il dibattito brussellese sulla crescita delle istanze etiche del mercato interno potrà presto portare ad interessanti sviluppi
- E' ciò che può legittimamente dedursi dall'analisi di un <u>recente parere di iniziativa</u> del <u>Comitato</u> <u>Economico e Sociale</u> dell'UE dal titolo «*Economia del* bene comune: un modello economico sostenibile orientato alla coesione sociale»
- Il modello economico del bene comune (EBC), ossia di un'economia a servizio delle persone, viene qui proposto per una sua progressiva inclusione nel quadro giuridico sia europeo che nazionale al fine di consolidare, nel mercato unico, un approccio maggiormente etico, basato sui valori e sulle conquiste europee in materia di politiche di responsabilità sociale, creando al contempo sinergie che li rafforzino

- L'EBC si basa su un approccio olistico i cui concetti sono vicini ai valori fondamentali dell'economia solidale, dell'economia circolare, dell'economia della condivisione, dell'economia orientata alla funzionalità, dell'economia basata sulle risorse e dell'economia blu
- In sintonia con il quadro della strategia Europa 2020, si propone la transizione verso un «mercato etico europeo» capace di incentivare l'innovazione sociale, incrementare il tasso di occupazione ed apportare sicuri benefici per l'ambiente
- Tra le strategie proposte per la sua realizzazione, l'introduzione di indicatori di benessere "altri" rispetto al PIL, quali il prodotto del bene comune e il bilancio del bene comune, l'elaborazione di politiche mirate a riconoscere le imprese con il maggiore contributo al bene comune, quali gli appalti pubblici etici e la promozione del commercio interno etico oppure, dal lato degli scambi internazionali, la promozione del commercio estero etico come «marchio Europa»

LA SHARING ECONOMY

- La Commissione europea spinge per l'armonizzazione delle regole nazionali, considerando che, nel gergo UE, "disomogeneità normativa" equivale a:
- 1. rallentamento dello sviluppo del mercato interno;
- 2. ostacolo alla crescita, all'innovazione ed alla creazione di nuovi posti di lavoro
- Sovente la Commissione ha indicato agli Stati membri la via per armonizzare le regole su imprese e servizi
- Così è avvenuto il 2 giugno 2016 con l'<u>Agenda sull'economia collaborativa</u> COM(2016) 356 final uno strumento di indirizzo, peraltro preannunciato nella <u>strategia per il mercato unico</u>, contenente specifici orientamenti per le autorità nazionali ed i vari *stakeholder*, con lo scopo di favorire uno sviluppo equilibrato del settore, prestando una speciale attenzione alle c.d. "piattaforme collaborative"

- L'intento principale è dipanare la "zona grigia" venutasi a creare a seguito dei vari interventi nazionali, fonte di incertezza sia per gli operatori tradizionali che per i nuovi prestatori di servizi ed i consumatori
- Tra i temi trattati, le condizioni di accesso al mercato, ossia le licenze e le autorizzazioni all'esercizio di impresa, il regime delle responsabilità, della protezione dei consumatori, della tutela dei lavoratori e, infine, le questioni fiscali
- In linea generale, ciò che la Commissione raccomanda agli Stati membri, e su cui avverte di voler svolgere un'azione di monitoraggio e controllo, è:
- vietare il meno possibile simili attività;
- * non equiparare, in termini di costi, oneri e responsabilità, i prestatori occasionali di un servizio ai veri professionisti, distinguibili sia per il volume di attività svolte, sia per il carattere di "interesse generale" da queste incorporato;
- * non assimilare il mero intermediario, a metà strada tra l'offerente ed il consumatore, al prestatore reale dell'attività;
- * ogni servizio "di carattere economico" (che comporti un costo per il consumatore ed un impiego effettivo di personale) sarà soggetto alle regole UE sulla concorrenza, sugli standard sociali minimi per il lavoro subordinato e sulla protezione dei consumatori;
- * in tali circostanze non ci si potrà sottrarre dalle imposte sul reddito delle persone fisiche, delle società e dall'imposta sul valore aggiunto

IL CASO UBER

- Sent. CGUE del 20 dicembre 2017 (rinvio pregiudiziale operato dal Tribunale di commercio n. 3 di Barcellona, con decisione del 16 luglio 2015) C-434/15
- «Rinvio pregiudiziale Articolo 56 TFUE Articolo 58, paragrafo 1, TFUE - Servizi nel settore dei trasporti - Direttiva 2006/123/CE - Servizi nel mercato interno – Direttiva 2000/31/CE – Direttiva 98/34/CE - Servizi della società dell'informazione -Servizio d'intermediazione che consente, mediante un'applicazione per smartphone, di mettere in contatto dietro retribuzione conducenti non professionisti che utilizzano il proprio veicolo con persone che intendono effettuare spostamenti in aerea urbana – Requisito di un'autorizzazione»

• Uber si era resa protagonista per una serie di vicende giuridiche svoltasi all'interno delle Corti nazionali: Tribunal de commerce de Bruxelles (31 marzo 2014), Employment Tribunal di Londra (Case 2202550/2015 & Other Employment Tribunal between Mr Y Aslam, & Other and Uber B.V., Uber London Ltd and Uber Britannia Ltd), Frankfurt District Court (sentenza del 18 marzo 2015 n. 3 08 0 136/14 confermata in Corte d'appello in data 9 giugno 2016), Tribunale Ordinario di Torino (sentenza n. 1553/2017 del marzo 2017), Conseil Constitutionnel (decisione n. 2015-484 QPC 22 settembre 2015, Societé UBER France SAS et autre III) e High Court of Denmark (sentenza del 18 novembre 2016)

- Nella fattispecie concreta, la domanda di pronuncia pregiudiziale muoveva da un procedimento promosso da un'associazione professionale di conducenti dei taxi della città in rivolta contro le modalità "operative – lesive" delle regole sulla leale concorrenza con cui la multinazionale californiana offrirebbe il proprio servizio
- I termini principali della questione vertono su quale fosse il servizio principalmente offerto dalla compagnia:
- 1. ascrivibile a un servizio di trasporto (come sostenuto dalle associazioni di categoria in rivolta)?
- 2. mero servizio tecnologico finalizzato all'intermediazione fra utenti e conducenti (come affermato dai legali di *Uber*)?

- A ben vedere, gli effetti della decisione della CGUE non interesseranno esclusivamente la multinazionale convenuta, bensì ulteriori startup (Airbnb, Deliveroo o Handy) le cui piattaforme elettroniche possono ricadere nei settori dell'economia on-demand, della gig economy o della rental economy
- La sentenza in esame potrebbe costituire un punto di partenza per meglio inquadrare giuridicamente i servizi di "mera intermediazione informatica" ascrivibili dentro il contenitore della sharing economy, con prestazioni offerte da imprese che formalmente sembrerebbero limitarsi a gestire un marketplace

LA PRONUNCIA DELLA CORTE

- Avvalorando sostanzialmente il ragionamento giuridico delineato dall'Avvocato generale nel suo parere, la CGUE ha dichiarato che:
- 1. l'attività di intermediazione offerta da *Uber* tramite la sua *app* "*UberPop*" si configura, sebbene con **modalità innovative** quale "servizio nel settore dei trasporti" e non come "servizio di intermediazione elettronica o della società dell'informazione";
- il servizio d'intermediazione offerto dalla società è secondario rispetto al potere organizzativo che esercita su aspetti come i prezzi, gli orari di lavoro e le condizioni del veicolo e del servizio, nonché, in ultimo, sugli autisti stessi

- La sentenza garantisce la compatibilità con il diritto UE di qualsiasi normativa nazionale che assoggetti l'attività di *Uber*, e non solo quella dei suoi autisti, a licenze o autorizzazioni.
- Con *Uber* qualificato come "gestore di servizi di trasporto urbano" dovranno inevitabilmente ridefinirsi i rapporti contrattuali con i propri conducenti (non "prestatori liberi ed autonomi" come affermato da *Uber*)
- Riconoscendo un ampio potere organizzativo sulle modalità di prestazione del servizio, il contratto di trasporto deve ritenersi stipulato, non tanto fra i drivers di Uber ed il passeggero, quanto con la stessa compagnia statunitense: dagli accordi stipulati sul modello peer-to-peer con incertezza sul diritto applicabile si passerebbe al modello business-to-consumer (B2C), con applicazione della normativa del "codice dei consumatori"
- Auspicata la pronta adozione di norme comuni a livello UE









Cattedra Jean Monnet - The implementation of EU policies by Regional and Local authorities (EUREL)

A.A. 2017/2018

Modulo "Diritto e politiche dell'Unione europea per l'occupazione e lo sviluppo"

Lezione 7

"Europa – Italia. Luci ed ombre della governance per l'occupazione e lo sviluppo"

Massimo Bartoli massimo.bartoli@unipg.it

CONCETTI CHIAVE EMERSI DURANTE IL CORSO

Il nesso tra "occupazione" e "sviluppo"

- Europa 2020
- La "piena occupazione", viene configurata dal Trattato, insieme al "progresso sociale" e ad un "elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente", come uno degli obiettivi generali da attuare attraverso la creazione ed il consolidamento del mercato interno (art. 3, par. 3 del Trattato sull'Unione europea - TUE), ponendo quali ulteriori obiettivi lo "sviluppo sostenibile", basato "su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva", unitamente al progresso scientifico e tecnologico, alla lotta all'esclusione sociale e le discriminazioni alla promozione della giustizia e protezione sociali discriminazioni, alla promozione della giustizia e protezione sociali, della parità tra donne e uomini, della solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore
- L'art. 3.3 menziona anche gli obiettivi della promozione della **coesione economica, sociale e territoriale**, e della solidarietà tra gli Stati membri

Il rapporto tra "obiettivi" e "competenze"

- Gli "**obiettivi**", nell'ordo juris dell'UE, costituiscono gli scopi essenziali del processo di integrazione, sintetizzando le finalità di esercizio delle competenze ex art. 5, par. 2 TUE
- La "promozione di un elevato livello di occupazione" viene esplicitamente inserita tra i parametri ineludibili che, ai sensi della "clausola sociale orizzontale" dell'art. 9 TFUE, devono guidare la definizione e l'attuazione di tutte le politiche europee (accanto alla garanzia di un'adeguata protezione sociale, alla lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana)

Competenze UE in tema di occupazione

- Competenza sui generis (combinato artt. 2.3 e 5.2 TFUE) per la definizione delle modalità di coordinamento delle politiche occupazionali degli SM (Tit. IX TFUE, governance ex art. 148 TFUE MAC, Semestre Europeo, potere normativo "non armonizzante" ex art. 149 TFUE)
- Competenza concorrente in tema di adozione di norme di "diritto del lavoro" – no armonizzazione ma garanzia di standard minimi (Tit. X TFUE, Carta dei diritti fondamentali – Capo IV, Carta sociale europea e "Carta comunitaria")
- Competenza concorrente in tema di politica di coesione economica, sociale e territoriale: promozione di una "occupazione sostenibile e di qualità" (punto 8 della Programmazione 2014-2020)

La dimensione locale

Il Fondo Sociale Europeo – FSE

Il POR FSE regionale

Le politiche attive

Garanzia giovani

EURES

Governance: attori ed elementi. La

SEO

- Commissione europea, Consiglio europeo, Consiglio UE, Parlamento europeo, organi consultivi, Stati membri
- SEO attuata tramite il **Semestre europeo** interessandone quattro tappe:
- 1. gli **orientamenti per l'occupazione OpO** (priorità ed obiettivi comuni per le politiche del lavoro, proposti dalla COM, convenuti dai singoli governi e adottati dal CONS;
- la **relazione comune sull'occupazione** (esamina la situazione del lavoro in Europa, l'attuazione degli **OpO** e il quadro di valutazione dei principali indicatori occupazionali e sociali. Viene pubblicata dalla COM e adottata dal CONS
- i programmi nazionali di riforma PNR (presentati dai governi e analizzati dalla COM banca dati tenendo conto degli obiettivi della Strategia Europa 2020) (Parte III del DEF 2017: "Analisi PNR")
- 4. le relazioni nazionali RN (analizzano le politiche economiche degli SM; pubblicate dalla COM dopo valutazione dei programmi nazionali di riforma. Sulla base delle RN vengono formulate raccomandazioni specifiche per paese RSP

La governance economica

- Piano di investimenti per l'Europa (BEI, FEIS)
- Patto di stabilità e crescita (PSC) e Procedura per i disavanzi eccessivi (PDE, art. 126 TFUE) a sostegno del "braccio correttivo" del PSC
- "Fiscal Compact"

Il comparto imprenditoriale

- La nozione di "innovazione" (Tit. XVII TFUE, "Industria" art. 173; "Disciplina" aiuti RSI del 2006; art. 101.3 TFUE)
- Programmi per le PMI
- Questione "microimprese": nella programmazione 2014-2020 Programma EaSI - Asse "Microfinanza e imprenditoria sociale" (21% del totale), scomposto nelle sezioni "microfinanziamenti per le categorie vulnerabili e le microimprese" e "imprenditoria sociale"
- EEN
- Progetto "Dall'idea al mercato"

Mercato etico: impresa sociale e sharing economy

- Il modello economico del bene comune (EBC)
- "Economia sociale": art. 3.3 TUE
- LA SBI della Commissione ed il Programma EaSI
- I fondi di investimento "etici"
- L'Agenda per l'economia collaborativa della Commissione del 2016: licenze, servizio "economico" con applicazione regole UE sulla concorrenza, sugli standard sociali minimi per il lavoro subordinato e sulla protezione dei consumatori. Impossibile sottrarsi dalle imposte sul reddito delle persone fisiche, delle società e dall'imposta sul valore aggiunto
- Sent. *Uber* (dic. 2017): servizio di intermediazione/trasporto, licenze, potere organizzativo ridefinizione rapporti contrattuali con i conducenti (non "prestatori liberi ed autonomi"), modello *peer-to-peer*/modello *business-to-consumer*, Codice dei consumatori (differenza con caso *Foodora* Trib. Di Torino?)



http://www.lavorowelfare.it/



Per concludere Il caso Italia

- Peculiarità italiana: tutela dei contratti in essere e scarsa attenzione alle politiche "promozionali" della SEO?
- Riflessioni sulla nozione di *flexsecurity*
- Europa e Jobs Act
- Tutela dal dumping contrattuale
- GIG Economy: casi *Uber/Foodora*