

Cattedra Jean Monnet - The implementation of EU policies by Regional and Local authorities (EUREL)  
A.A. 2019/2020

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

Massimo Bartoli  
massimo.bartoli@unipg.it

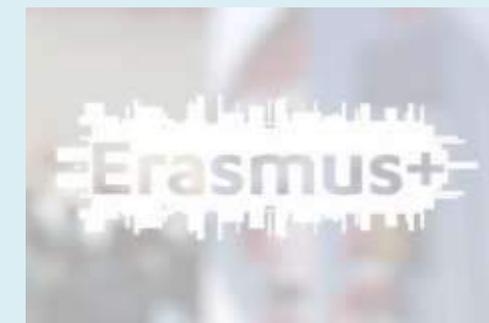
### **Lezione 3**

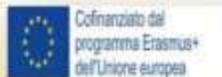
#### **Festa dell’Europa**

***Riflessioni in tema di imprenditoria innovativa nello scenario europeo***



Cofinanziato dal programma Erasmus+ dell'Unione europea





## **CATTEDRA JEAN MONNET a.a. 2019/2020**

**“The implementation of EU policies by regional and local authorities - EUREL”**

<http://jmceurel.unipg.it/>

**Ciclo seminariale in modalità telematica**

***“Covid-19 ed economia: la risposta europea nel contesto internazionale e la risposta italiana nel contesto europeo”***

**Prof. Marcello Signorelli**

Dipartimento di Economia, Università degli Studi di Perugia

### **PROGRAMMA**

#### **Seminario 1**

***“Covid-19 ed Economia: la risposta europea nel contesto internazionale”*** - mercoledì 20 maggio 2020, ore 16,30 – 18,30

#### **Seminario 2**

***“Covid-19 ed Economia: la risposta italiana nel contesto europeo”*** - mercoledì 27 maggio 2020, ore 16,30 – 18,30

**In entrambi i seminari vi sarà un ampio spazio per le domande dei partecipanti**

Ai fini dell'ottenimento dell'Attestato di Partecipazione è obbligatoria la frequenza di entrambi i seminari

Per iscriversi contattare direttamente il docente: [marcello.signorelli@unipg.it](mailto:marcello.signorelli@unipg.it)  
oppure inviare una mail entro  
il 18 maggio a [massimo.bartoli@unipg.it](mailto:massimo.bartoli@unipg.it)

L'applicazione Microsoft Teams genererà automaticamente per ogni iscritto una mail contenete le istruzioni ed il link per l'accesso in aula virtuale

9

MAGGIO

Fes



The logo for Europe Direct Terni is centered on a blue square background. It features a stylized white number '1' on the left, with a yellow star inside a white circle at the top of the '1'. To the right of the '1', the words 'europe' and 'direct' are written in white lowercase letters, with 'europe' above 'direct'. Below 'direct', the word 'Terni' is written in a smaller white font. A semi-circle of twelve yellow stars is positioned above and below the text.



# Il Trattato: “Economia sociale”

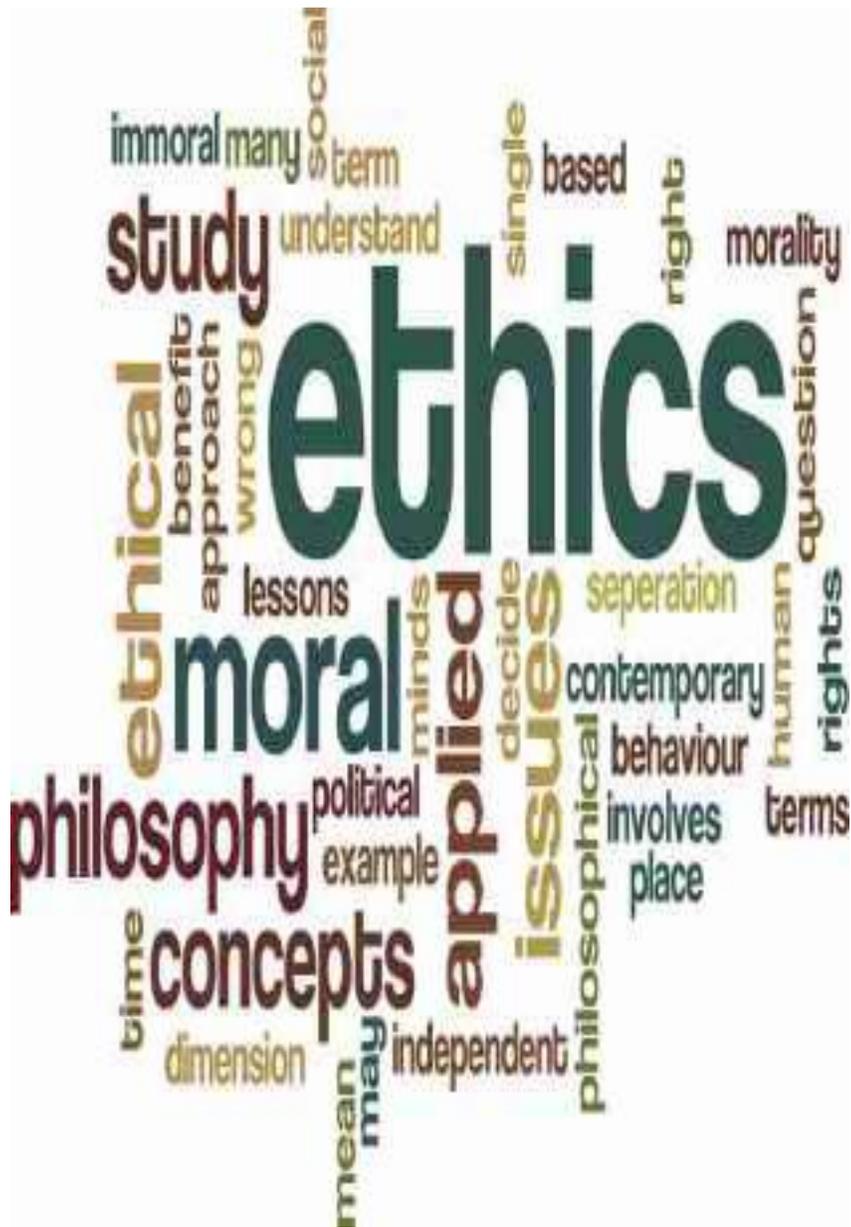
**Art. 3.3 TUE:** “L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo **sviluppo sostenibile** dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su **un'economia sociale di mercato fortemente competitiva**, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di **miglioramento della qualità dell'ambiente**. Essa promuove il **progresso scientifico e tecnologico**”

- Crescita del mercato interno verso “**la massima inclusione possibile**”
- «lavoro (...) consumi, (...) risparmi e (...) investimenti (...) con impatto e significato più “**etici**” e più “**sociali**”, senza per questo rinunciare al fattore **competitività**» (Cfr. *Iniziativa per l'imprenditoria sociale* - COM(2011) 682 – [SBI](#))
- “**Economia ed innovazione sociale**” al centro delle politiche di **coesione territoriale ed occupazionali**

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

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):** 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**, l'elaborazione di meccanismi premiali per le imprese eticamente virtuose (**v. 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

## La naturale destinataria di ogni approccio «etico»

Come evidenziato dalla  
Comunicazione SBI  
l'economia sociale impiega  
circa il 6% (in Italia il 5,4%)  
dei lavoratori dipendenti  
dell'UE (11 milioni)

1 impresa su 4 in Europa  
sarebbe una IS

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

- **SBI:** *“attore dell’economia sociale il cui principale obiettivo non è generare utili per i propri azionisti ma esercitare un’attività produttiva nel proprio campo dove opera in modo innovativo e trasparente, in particolare coinvolgendo dipendenti, clienti e altri soggetti interessati dalle sue attività commerciali”*

Dal lato giuridico è determinante la connotazione di “impresa” conformemente al Diritto UE (connessioni con la competition law)

- Il Reg. **“EaSI”** 1296/2013 la definisce (art. 2.1) prescindendo dalla sua natura giuridica, come determinata dal suo statuto o dal diritto nazionale applicabile. **“ha come finalità la realizzazione di un impatto sociale positivo e misurabile e non finalità lucrative per i proprietari, soci e azionisti”**

# Per adempiere alla sua mission, l'IS è chiamata a ...

1. fornire beni o servizi che producano 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 **reinvestiti** per la realizzazione dell'obiettivo sociale
- ❖ Specifiche **procedure** per la **distribuzione dei profitti** ad azionisti e proprietari senza **pregiudizio** dell'obiettivo primario
- ❖ **Organizzazione interna come** riflesso della *mission* d'impresa (principi democratici, ampia partecipazione e «giustizia salariale»)

# IS: casistica e tipologie

<p><b>Fornitrici vulnerabili e alla forza</b></p>	<p><b>Forma giuridica:</b> non rari raggruppamenti di entità distinte (<i>cooperative, fondazioni, associazioni e mutue</i>), alcune delle quali possono essere imprese sociali <i>tout court</i>,</p>	<p><b>in “pubblico all’impiego o disabili);</b></p>
<p>Imprese <b>«sociale»</b>, non strettamente (riqualificazione professionale)</p>	<p>mentre altre possono assumere la forma di società privata o di S.p.A. di tipo tradizionale</p>	<p><b>di «natura beni o servizi informazione o</b></p>

# SBI

Varie iniziative  
“complementari”:  
[Responsabilità sociale delle imprese](#) COM(2011) 681;  
[“Small Business Act”](#)

SBI: **triplice obiettivo** a beneficio dell'impresitoria sociale:

- agevolare l'**accesso ai finanziamenti**
- accentuarne la **visibilità nel mercato**
- migliorare il **quadro normativo** di riferimento
- Obiettivi perseguiti attraverso **11 azioni chiave**

- 1. Quadro normativo europeo per i fondi di investimento solidale per agevolare l'accesso delle imprese sociali ai mercati finanziari**
2. Agevolare l'accesso al microcredito attraverso lo strumento europeo di micro-finanziamento "[Progress](#)"
- 3. 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**
- 4. Priorità d'investimento "imprese sociali" nei regolamenti FESR e FSE**
5. Identificare buone pratiche/modelli riproducibili per una mappatura completa delle imprese sociali in Europa
6. Banca dati pubblica delle etichette e certificazioni applicabili alle IS in Europa, per migliorarne la visibilità e la comparabilità
- 7. 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)**
- 8. 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](#)"**

**9. Semplificare il *regolamento sullo statuto della società cooperativa europea* ed adottare un *regolamento che istituisca uno statuto della fondazione europea* (ad utilizzo facoltativo rispetto alle forme giuridiche nazionali)**

**Studio sulla situazione *delle mutue* in tutti gli Stati membri per esaminare le loro attività transfrontaliere**

**10. Appalti pubblici: valorizzare maggiormente l'elemento della qualità soprattutto nel caso dei servizi sociali e sanitari, valutando anche le modalità delle condizioni di lavoro praticate**

**11. 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 (europeo e nazionale) non tiene conto delle **specificità** di tali imprese

**Accesso alle sovvenzioni:** spesso **rigidità burocratica** che scoraggia dal presentare un progetto: **forma associativa richiesta** per partecipare al bando, bandi per programmi **di breve durata** (non idonei al perseguimento delle **finalità sociali a lungo termine**)

**Investitori incerti** di fronte a fattori come la redistribuzione degli utili o l'impiego di lavoratori vulnerabili: IS percepite come **più rischiose e meno redditizie**

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

**Stimolo agli investimenti privati:** 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

*Reg. (UE) 346/2013 relativo ai fondi europei per l'imprenditoria sociale*

- Stabilire un “quadro comune di norme riguardo all'utilizzo della denominazione **«EuSEF»**»
- Declinazione «etico-sociale» di composizione **portafoglio, obiettivi e strumenti di investimento ammissibili e categorie di investitori** che possono investire in tali fondi

In particolare, i **gestori** di tali fondi non possono applicare *“metodi che possono aumentare 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)

## Sharing – Gig - Economy



- Commissione europea: **armonizzazione** delle regole 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
- [Agenda sull'economia collaborativa](#) - COM(2016) 356 final: specifici orientamenti per le autorità nazionali ed i vari *stakeholder* per uno sviluppo equilibrato del settore, in particolare delle "piattaforme collaborative"
- Tra i temi trattati: **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 le **questioni fiscali**

La Commissione raccomanda di:

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) è 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 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



**Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a condizioni di lavoro e prevedibili nell'Unione europea (20 giugno 2019)**



[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CONSIL:PE\\_43\\_2019\\_REV\\_1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CONSIL:PE_43_2019_REV_1)

- **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. 2019/2020

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

Massimo Bartoli  
massimo.bartoli@unipg.it

#### **Lezione 4**

***La SEO nel Semestre europeo tra  
competenze UE e metodo  
intergovernativo”***

anziato da  
amma Era  
nione euro



SITÀ DEGLI STUDI DI PER

DIPARTIME  
DI ECCELLE

SCIENZE POLITI

# Occupazione come *competenza sui generis*

- L'art. 2, par. 3 TFUE dispone che “Gli Stati membri **coordinano** le loro politiche **economiche e occupazionali** secondo le modalità previste dal presente trattato, la definizione delle quali è di competenza dell'Unione”
- **Par. 5:** “In taluni settori e alle condizioni previste dai trattati, l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a **sostenere, coordinare o completare** l'azione degli Stati membri, **senza tuttavia sostituirsi** alla loro competenza in tali settori. Gli **atti giuridicamente vincolanti** dell'Unione adottati in base a disposizioni dei trattati relative a tali settori **non possono comportare un'armonizzazione** delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri”
- Il successivo **art. 5, par. 2 TFUE** individua anche gli **strumenti** per l'esercizio di tale competenza: 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 prende misure per assicurare il **coordinamento** delle **politiche occupazionali** degli Stati membri, in particolare definendo gli **orientamenti** per dette politiche
  3. L'Unione può prendere iniziative per assicurare il **coordinamento** delle **politiche sociali** degli Stati membri
- Tale articolo fornisce all'UE sia le basi per una **speciale competenza** di coordinamento delle politiche economiche, occupazionali e sociali degli SM, sia una competenza "normativa" non orientata all'armonizzazione

## 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”*

# 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.

# La Commissione Ue bocchia 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:

- di **monitoraggio rafforzato** delle **politiche di bilancio nella zona euro**
- 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

# Patto di stabilità e crescita - PSC

- Il 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



"La Commissione ha proposto l'attivazione della 'clausola generale di fuga' del **Patto di stabilità e crescita** come parte della sua strategia per rispondere rapidamente, con forza e in modo coordinato alla pandemia di coronavirus", si legge in una nota dell'esecutivo europeo. "Una volta **approvata dal Consiglio**, consentirà agli Stati membri di adottare misure per affrontare adeguatamente la crisi, **allontanandosi dalle esigenze di bilancio** che normalmente si applicherebbero nel **quadro fiscale europeo**"

La decisione era attesa ed è particolarmente importante per Paesi con un alto debito come l'Italia, anche se il premier, Giuseppe Conte, **ha chiesto anche di "aprire le linee di credito del Mes** (il Fondo salva-Stati, ndr) **a tutti gli Stati membri** per aiutarli a combattere le conseguenze del Covid-19 a condizione di una piena tracciabilità del mondo in cui le risorse sono spese"

# UE vs. Covid-19

- **CONTRASTO DIRETTO:** chiusura dei confini esterni (e interni) europei ai viaggi non essenziali, impulso alla ricerca sul vaccino con il finanziamento di 18 progetti e 140 squadre di ricerca [<https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20200323STO75619/i-fondi-di-ricerca-dell-ue-per-contrastare-il-coronavirus>]
- **SOSTEGNO ECONOMICO:** applicazione del Fondo di Solidarietà [<https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/priorities/risposta-ue-al-coronavirus/20200323STO75625/coronavirus-aiuti-dal-fondo-di-solidarieta-per-i-paesi-dell-ue>] alla lotta al coronavirus (800 milioni); specifici fondi strutturali per sostenere la sanità (37 miliardi); stanziamento BCE di 750 miliardi di euro per ridurre il debito pubblico durante la crisi; lancio del fondo SURE per la cassa integrazione, con prestiti fino a 100 miliardi.
- **PROTEZIONE CITTADINI:** «scorta strategica» di materiale medico creata nell'ambito del programma rescEU, fruibile dagli Stati con necessità; Infine, rimpatrio di oltre 10mila cittadini europei bloccati all'estero; richiesta alle maggiori piattaforme online di ridurre la qualità dello streaming al fine di consentire a tutte le persone di usare internet

# 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. **Viene delineato un meccanismo di governance** che è **sostanzialmente analogo a quello previsto** nella **Carta di Dublino** e **dall'art. 148 TFUE** per il **meccanismo di allineamento di massima** e **vigliando** 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**

- **Sorveglianza multilaterale:** 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

- **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. tale 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**

# L'azione della «tecnocrazia» di Bruxelles

- In caso di **sforamento anche di un solo criterio, o di un loro rispetto ma con rischio di disavanzo eccessivo**, la Commissione **prepara una relazione**
- Tale documento serve come **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

# La componente «intergovernativa»

- 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**” (azione diretta dell'UE)

# 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

## Mes, accordo Eurogruppo: prestiti a tassi quasi zero per spese sanitarie fino al 2% del Pil. All'Italia 36 miliardi

L'Eurogruppo ha trovato un accordo definitivo sull'uso del Mes per finanziare la spesa sanitaria anti-Covid. Ogni Stato

Il Sole 24 Ore | 1 g

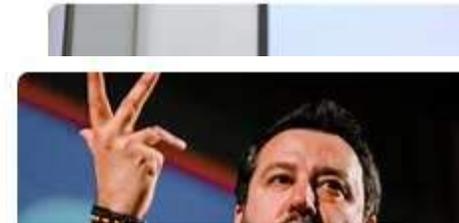


### Berlusconi: "Accordo su Mes ottima notizia per l'Italia"

### Salvini: il Mes non è un regalo ma una strada pericolosa

"Il Mes non è un regalo, sono soldi dati in prestito, da restituire a precise condizioni scelte a Bruxelles e non in Italia".

AGF | 1 g



### Mes, M5s: "E' inadeguato, serve sforzo per Recovery Fund"

Gli alleati di governo 5 Stelle e dem la pensano diversamente sull'accordo sul Mes, i primi ritenendolo "inadeguato" e ...

Repubblica | 1 g

### L'Eurogruppo trova l'accordo sul Mes ma Conte punta sul Recovery Fund da un f

L'Eurogrup

per....

Tiscali | 1

### L'Ue trova l'accordo sul Mes e libera aiuti di stato per 1.900 miliardi

Prima la Bce, poi la commissione Ue, e oggi la Corte di giustizia europea. E infine, di nuovo la commissione Ue. Bruxelles, ...

Italia Oggi | 4 h



Il meccanismo europeo di stabilità (MES) fa parte della strategia dell'UE intesa a garantire la stabilità finanziaria nell'eurozona, fornendo assistenza ai paesi che si trovano di fronte o rischiano di dover affrontare difficoltà finanziarie.

I paesi della zona euro **hanno firmato il trattato intergovernativo che ha istituito il MES il 2 febbraio 2012.**

MES è **un'organizzazione intergovernativa regolata dal diritto pubblico internazionale**, con sede in **Lussemburgo**. I suoi **azionisti sono i paesi della zona euro**.

Emette strumenti di debito per finanziare prestiti e altre forme di assistenza finanziaria

Il MES **prosegue l'opera del suo predecessore**, il Fondo europeo di stabilità finanziaria (**FESF**), istituito nel 2010. <https://www.esm.europa.eu/>

Il MES può:

1. concedere prestiti nell'ambito di un programma di aggiustamento macroeconomico;
2. acquistare titoli di debito sui mercati finanziari primari e secondari;
3. fornire assistenza finanziaria sotto forma di linee di credito;
4. finanziare la ricapitalizzazione di istituzioni finanziarie tramite prestiti ai governi dei suoi Stati membri

# FISCAL COMPACT

- <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00737489.pdf>
- *Treaty on stability, coordination and governance in the Economic and Monetary Union*, stipulato nel marzo 2012 dai Paesi dell'Unione Europea (eccetto UK e della Repubblica Ceca) per rafforzare «disciplina e coordinamento» delle rispettive politiche di bilancio ed economiche e la governance dell'eurozona

- **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”*

# Il «Direttorio degli esecutivi»



- Emerge fortemente la **centralità decisionale** del Consiglio rispetto al ruolo «**operativo**» della Commissione, chiamata piuttosto ad **indirizzarne, e a consigliarne**, le scelte attraverso le proprie **proposte** ed i propri **studi**, per poi **interloquire** con i singoli governi al fine di **dare esecuzione** alle decisioni del Collegio interministeriale. Prevalenza dell'elemento intergovernativo, spesso definito come “**straripante**” nella governance economica dell'Ue
- “Non trasparenza”? Considerata l'attuale struttura della governance economica (tanto per gli attori coinvolti che per le metodologie impiegate) a raffigurarla come un “**direttorio di esecutivi**”, autoritario e privo di una qualche accountability, operante secondo logiche squisitamente **manageriali**
- **GUERRA G.**, *Governance economica europea e principio democratico: alcuni aspetti problematici*, in Federalismi.it, N. 1/19

# 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; 2)  
L'ISTITUZIONE E IL  
FUNZIONAMENTO DEL  
**FONDO SOCIALE  
EUROPEO** 3) LA  
**FORMAZIONE** 4) LA  
**PARITÀ RETRIBUTIVA**  
UOMO-DONNA (ART.  
119, ORA 157 TFUE)



SI RICORDA COME  
LA CG ABBIÀ  
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

## Lo sviluppo degli anni '90

**1993:** Il 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 di new tech, ulteriori forme di flessibilità, incoraggiare l'imprenditorialità; riforme specifiche in tema di mercato del lavoro (ridurre le barriere alla mobilità, 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 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: le specifiche competenze tematiche restano agli Stati. Viene delineato il **primo assetto di governance**

- 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): c. d. **processo di Lussemburgo**
- **Ciclo annuale di coordinamento** delle politiche nazionali per l'occupazione, basato su processi di misurazione, valutazione e monitoraggio dei progressi realizzati su impegni (**4 pilastri**: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità, pari opportunità)
- Strategia 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:

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)

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**