

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

A.A. 2018/2019

**Modulo “Diritto e politiche dell’Unione europea per
l’occupazione e lo sviluppo”**

Massimo Bartoli
massimo.bartoli@unipg.it

Lezione 4

***L’evoluzione ed il consolidamento della
Strategia europea per l’occupazione – SEO -
nel Semestre europeo***

La Commissione Ue boccia la manovra italiana I vicepremier: "Andiamo avanti, strada giusta"

Respinto il Documento di Bilancio: tre settimane per riscriverlo. Lo spread si allarga a 318 punti
MATTARELLA: "NON SOTTRARSI A EQUILIBRIO BILANCI. DA DISORDINE CONTRACCOLPI SUI PIU' DEBOLI"







Strasburgo, 23.10.2018
C(2018) 7510 final

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 23.10.2018

**sul documento programmatico di bilancio dell'Italia con contestuale richiesta all'Italia
di presentare un documento programmatico di bilancio riveduto**

Perché il Parere della Commissione?

- Il **Regolamento (UE) 473/2013** del Consiglio stabilisce le disposizioni:
 1. di **monitoraggio rafforzato** delle **politiche di bilancio nella zona euro**
 2. di **garanzia della coerenza** dei bilanci nazionali con gli **indirizzi di politica economica** emanati nel contesto del **patto di stabilità e crescita** e del **semestre europeo** per il coordinamento delle politiche economiche
- Ai sensi dell'art. 6. 1, del Regolamento gli Stati membri sono tenuti a trasmettere **ogni anno** alla Commissione e all'Eurogruppo, entro il 15 ottobre, un **documento programmatico di bilancio** che illustri i principali aspetti della situazione di bilancio delle amministrazioni pubbliche e dei relativi sottosettori per l'anno successivo
- Ai sensi dell'articolo 7.2, **nei casi eccezionali** in cui riscontri un'**inosservanza particolarmente grave** degli **obblighi di politica finanziaria definiti nel patto di stabilità e crescita**, la Commissione chiede la presentazione di un documento programmatico di bilancio riveduto
- L'Italia ha presentato il suo doc. programmatico il **16 ottobre 2018**

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
- La **dimostrazione** della solidità della finanza pubblica passa per il soddisfacimento di **2 criteri essenziali**:
 1. 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
- Il Patto ha due "braccia":
 1. "**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

TFUE: Tit. VIII, “Politica economica e monetaria”

- **Art. 119: (par. 1)** *“Ai fini enunciati all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea l'azione **degli Stati membri e dell'Unione** comprende (...) l'adozione di una politica economica che è fondata sullo **stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri**, sul mercato interno e sulla definizione di **obiettivi comuni** (...); (par. 3) “Queste azioni degli Stati membri e dell'Unione implicano il rispetto dei seguenti **principi direttivi**: prezzi stabili, **finanze pubbliche** e condizioni monetarie **sane** nonché **bilancia dei pagamenti sostenibile**”*
- **Art. 120:** *“Gli Stati membri attuano la loro politica economica **allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione** definiti all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea (...) **favorendo un'efficace allocazione delle risorse**, conformemente ai principi (direttivi) di cui all'articolo 119”*
- **Art. 121:** *“Gli Stati membri **considerano** le loro politiche economiche **una questione di interesse comune** e le **coordinano** nell'ambito del **Consiglio**, conformemente alle disposizioni dell'articolo 120”*

TFUE: Tit. VIII, “Politica economica e monetaria”

- **Art. 121, parr. 2 e 3:** Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, elabora un **progetto di indirizzi di massima** per le politiche economiche **degli Stati membri e dell'Unione**, e ne riferisce le risultanze al Consiglio europeo che dibatte, deliberando, **delle conclusioni**, sulla base delle quali adotta una **raccomandazione** che definisce i suddetti **indirizzi di massima** e **vigilando** poi, sulla base di relazioni presentate dalla Commissione, l'**evoluzione economica** in ciascuno degli Stati membri e nell'Unione, nonché la **coerenza** delle politiche economiche con gli indirizzi di massima, procedendo regolarmente ad una **valutazione globale**

TFUE: Tit. VIII, “Politica economica e monetaria”

- **Sorveglianza multilaterale:** ai fini di tale sorveglianza, gli Stati membri trasmettono alla Commissione le informazioni concernenti le **misure di rilievo** da essi adottate nell'ambito della loro politica economica, nonché **tutte le altre informazioni da essi ritenute necessarie**
- Se si accerta l'incoerenza statale con indirizzi di massima (o potenziale compromissione del buon funzionamento dell'unione economica e monetaria) la Commissione **può rivolgere un avvertimento** allo Stato membro
- Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può rivolgere allo Stato membro **le necessarie raccomandazioni** (rendendole anche pubbliche, su proposta della Commissione) deliberando senza tener conto del voto del membro statale in questione

TFUE: Tit. VIII, “Politica economica e monetaria”

- **Art. 126.1 - PDE:** *“Gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi”*
- **La procedura:** La Commissione sorveglia l'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico negli Stati membri al fine di individuare errori rilevanti
- In particolare viene scrutinata la **conformità alla disciplina di bilancio** sulla base dei due criteri:
 1. se il rapporto tra il **disavanzo pubblico**, previsto o effettivo, e il **PIL** superi un valore di riferimento, a meno che
 - A. il rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento
 - B. il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento
 2. se il rapporto tra **debito pubblico** e **PIL** superi un valore di riferimento, a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato
- I valori di riferimento sono specificati nel **Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi**

TFUE: Tit. VIII, “Politica economica e monetaria”

- In caso di **sforamento anche di un solo criterio, o di un loro rispetto** ma **per il rischio di un disavanzo eccessivo**, la Commissione **prepara una relazione**, base di interlocuzione con lo Stato e per le valutazioni del caso da parte del Consiglio
- La Commissione tiene anche conto dell'eventuale **differenza** tra il **disavanzo pubblico** e la **spesa pubblica per gli investimenti** e di tutti gli altri **fattori significativi**, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato
- La Commissione, se ritiene che in uno Stato **esista o possa determinarsi in futuro** un disavanzo eccessivo, trasmette un **parere** allo Stato interessato e ne informa il Consiglio

TFUE: Tit. VIII, “Politica economica e monetaria”

- E' il **Consiglio**, interloquendo con lo Stato, a **decidere se vi è disavanzo eccessivo**. In tal caso, “senza indebito ritardo” adotta, su raccomandazione della Commissione, le **raccomandazioni** allo Stato al fine di far **cessare tale situazione entro un determinato periodo** (documento non pubblico: lo diventa in caso di inosservanza statale)
- Qualora lo Stato persista nel disattendere le sue raccomandazioni, il Consiglio **può decidere di intimare** allo stesso di prendere, entro un termine stabilito, le misure ritenute necessarie, potendo anche chiedere di **presentare relazioni** secondo un **calendario preciso**
- Fino a questa fase **non è possibile** esperire alcuna **“Procedura di infrazione”**

TFUE: Tit. VIII, “Politica economica e monetaria”

- Inoltre, il Consiglio può:
 1. chiedere che lo Stato pubblichi informazioni supplementari, che saranno specificate dal Consiglio, prima dell'emissione di obbligazioni o altri titoli
 2. invitare la Banca europea per gli investimenti a riconsiderare la sua politica di prestiti verso lo Stato membro in questione
 3. richiedere che lo Stato membro in questione costituisca un deposito infruttifero di importo adeguato presso l'Unione, fino a quando, a parere del Consiglio, il disavanzo eccessivo non sia stato corretto
 4. infliggere ammende di entità adeguata



Il parere della Commissione

- La Commissione ha riscontrato nel documento programmatico di bilancio presentato dall'Italia per il 2019 un'**inosservanza particolarmente grave** della **raccomandazione** indirizzata all'Italia dal Consiglio il 13 luglio 2018 (poco dopo approvata anche dal Consiglio europeo)
- L'Italia era già soggetta al **braccio preventivo** del PSC. Nella raccomandazione del 13 luglio 2018 il Consiglio aveva chiesto di assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superasse lo 0,1 % nel 2019 (aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 % del PIL).
- 2017: debito pubblico pari al **131,2 %** del PIL. Necessario il rispetto del parametro della riduzione del debito (decrescita costante verso il valore di riferimento del 60 % del PIL stabilito dal trattato)
- Italia già maggior beneficiaria della **flessibilità sul PSC** (circa 30 miliardi di EUR pari all'1,8 % del PIL), del "**Piano Juncker**" sugli investimenti (circa 8,9 miliardi di EUR, da cui è previsto derivino 50,1 miliardi di nuovi investimenti), secondo maggiore beneficiario dei **FSIE** (circa 44,7 miliardi di EUR nel periodo 2014-2020, per una media di 735 EUR pro capite a carico del bilancio UE)

La politica UE 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 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 alla **libera circolazione** ed alla **parità di trattamento** lo *status* di diritti fondamentali quali “limiti alle libertà economiche”
- **1972: SEDOC** (Sistema europeo di diffusione delle domande di lavoro registrate in Compensazione internazionale) - **EURES** nel 1992

- **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 soprattutto – 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 propositi di armonizzazione: 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 (MAC) — il cosiddetto *processo di Lussemburgo*
- **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:
 1. **Orientamenti per l'occupazione**, emanati dalla Commissione e adottati dal Consiglio;
 2. **Piani d'azione nazionali (PAN)**;
 3. **Relazione comune sull'occupazione**, pubblicata dalla Commissione e adottata dal Consiglio;
 4. **Raccomandazioni specifiche per paese (RSP)**, emanate dalla Commissione e adottate dal Consiglio

I "PROCESSI" PRECEDENTI IL SEMESTRE EUROPEO

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

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

***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 sugli obiettivi della **Strategia di Lisbona** (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** 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 1:** Garantire la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche
- Orientamento 2:** Ovviare agli squilibri macroeconomici
- Orientamento 3:** Ridurre gli squilibri nella zona euro
- 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
- Orientamento 10:** 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);
 2. 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
 3. 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 **PNR**. Sulla base delle RN vengono formulate **raccomandazioni specifiche per paese - RSP**

Il semestre europeo - SE

- 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
- Si è già visto che gli SM possono inoltre ricevere raccomandazioni per la correzione di squilibri macroeconomici

SE: 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 nella 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

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. 2018/2019

**Modulo “Diritto e politiche dell’Unione europea per
l’occupazione e lo sviluppo”**

Massimo Bartoli
massimo.bartoli@unipg.it

Lezione 5

***Riflessioni in tema di imprenditoria sociale
e di nuove frontiere dell’economia***

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 occupazionali**, soprattutto per la lotta contro la povertà e l’esclusione

Verso un mercato interno più etico? Il dibattito sul *modello EBC*

- Crescita delle istanze etiche del mercato interno?
- Ciò si deduce da un [recente parere di iniziativa](#) del [Comitato Economico e Sociale](#) dell'UE - «*Economia del bene comune: un modello economico sostenibile orientato alla coesione sociale*»
- **Modello economico del bene comune (EBC)**: proposta di 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
- Approccio *olistico* che richiama l'**economia solidale**, l'**economia circolare**, l'**economia della condivisione**, l'economia orientata alla **funzionalità**, l'economia **basata sulle risorse** e l'**economia blu**

- In sintonia con *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 (**appalti pubblici etici** e promozione del commercio interno etico)
- Dal lato degli scambi internazionali, promozione del **commercio estero etico** come «**marchio Europa**»

L'impresa sociale - IS

- Tra i destinatari delle nuove **politiche etiche** vi è la c.d. **“impresa sociale”**
- Come evidenziato dalla Comunicazione SBI del 2011 (p. 3), l'economia sociale impiega oltre 11 milioni di persone nell'UE, ovvero il 6% dei lavoratori dipendenti (in Italia il 5,4%)
- Circa 1 su 4 delle imprese create in Europa sarebbe una IS, dato che sale a 1 su 3 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] (studio del 2009)

IS: la nozione - SBI/Reg. 1296/2013

- 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)
- Dal lato giuridico è determinante la connotazione di “impresa” – conformemente al Diritto UE e alla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo – accentuando le connessioni con la normativa in tema di concorrenza
- **SBI**: IS 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**”,* producendo **“innovazione sociale”**. Il suo campo d'azione è 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”*

- 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 istitutivo 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:
 1. fornire beni o servizi che producono un **“elevato rendimento sociale”**
 2. oppure ad **impiegare metodologie di produzione** di beni o servizi in grado di incorporare il proprio obiettivo sociale

- **Utili generati:** solitamente si assiste ad un loro **reinvestimento** per la realizzazione dell'obiettivo sociale
- 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: casistica e tipologie

- 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)
- **Forma giuridica:** non è raro trovare **raggruppamenti** di entità distinte (*cooperative, fondazioni, associazioni e mutue*), alcune delle quali possono essere imprese sociali *tout court*, mentre altre possono assumere la forma di società privata o di S.p.A. di tipo tradizionale

SBI

- 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)
- 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]
- 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
- Obiettivi perseguiti attraverso **11 azioni chiave**

Quadro normativo europeo per i fondi di investimento solidale per agevolare l'accesso delle imprese sociali ai mercati finanziari

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**

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

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 di sostegno, promozione e finanziamento delle IS (in particolare nell'ambito dei fondi strutturali)

Creare per le IS **una piattaforma elettronica di informazione e di scambio**, unica e multilingue, eventualmente collegata alla piattaforma "*Social Innovation Europe*" e alla rete "*Europe Enterprise Network*", nonché far conoscere meglio e rendere più accessibili i programmi dell'UE che possono offrire un sostegno agli imprenditori sociali

Presentare: 1) proposta di semplificazione del *regolamento sullo statuto della società cooperativa europea*; 2) *regolamento che istituisca uno statuto della fondazione europea* (ad utilizzo facoltativo rispetto alle forme giuridiche nazionali).

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

IS: i canali di finanziamento

- Il *quadro normativo* generale, 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
- **Investitori incerti** di fronte a fattori come la redistribuzione degli utili o l'impiego di lavoratori vulnerabili, fattori che spesso connotano tali imprese come “**più rischiose e meno redditizie di altre**”
- Accesso alle sovvenzioni: spesso **rigidità burocratica** che rende particolarmente ostico l'*iter* di presentazione di un progetto **in ragione della forma associativa richiesta per partecipare al bando**, oppure bandi per programmi di **breve durata**, non idonei al perseguimento delle finalità sociali “a lungo termine” tipici delle IS

- 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

- Dal lato dello stimolo agli investimenti privati va 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”*)

La *sharing – gig - economy*

- La Commissione europea spinge per l'armonizzazione delle regole nazionali su imprese e servizi per evitare:
 1. il rallentamento dello sviluppo del mercato interno;
 2. gli ostacoli alla crescita, all'innovazione ed alla creazione di nuovi posti di lavoro
- Così è avvenuto il 2 giugno 2016 con l'[Agenda sull'economia collaborativa](#) - COM(2016) 356 final - uno strumento di indirizzo, peraltro preannunciato nella [strategia per il mercato unico](#), 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"

- Dipanare la “zona grigia” creatasi con i vari interventi nazionali (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 (licenze ed 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:
 1. vietare **il meno possibile** simili attività
 2. 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
 3. non assimilare il **mero intermediario**, a metà strada tra l’offerente ed il consumatore, al prestatore reale dell’attività
 4. ogni servizio “**di carattere economico**” (costo per il consumatore ed impiego effettivo di personale) soggetto alle regole UE sulla concorrenza, sugli standard sociali minimi per il lavoro subordinato e sulla protezione dei consumatori
 5. in tali circostanze non ci si potrà sottrarre dalle **imposte** (reddito delle persone fisiche, delle società ed IVA)

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 già era resa protagonista di una serie di ricorsi interni
- *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 20 marzo 2017); *Conseil Constitutionnel* (decisione n. 2015-484 QPC 22 settembre 2015, *Société UBER France SAS et autre III*) e *High Court of Denmark* (sentenza del 18 novembre 2016)

- **Domanda pregiudiziale** da un procedimento promosso da un'associazione professionale di conducenti dei taxi: violazione delle regole di “leale concorrenza” da parte della multinazionale californiana
- I termini principali della questione vertono sulla **tipologia di servizio** “principalmente ed essenzialmente” offerto:
 1. **servizio di trasporto** (come sostenuto dalle associazioni di categoria in rivolta)?
 2. mero **servizio tecnologico di intermediazione** fra utenti e conducenti (come affermato dai legali di *Uber*)?
- Decisione con ripercussioni anche **per tutte le imprese** le cui **piattaforme digitali** possono ricadere nei settori dell'*economia on-demand*, della *gig economy* o della *rental economy*
- Punto di partenza per “meglio inquadrare” (giuridicamente) i servizi di “**mera intermediazione informatica**” ascrivibili dentro il contenitore della *sharing economy*, con le imprese che, formalmente, sembrerebbero limitarsi a gestire un *marketplace*

La pronuncia della Corte

- Avvalorando il ragionamento dell'Avvocato generale, la CGUE ha dichiarato che:
 1. l'attività di intermediazione offerta da *Uber* tramite la *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"**;
 2. il servizio d'intermediazione 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**
- *Uber* qualificato come “**gestore di servizi di trasporto urbano**”: ridefinire i rapporti contrattuali con i propri conducenti (non “prestatori liberi ed autonomi” come sostenuto 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

- http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0379_IT.html?redirect#BKMD-31
- **Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 16 aprile 2019 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea ([COM\(2017\)0797](#) – C8-0006/2018 – [2017/0355\(COD\)](#))**

- **Diritti minimi** per i lavoratori che svolgono un'occupazione occasionale o a breve termine
- **Obbligo di comunicare** le condizioni di lavoro il primo giorno o entro 7 giorni se giustificato (descrizione delle mansioni, data di inizio, durata, retribuzione, giornata lavorativa standard o orario di riferimento per coloro che hanno orari di lavoro imprevedibili)
- **Possibilità di rifiutare**, senza conseguenze, un incarico al di fuori dell'orario prestabilito o essere compensati se l'incarico non è annullato in tempo
- **Divieto** per i datori di lavoro **di sanzionare** i lavoratori che vogliono accettare impieghi con altre imprese, sempre che le nuove mansioni non rientrino nell'orario di lavoro stabilito
- **Periodo di prova** limitato a **sei mesi** (o proporzionale alla durata prevista del contratto in caso di lavoro a tempo determinato). Un contratto rinnovato per la stessa funzione non potrà essere definito quale periodo di prova
- Il datore di lavoro dovrà fornire **gratuitamente una formazione** che sarà inclusa nell'orario di lavoro. Quando possibile, tale formazione dovrà essere anche completata entro l'orario di lavoro

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

A.A. 2018/2019

Modulo “Diritto e politiche dell’Unione europea per l’occupazione e lo sviluppo”

Massimo Bartoli

massimo.bartoli@unipg.it

Lezione 6

***Una spesa pubblica “qualificata e trasparente” nel
rispetto della libera concorrenza. Appalti ed aiuti
di Stato nel Mercato unico***

Obiettivi EU 2020 (PCEST) e qualità della spesa pubblica

- **EU 2020 - Obiettivi RSI - Lotta ai cambiamenti climatici:** miglioramento delle “**condizioni quadro**” e delle **modalità di accesso** ai meccanismi di finanziamento a favore di ricerca e innovazione (contrastare i “fallimenti di mercato”)
- Protezione brevettuale, **normalizzazione degli appalti pubblici**, regolamentazione intelligente, incentivazione investimenti privati ed **aumento investimenti europei in capitale di rischio**
- Modernizzazione “aiuti di Stato” – **MAS** - nell’ambito del generale processo di *spending review*: “*less and better aid*”, interventi **orizzontali e non settoriali** per limitare le distorsioni sulla concorrenza, contrasto ai numerosi “fallimenti del mercato”, aiuti per RSI come “**compensazione**” per le esternalità positive generate dalle imprese più innovative

Istanze etico – sociali e spesa pubblica

- **Modello economico del bene comune (EBC):** tra le strategie proposte per la sua realizzazione, introduzione di indicatori di benessere diversi dal PIL e l'elaborazione di politiche mirate a riconoscere le imprese con il **maggiore contributo** al bene comune (**appalti pubblici etici** e promozione del commercio interno etico)
- SBI (2011) – “Azioni chiave 10 e 11” (sinergia con SBA):
 1. 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) tenendo conto delle **condizioni di lavoro praticate**
 2. Semplificare l'applicazione delle regole in materia di **aiuti di Stato** ai servizi sociali e ai servizi locali

Aiuti di Stato e Sovvenzioni

- Intensificazione degli scambi commerciali: generalizzata consapevolezza degli effetti distorsivi degli **aiuti pubblici** a favore di alcuni operatori economici. Necessità di predisporre opportune **garanzie giuridiche** per le imprese nazionali:
 1. Inserimento di **specifiche clausole** negli accordi commerciali con il **mutuo impegno a non concedere premi all'esportazione di prodotti nazionali**. Reciproche assunzioni di obblighi prive di un correlato sistema di garanzie: scarsa efficacia dal lato pratico
 2. Strada del **diritto interno** con la creazione di **regole di difesa commerciale unilaterali** per contrastare pratiche “aggressive” estere
- Modelli difformi e soluzioni eterogenee
- Tuttavia adozione generalizzata dei **dazi compensativi** per controbilanciare il vantaggio di prezzo di cui il prodotto importato fruiva in virtù dei sussidi erogati nel paese di provenienza

Il **dibattito internazionale** sulle sovvenzioni pubbliche ha da sempre risentito della dialettica creatasi non tanto tra due differenti scuole di pensiero, quanto dall'incontro - scontro fra due diverse **esigenze della politica economica**:

- 1. Lo slancio ideale**, supportato dalla dottrina prevalente, verso i **benefici del libero scambio**
- 2. Il necessario pragmatismo** con cui i governi devono spesso fronteggiare le **difficoltà (congiunturali) interne**, spesso non sempre transitorie, causate di tale visione economico – politica

Più precisamente, la disciplina internazionale volta a **limitare gli aiuti (divieti relativi)** rappresenta un punto di **equilibrio e mediazione** tra due necessità principali :

- a) **salvaguardare il libero intervento pubblico nell' economia** statale con la **contestuale** esigenza di evitare distorsioni negli scambi;
- b) **assicurare agli Stati**, pregiudicati dalle altrui misure di sostegno alle imprese, di poter adottare **misure di difesa commerciale** evitandone usi “impropri, pretestuosi e/o sproporzionati”
- Gli aiuti alle imprese determinano inevitabilmente un meccanismo di **protezione dell'industria interna** che, soprattutto durante le varie crisi congiunturali, sembra diffondersi a macchia d'olio (**imitazione**)
- Replica dei comportamenti protezionistici dei *competitors* commerciali piuttosto che perseverare nell'applicazione delle regole del libero scambio

Aiuti pubblici e sostenibilità

- <http://priceofoil.org/2017/07/05/g20-financing-climate-disaster/>
- Studio effettuato da **Oil Change International, Friends of the Earth – U.S., Sierra Club, WWF European Policy Office**, con la collaborazione di Climate Action Network Europe, Environmental Defence (Canada), JACSES (Japan), Korea Federation for Environmental Movements (South Korea), Legambiente (Italy), Les Amis de la Terre (France), Urgewald (Germany), Friends of the Earth Japan, KIKO Network (Japan), and Re:Common (Italy). Le raccomandazioni qui contenute hanno ricevuto anche l'appoggio di AboveGround (Canada)
- Lo studio dimostra come gli Stati del G-20 concedano alle energie rinnovabili aiuti pari ad un $\frac{1}{4}$ di quelli stanziati a favore delle fonti fossili (nonostante che dopo l'uscita degli USA dall'Accordo di Parigi, si siano schierati apertamente a favore della lotta ai cambiamenti climatici)

UE: divieto di aiuti di Stato

- **Art. 107 TFUE**, (Tit. VI, capo I, artt. 107-109) nelle “regole di concorrenza” applicabili agli Stati membri volte ad evitare distorsioni e perturbazioni del mercato interno a fronte di interventi pubblici a favore di particolari produzioni
- *Vantaggio* economico per l’impresa beneficiaria derivante dalla misura pubblica
- *Incidenza* della misura sul commercio intra – UE
- *Selettività* (o specificità) della misura, volta a favorire solo alcune imprese e non la totalità di esse
- *Trasferimento* di risorse pubbliche
- Un ulteriore parametro può essere rinvenuto nella «(...) **dimensione dell’intervento** superiore alla soglia economica che determina la sua configurabilità in aiuto “*de minimis*”, come suggerito dalla Corte Costituzionale, sent. n. 249 del 7 novembre 2014 (*Considerato in diritto*, punto 2)

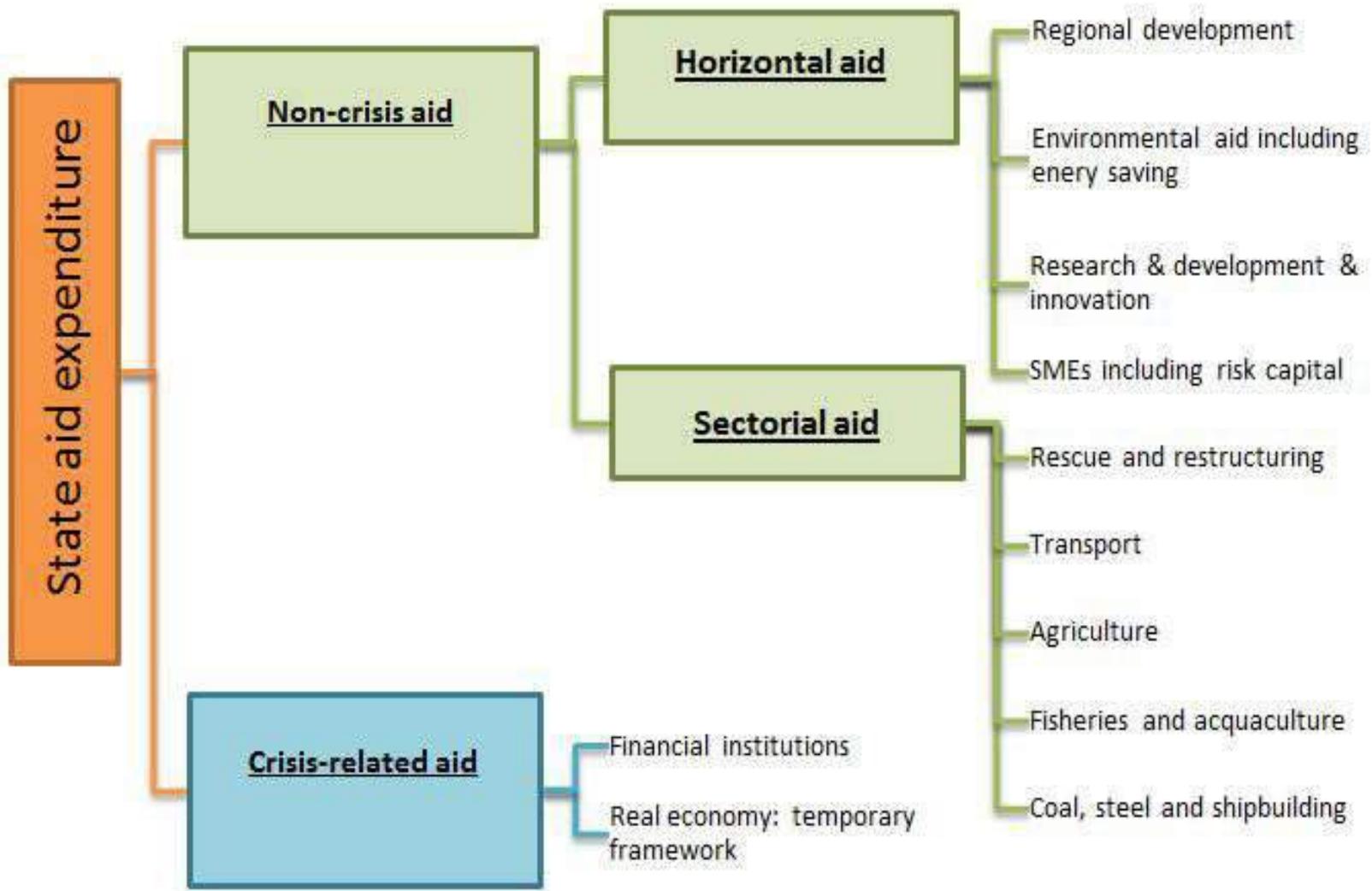
Ulteriori caratteristiche

- **AIUTI AD HOC:** aiuti concessi a singole imprese individuate nello stesso atto istitutivo della misura
- **REGIMI:** aiuti concessi a favore di imprese “definite nell’atto in linea generale e astratta”, senza legami con uno specifico progetto e per un ammontare e/o un periodo di tempo indefinito
- Conseguire “**obiettivo di interesse comune**” ben definito, riferibile alle fattispecie di cui all’art. 107, par.3, con azione pubblica “necessaria e proporzionale” (non sarebbe possibile ottenere il miglioramento atteso senza l’intervento dello Stato - “fallimento del mercato” - o con un intervento pubblico di minore impatto)
- **Effetto incentivazione:** modificare il comportamento delle imprese interessate, spingendole a intraprendere azioni supplementari che non avrebbero intrapreso senza l’aiuto
- Aiuti agli **investimenti** ed al **funzionamento**
- **Criterio investitore privato**

- Divieto temperato da specifiche **deroghe di compatibilità** previste dal Trattato stesso ai sensi dei parr. 2 e 3 dell'art. 107, TFUE
- **Par. 2:** alcuni aiuti vengono considerati “**compatibili *de iure***” in ragione:
 1. della particolare **natura dei destinatari** (aiuti a carattere sociale concessi a singoli consumatori senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti);
 2. della **circostanze critiche** in cui si rendono necessari (aiuti destinati ad ovviare ai danni prodotti da calamità naturali o eventi eccezionali, aiuti concessi alla Repubblica federale di Germania per compensare gli svantaggi economici della passata divisione)
- **Par. 3:** altri possono solo “**dichiararsi compatibili**” con le dinamiche del mercato interno, occorrendo in tal senso **l'autorizzazione discrezionale** della Commissione e, in un solo caso, del Consiglio

Aiuti Par. 3

- a) aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni con tenore di vita anormalmente basso, grave forma di sottoccupazione
- b) aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure **a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro**
- c) aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse
- d) aiuti destinati a promuovere la **cultura e la conservazione del patrimonio**, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune
- e) altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione



UE – Aiuti: aspetti procedurali

- L'art. 108 TFUE prevede, nei suoi quattro paragrafi, a definire:
 1. il principio del “**controllo permanente**” della Commissione sugli aiuti esistenti;
 2. le modalità di controllo della Commissione sugli **aiuti incompatibili** con il mercato interno o attuati in **modalità abusive**, con la possibilità di adottare delle **decisioni**, nonché le modalità di coinvolgimento del Consiglio e della Corte di giustizia;
 3. le modalità di **controllo ex ante** da parte della Commissione su **progetti di nuovi aiuti** o su **modifiche di aiuti esistenti**, con relativo obbligo di *stand-still* per gli Stati membri interessati;
 4. il potere, in capo alla Commissione, di adottare **regolamenti** concernenti le categorie di aiuti di Stato per le quali il Consiglio ha stabilito, conformemente all'articolo 109 TFUE, **che possono essere dispensate dalla procedura di controllo ex ante** (esenzione per categoria)
- **MAS** del 2012: responsabilizzazione degli enti locali

La “doppia normativa”

- **Base giuridica** (Diritto primario)
 - 1. Disciplina generale** (solitamente una comunicazione della Commissione – *soft law*)
 - 2. Regolamento di esenzione** (*hard law*):
ripropone la sostanza di quanto previsto nello strumento di *soft law* consentendo l’iter semplificato di concessione ed attuazione al di sotto di una determinata soglia
- Es. “Aiuti per RSI”

OMC: Accordo anti - sovvenzioni

- Rispetto al passato viene introdotta una **nozione giuridica** di “sovvenzione” che, ex artt. 1 e 2 dell’Accordo, si sostanzia in almeno 4 aspetti fondamentali:
 1. **contributo finanziario**
 2. **origine pubblica** (scongiurando la posizione USA che voleva includervi anche le sovvenzioni private, in conformità con il proprio ordinamento). Non necessariamente un “**onere per le finanze pubbliche**” (elemento che caratterizza invece la nozione di aiuto di Stato ai sensi del diritto UE)
 3. l’attribuzione di un **vantaggio economico** alle imprese beneficiarie
 4. la **specificità** del loro conferimento

Svantaggio competitivo per le imprese europee?

- Un *asset* prescrittivo “**rigoroso**” come quello europeo può generare ripercussioni sulla competitività. Il dibattito politico torna spesso sulla questione, arrivando persino a denunciare l’anacronismo dello stesso concetto di “aiuto di Stato limitato” (v. ex Ministro Savona, 2018)
- La MAS del 2012 tocca il problema evidenziando una **sostanziale fiducia** nei rimedi offerti dal diritto internazionale, in particolare nel sistema OMC
- «(...) *qualora le sovvenzioni concesse da un paese terzo possano determinare distorsioni della concorrenza, le norme OMC prevedono un quadro di base per ovviare alle conseguenze specifiche, nei confronti degli operatori dell'UE, provocate da sovvenzioni illegali di altri paesi (...)*»
- Tale scudo appare assai debole di fronte a quelle misure che, di per sé, non possono considerarsi propriamente illecite ai sensi delle norme OMC o che non rientrano, *de jure* o *de facto*, sotto tale copertura (v. clausola “*buy american*”)

- Ulteriore rimedio negli «*accordi bilaterali di libero scambio conclusi dall'UE con i paesi terzi*», strumenti potenzialmente inclusivi di «*norme sulle sovvenzioni*» idonee «*per trattare questioni specifiche che non rientrano nel quadro dell'OMC*»
- Limitazioni della portata multilaterale
- L'attuazione di simili accordi appare tuttavia strettamente vincolata a specifici ambiti di politica commerciale, settori in cui stenta ancora ad affermarsi un autentico ruolo guida della UE, nonostante che su tale materia l'Unione possa vantare una competenza di tipo "esclusivo"
- Ad es. il settore delle esportazioni appare ancora ampiamente dominato dalle varie agenzie nazionali di assicurazione del credito per l'*export* (ECAs - *Export Credit Agencies* - per l'Italia la SACE) con forme diverse in ciascun paese (dall'agenzia governativa alla compagnia di assicurazione a capitale pubblico e/o privato). Sostengono le esportazioni nazionali rilasciando garanzie, coperte dallo Stato, a supporto dei privati. Controllo di fatto statale

Aiuti e trasparenza: il RNA

- [https://www.rna.gov.it/sites/PortaleRNA/it IT/home](https://www.rna.gov.it/sites/PortaleRNA/it_IT/home)
- Il *Piano di Azione* della Commissione prevede che, al fine del soddisfacimento delle condizionalità *ex ante* generali per l'utilizzo dei *Fondi Strutturali e di Investimento europeo* (SIE), siano adottati una **serie di dispositivi** finalizzati a garantire la corretta applicazione delle norme UE in tema di aiuti di Stato
- In questo contesto si inserisce il “*Registro Nazionale degli Aiuti - (RNA)*” istituito presso la *Direzione Generale per gli Incentivi alle imprese* del *Ministero dello Sviluppo Economico* (DGLAI), operativo a partire dal 12 agosto 2017

- **Verifica della conformità** alla normativa UE delle agevolazioni pubbliche (v. cumulo dei benefici e superamento massimale negli aiuti *de minimis*)
- Rafforzare e razionalizzare le **funzioni di pubblicità e trasparenza**: P. A. e soggetti gestori (anche privati) possono effettuare i controlli amministrativi nella fase di concessione attraverso il rilascio di specifiche “**visure**” (elenco dei benefici di cui il destinatario abbia già goduto negli ultimi esercizi in qualunque settore)
- Elenco dei soggetti tenuti alla **restituzione** di un aiuto oggetto di decisione di recupero della Commissione europea
- Dall’entrata in funzione del RNA ciascun aiuto deve riportare, **pena la sua inefficacia**, i codici identificativi rilasciati dal Registro

Art. 106 par. 2 TFUE (e art. 93 TFUE ...)

*“Le imprese incaricate della **gestione di servizi di interesse economico generale** o aventi carattere di **monopolio fiscale** sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della **specifica missione** loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione”*

... (segue)

- Quindi, gestione del servizio secondo le regole delle concorrenza, ma
 - 1) Deroga a tali regole se il loro rispetto rischia di compromettere l'adeguatezza del servizio affidato al gestore (specifico *market failure*)
 - 2) In ragione dell'importanza sociale del servizio, di fronte a tali "fallimenti del mercato" l'autorità pubblica può imporre obblighi di servizio pubblico ovvero concedere diritti esclusivi o speciali agli operatori

Tra “*criterio dell’aiuto di Stato*” e “*criterio della compensazione*”

- Sent. *Altmark* del 2003 (in materia di trasporto), parametri per l’esclusione di un AS:
 1. **EFFETTIVITA’**: incarico effettivo su obblighi di servizio pubblico
 2. **TRASPARENZA**: parametri di calcolo della compensazione previamente definiti in modo obiettivo e trasparente
 3. **PROPORZIONALITA’**: compensazione non eccedente la copertura dei costi originati dall’adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenuto conto degli introiti relativi agli stessi e di un margine di utile ragionevole
 4. **EFFICIENZA**: scelta dell’operatore con procedura di selezione pubblica. Altrimenti, determinare il livello della compensazione sulla base di un’analisi dei costi di un’impresa media, gestita in modo efficiente, in considerazione del parametro della proporzionalità

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

A.A. 2018/2019

**Modulo “Diritto e politiche dell’Unione europea per
l’occupazione e lo sviluppo”**

Massimo Bartoli
massimo.bartoli@unipg.it

Lezione 7

***Una valutazione complessiva dei
concetti chiave emersi nel corso***

Seminari integrativi al modulo

- **Ciclo seminariale** *“L’impatto della duplice crisi europea e le politiche per l’occupazione e la crescita”*

Prof. Marcello Signorelli

- **“L’economia e la politica economica europea nel nuovo scenario globale”** (22 maggio 2019)
- **“L’economia e la politica economica italiana nel contesto internazionale”** (23 maggio 2019)

Appuntamento in Senato ...

- Giugno 2019
- Visita guidata di Palazzo Madama (*dress code*)
- Partecipazione alla seduta del giorno
- Recupero lezione di M. Boschi “*Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel Semestre europeo*” (breve introduzione UNIPG)
- **Procedura di selezione:** comunicato (al max. tra 10 gg.) in sito SCIPOL e nella sez. avvisi della pagina Web della Cattedra Jean Monnet

I “concetti chiave”

- **Nesso tra occupazione e sviluppo:** Dir. Primario, Strategia di crescita EU 2020 (“**quadro di riferimento**” per i programmi attuati a livello UE, nazionale e locale), Fondi SIE, Politica di coesione
- **Competenza UE in tema di occupazione:** c. “*sui generis*” per il **coordinamento** delle politiche occupazionali (ed economiche) degli SM (art. 2.3 TFUE) da attuarsi mediante la **definizione di orientamenti *ad hoc*** (art. 5.2 TFUE)

Schema competenze su occupazione

- **Competenza *sui generis*** (combinato artt. 2.3 e 5.2 TFUE) per la definizione delle modalità di coordinamento delle **politiche occupazionali** (ed economiche) 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 sociale e di coesione economica, sociale e territoriale**: (art. 4.2, lett. *b* e *c*; punto 8 della Programmazione 2014-2020 - promozione di una “occupazione sostenibile e di qualità”)

Il titolo IX del TFUE

- **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 (...) al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea”*

Art. 148 TFUE (*Governance*)

Relazione annuale comune del CONS e della COM



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)

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 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.

I "PROCESSI" PRECEDENTI IL SEMESTRE EUROPEO

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

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

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

Il Semestre europeo e l'attuale SEO

- **Tit. VIII TFUE:** “Politica economica e monetaria”, PSC, PDE, Fiscal Compact
- **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);
 2. 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
 3. 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 **PNR**. Sulla base delle RN vengono formulate **raccomandazioni specifiche per paese - RSP**

Coesione economica, sociale e territoriale

- Trattato di Lisbona: “promuovere la **coesione economica, sociale e *territoriale***” (CEST) diventa un obiettivo in sé e non più uno strumento per promuovere “(..) (il) progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione e pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile” (prec. Art. 2 TUE)
- **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 CEST**”

Il metodo: programmazione, partenariato e gestione condivisa

Quadro
strategico
comune

Accordi
partenariato
di

Programmi
operativi

Gestione dei
programmi/
Selezione dei
progetti

Monitoraggio e
Relazione
annuale

Innovazione e sostenibilità

- **Europa 2020: 2. Ricerca e sviluppo** - RSI (investire in ricerca e sviluppo il 3% del PIL dell'UE); **3. Cambiamenti climatici ed energia** (ridurre le emissioni di gas a effetto del 20% rispetto ai livelli del 1990; ricavare il 20% del fabbisogno di energia da fonti rinnovabili; aumentare del 20% l'efficienza energetica);
- **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*» (...) per favorire «*un migliore sfruttamento del potenziale industriale delle politiche d'innovazione, di ricerca e di sviluppo tecnologico*»
- **Art. 101.3 TFUE: esenzione** per quelle intese “*che contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico (...)*”
- Sintagma “RSI” nato nell’ambito del Diritto derivato (Disciplina Aiuti RSI del 2006)
- Spesa pubblica e RSI: MAS, OMC e “occasioni mancate” nel settore energetico

Mercato unico: etica e socialità

- Dibattito interistituzionale sul modello EBC
- Iniziativa SBI
- La nozione di impresa sociale
- La finanza “etica”
- Programma EaSi: terzo asse "***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%: quota restante assegnata ad entrambe oppure ad una combinazione di esse

Le nuove frontiere: sharing e gig economy

- **Agenda per l'economia collaborativa del 2016:** approccio inclusivo, non equiparazione di intermediari ed "occasionalisti" a professionisti; applicazione regole concorrenza e regole fiscali in presenza di un servizio economico;
- **Sent. *Uber* (2017):** prevalenza del servizio di trasporto su quello di intermediazione tramite piattaforma digitale
- **Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 16 aprile 2019 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea**

Aiuti di Stato e Appalti

- “Azioni chiave” 10 e 11 della SBI
- Aiuti, sovvenzioni e compensazioni per “pubblico servizio”
- Legalità e trasparenza nel RNA
- Appalti: elementi strutturali (tutela concorrenza, soglia, prezzo e qualità, documento unico di gara europea), “clausola sociale”, appalti “verdi”