

dossier

14 febbraio 2020

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Settimana parlamentare europea 2020

Bruxelles, 18-19 febbraio 2020



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



XVIII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Settimana parlamentare europea 2020

Bruxelles, 18-19 febbraio 2020

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

N. 77

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 36



Servizio Studi

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  @SR_Studi

Dossier europei n. 77



Ufficio rapporti con l'Unione europea

Tel. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it

Dossier n. 36

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

INTRODUZIONE.....	1
SCHEDE DI LETTURA	3
I SESSIONE - ALLARGAMENTO E RAFFORZAMENTO DELLA GOVERNANCE DELL'AREA EURO. E POI?	5
L'area euro.....	10
Quadro giuridico di riferimento.....	11
La Commissione Juncker (2014-2019).....	13
Priorità della Commissione von der Leyen	15
RIUNIONE INTERPARLAMENTARE DELLA COMMISSIONE PROBLEMI ECONOMICI E MONETARI (ECON).....	19
Sessione 1: Verso un nuovo sistema fiscale internazionale?.....	19
Sessione 2: Dalla trasparenza alla sostenibilità e fattori ambientali, sociali e di <i>governance</i> (ESG): obiettivi nel settore dei servizi finanziari	26
RIUNIONE INTERPARLAMENTARE DELLA COMMISSIONE OCCUPAZIONE E AFFARI SOCIALI (EMPL).....	31
Sessione I: La garanzia per l'infanzia come strumento per combattere la povertà.....	31
Sessione 2: Il salario minimo europeo.....	34
RIUNIONE INTERPARLAMENTARE DELLA COMMISSIONE BILANCI (BUDG).....	39
Sessione 1: Come adattare il bilancio dell'UE nell'ambito del prossimo QFP per far fronte alle sfide globali.....	39

II SESSIONE - DIVENTARE UN LEADER GLOBALE NELLA LOTTA AI CAMBIAMENTI CLIMATICI: QUALE RUOLO PER LE POLITICHE ECONOMICHE, DI BILANCIO E SOCIALI DELL'UE?45

Il Green Deal europeo.....46

Il ruolo delle politiche economiche e di bilancio dell'UE: il Piano di investimenti per un'Europa sostenibile47

Il Meccanismo per una transizione giusta49

Il fondo per una transizione giusta.....51

Il ruolo delle politiche sociali54

III SESSIONE - COMPETENZE E OCCUPAZIONE PER UNA CRESCITA INCLUSIVA: COSA POSSIAMO IMPARARE DALLE RECIPROCHE ESPERIENZE?57

La formazione nelle politiche attive del lavoro in Italia.....58



European Semester Conference - Inter-parliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the European Union -

Co-organised by

European Parliament and Croatian Parliament
European Parliament, Brussels, 18 - 19 February 2020

Tuesday, 18 February 2020

- 12.00 - 14.00** Registration of participants from national Parliaments
Registration desk “Event Participants and Guests” (ZWEIG Welcome Point, Esplanade level)
- 12.00 - 14.30** Political group meetings:
- 12:00 - 14:00** S&D (SPA AK 01C047)
 - 12:30 - 14:30** Renew (Members' salon)
 - 13:00 - 14:30** EPP (SPINELLI ASP 5H1)
- 14.45 - 17.00** Plenary: **Widening and deepening of EMU Governance: What next?**
Meeting room: Hemicycle (SPA AK, 3rd floor)
- Co-chaired by *Irene Tinagli*, the Chair of the Economic and Monetary Committee of the European Parliament and *Grozdana Perić*, Chair, Finance and Central Budget Committee of the Croatian Parliament
- Introductory remarks by:*
- ECOFIN priorities: Zdravko Marić*, Chair of ECOFIN and Deputy Prime Minister and Minister of Finance of the Republic of Croatia
- Eurogroup priorities: Mário Centeno*, President of the Eurogroup
- European Commission priorities: Valdis Dombrovskis*, Executive Vice-President of the Commission and *Paolo Gentiloni*, Commissioner for Economy
- Monetary policy outlook: Fabio Panetta*, Member of the Executive Board of the European Central Bank
- Exchange of views among Members of National Parliaments and Members of the European Parliament in the presence of representatives from the Committee of Regions and the European Economic and Social Committee*

17.15 - 19.00 Inter-parliamentary Committee Meetings (in parallel):

Committee on Economic and Monetary Affairs (ECON)

Meeting room: SPINELLI 3C050

Session 1: Towards a new international tax system?

Co-chaired by *Irene Tinagli*, the Chair of the ECON Committee of the European Parliament and *Boris Lalovac*, Vice Chair, Finance and Central Budget Committee of the Croatian Parliament

Introductory remarks by:

Paolo Gentiloni, Commissioner for Economy

Pascal Saint-Amans, Director of the Centre for Tax Policy and Administration at the OECD

Grozdana Perić, Chair, Finance and Central Budget Committee of the Croatian Parliament

Hans Michelbach, Finance Committee, German Parliament

Exchange of views between Members of the European Parliament and National Parliaments

Session 2: From transparency to sustainability: Environmental, Social and Governance (ESG) objectives in financial services

Co-chaired by *Irene Tinagli*, Chair of the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament and *Grozdana Perić*, Chair, Finance and Central Budget Committee of the Croatian Parliament

Introductory remarks by:

John Berrigan, Acting Director General of DG FISMA, European Commission

Boris Lalovac, Vice-Chair, Finance and Central Budget Committee of the Croatian Parliament

Bettina Stark-Watzinger, Chair, Finance Committee, German Parliament

Exchange of views between Members of the European Parliament and National Parliaments

Committee on Employment and Social Affairs (EMPL)

Meeting room: ANTALL 6Q2

Co-chaired by *Lucia Āuriš Nicholsonová*, Chair, Committee on Employment and Social Affairs of the European Parliament and *Gordan Maras*, Chair, Labour, Retirement System and Social Partnership Committee of the Croatian Parliament

Session 1: A European Child Guarantee as a tool to fight poverty

Introductory remarks by:

Dubravka Šuica, Vice-President of the European Commission, Democracy and Demography

Nicolas Schmit, European Commissioner for Jobs and Social Rights

Eduardo Barroco de Melo, Committee on Labour and Social Security, Parliament of Portugal

Exchange of views between Members of the European Parliament and National Parliaments

Session 2: **Fair minimum wages**

Introductory remarks by:

Nicolas Schmit, European Commissioner for Jobs and Social Rights

Stergiani Biziou, Standing Committee on Social Affairs, Greek Parliament

Exchange of views between Members of the European Parliament and National Parliaments

Committee on Budgets (BUDG): Meeting room: ANTALL 4Q1

Co-chaired by **Johan Van Overtveldt**, Chair, Committee on Budgets, European Parliament and **Damir Mateljan**, Vice Chair, Committee on Regional Development and European Union Funds, Croatian Parliament

Session: **How to make the EU budget under the next MFF fit to address global challenges**

Introductory remarks by:

Johan Van Overtveldt, Chair, Committee on Budgets, European Parliament

Jan Olbrycht, co-rapporteur on MFF, Committee on Budgets, European Parliament

Margarida Marques, co-rapporteur on MFF, Committee on Budgets, European Parliament

José Manuel Fernandes, co-rapporteur on Own resources, Committee on Budgets, European Parliament **Valérie Hayer**, co-rapporteur on Own resources, Committee on Budgets, European Parliament

Vincent Éblé, Chair, Finance Committee, French Senate and **Laurent Saint-Martin**, Finance Committee, French National Assembly

Ondřej Benešík, Chair, Committee on European Affairs, Czech Chamber of Deputies

Exchange of views between Members of the European Parliament and National Parliaments

Concluding remarks by:

Damir Mateljan, Vice-Chair, Committee on Regional Development and European Union Funds, Croatian Parliament

19.15 - 21.00 Walking dinner

House of European History

Co-hosted by *David Maria Sassoli*, President of the European Parliament and *Gordan Jandroković*, Speaker of the Croatian Parliament

Wednesday, 19 February 2020

9.30 - 12.00 Plenary: **Becoming a global leader in combating climate change: What role for EU economic, budgetary and social policies?**

Meeting room: Hemicycle (SPAANK, 3rd floor)

Welcoming words by David Maria Sassoli, the President of the European Parliament and *Gordan Jandroković*, *Speaker of the Croatian Parliament*

Introductory remarks by:

A global perspective: Mark Carney, incoming Special Envoy on Climate Action and Finance of the United Nations

Just transition to Green jobs: A global perspective: Guy Ryder, Director-General, International Labour Office

How to finance the transition: Emma Navarro, Vice President of the European Investment Bank

Co-chaired by *Mairead McGuinness*, Vice-President of the European Parliament and *Domagoj Ivan Milošević*, Chair of the European Affairs Committee of the Croatian Parliament,

Exchange of views among Members of National Parliaments and Members of the European Parliament in the presence of representatives from the Committee of Regions and the European Economic and Social Committee.

12.00 - 12.20 Sustainable Europe Investment Plan: Valdis Dombrovskis Executive Vice-President of the Commission

12.20 - 12.30 Family photo (in the Hemicycle)

12.30 - 14.00 Walking lunch

Espace Yehudi Menuhin (SPAANK, 1st floor)

12.30 - 14.00 Political group meetings:

14.00 - 16.00 Plenary: **Skills and jobs for inclusive growth: What can we learn from each other's experiences?**

Meeting room: Hemicycle (SPAANK, 3rd floor)

Co-chaired by *Dita Charanzová*, the Vice-President of the European Parliament and *Gordan Maras*, Chair of the Labour, Retirement System and Social Partnership Committee of the Croatian Parliament

Introductory remarks by:

*European Commission priorities: **Nicolas Schmit**, Commissioner for Jobs and Social Rights*

*National priorities: **Merja Kyllönen**, Grand Committee, Parliament of Finland*

*National priorities: **Ante Babić**, Member, Labour, Retirement System and Social Partnership Committee, Croatian Parliament*

*National priorities: **Claudia Müller**, Member, Committee on Economic Affairs and Energy*

Exchange of views among Members of National Parliaments and Members of the European Parliament in the presence of representatives from the Committee of Regions and the European Economic and Social Committee

INTRODUZIONE

La Conferenza interparlamentare si articola in **due fasi distinte**:

- nel pomeriggio del **18 febbraio**, dopo la riunione dei gruppi politici, avrà inizio la **Conferenza sul Semestre europeo** con una **sessione plenaria** intitolata: “Allargamento e approfondimento della *governance* della zona euro. E poi?”. A seguire, è previsto lo svolgimento simultaneo di **tre distinte riunioni interparlamentari** organizzate dalle Commissioni del Parlamento europeo competenti, rispettivamente, per gli affari economici e monetari (**ECON**), per l’occupazione e gli affari sociali (**EMPL**) e per i bilanci (**BUDG**);
- nella mattinata del **19 febbraio** inizieranno i lavori della **Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell’Unione europea**, che si articoleranno in **due sessioni plenarie**. La **prima sessione** è intitolata “Diventare un leader globale nella lotta ai cambiamenti climatici: quale ruolo per le politiche economiche, di bilancio e sociali dell’UE?”, mentre la **seconda**: “Competenze e posti di lavoro per una crescita inclusiva: cosa possiamo imparare dalle reciproche esperienze?”.

La Conferenza interparlamentare *sulla* stabilità, il coordinamento *economico* e la *governance* nell’Unione (SCEG) è stata istituita sulla base dell’**art. 13 del Trattato cd. Fiscal Compact**, il quale stabilisce che “il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali delle parti contraenti determinino insieme l’organizzazione e la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell’ambito di applicazione del medesimo Trattato”.

Il regolamento della Conferenza ne sancisce le **caratteristiche**, così riassumibili:

- essa **si riunisce almeno due volte l’anno**, in coordinamento con il ciclo del Semestre europeo;
- è composta dalle delegazioni delle competenti commissioni dei Parlamenti nazionali degli Stati membri dell’UE e del Parlamento

europeo. **Ciascun Parlamento determina la composizione e la dimensione della propria delegazione;**

- opera sulla base del **principio del consenso;**
- il Parlamento della Presidenza può presentare **conclusioni non vincolanti**, in esito a ciascuna riunione. Nel primo semestre di ogni anno le conclusioni vengono presentate insieme al Parlamento europeo (*nella riunione oggetto del presente dossier, la Presidenza è esercitata dal Parlamento romeno, insieme al Parlamento europeo*);
- il Presidente del Consiglio europeo, il Presidente dell'Eurogruppo e i membri competenti della Commissione Europea e di altre istituzioni UE sono invitati alla Conferenza per definire le priorità e le strategie dell'UE nelle materie oggetto della Conferenza stessa.

Schede di lettura

I SESSIONE - ALLARGAMENTO E RAFFORZAMENTO DELLA GOVERNANCE DELL'AREA EURO. E POI?

Sintesi

La prima sessione plenaria è dedicata all'ampliamento ed approfondimento della *governance* dell'area euro, ai fini di una **riflessione sui possibili sviluppi futuri**¹.

*Da qualche anno si è sviluppata una **discussione** sull'opportunità di **reformare la governance dell'eurozona** e su quali modifiche o integrazioni eventualmente apportare ai fini di un suo miglioramento e rafforzamento.*

*Alle origini della discussione c'è l'opinione diffusa che **l'attuale assetto della governance non ha consentito di rispondere** con le necessarie **tempestività ed efficacia** alla più grave crisi economico-finanziaria dal secondo dopoguerra e che, in assenza di validi strumenti ordinari, si è dovuto fare ricorso a **misure di carattere eccezionale** non riconducibili al quadro normativo vigente.*

*Esemplare al riguardo è ciò che è avvenuto in occasione dell'esplosione della **crisi greca**: il ritardo e le incertezze, come ammesso dallo stesso FMI, con i quali l'UE è intervenuta secondo alcuni avrebbero contribuito ad aggravare la situazione e reso più oneroso il costo del salvataggio, anche per l'economia della stessa Grecia.*

*È stato inoltre evidenziato il **rischio di risposte di tipo prociclico** che in una fase di stagnazione alimentano un circolo vizioso per cui le prospettive di ripresa si indeboliscono.*

*L'architettura della governance avrebbe, in particolare, mostrato di **non disporre di strumenti adeguati all'esigenza di invertire la tendenza negativa del ciclo economico**, con particolare riferimento alle politiche suscettibili di produrre effetti positivi sulla crescita a breve, ma anche a medio e lungo termine.*

*Negli orientamenti delle Istituzioni europee, infatti, è stata posta **particolare enfasi agli interventi da adottare sul lato dell'offerta**, a cominciare dalle cosiddette riforme strutturali le quali, tuttavia, risultano più difficili da realizzare nelle fasi recessive. Non ha trovato altrettanta*

¹ Per approfondimenti, si rinvia ai seguenti studi del Parlamento europeo: [Economic governance](#), dicembre 2019; [The EU framework for fiscal policies](#), novembre 2019; [Challenges for the euro area](#), novembre 2018.

attenzione, da parte delle istituzioni europee l'adozione di strategie, possibilmente condivise, **sul versante della domanda**, tant'è che sul tema della **ripresa degli investimenti**, fattore indispensabile per promuovere un'inversione del ciclo negativo e sostenere a medio e lungo termine la competitività delle economie europee, si è dovuto fare ricorso ad un intervento straordinario quale è il cosiddetto **Piano Juncker**.

Con l'esplosione della crisi economica e finanziaria, a fine 2007, il volume degli investimenti nell'ambito dell'UE aveva registrato un calo pari al **15% circa rispetto al picco del 2007**. Il calo è stato particolarmente pronunciato in Italia (-25%), Spagna (-38%) e Grecia (-64%).

Analoghe considerazioni valgono per il **Meccanismo europeo di stabilità (MES)**, creato allo scopo di sostenere i Paesi più esposti all'impatto della crisi che, tuttavia, è stato istituito sotto forma di accordo internazionale e non attraverso una disciplina adottata a livello di UE.

In entrambi i casi si tratta di **strumenti non contemplati né inseriti nell'impianto normativo della governance economica** né negli ordinari stanziamenti di bilancio dell'Ue.

Al riguardo, si segnala che la stessa **Commissione europea** presieduta da von der Leyen il **5 febbraio 2020** ha presentato un riesame **dell'attuale quadro di sorveglianza economica e di bilancio** al fine di valutarne l'efficacia nel conseguimento dei suoi obiettivi fondamentali, vale a dire:

- i) garantire finanze pubbliche sostenibili e una crescita sostenibile, ed evitare gli squilibri macroeconomici;
- ii) creare un quadro di sorveglianza integrato che consenta un più stretto coordinamento delle politiche economiche, in particolare nella zona euro;
- iii) promuovere la convergenza dei risultati economici tra gli Stati membri.

La Commissione europea osserva, tra l'altro, che **“il potenziale di crescita di molti Stati membri non è tornato ai livelli pre-crisi”** e che **“anche se generalmente migliorata, la situazione occupazionale e sociale non è ancora tornata ai livelli pre-crisi in molti Stati membri”**.

La Commissione rileva, altresì, che **“in vari casi i rapporti debito/PIL continuano ad aumentare o, nella migliore delle ipotesi, si sono stabilizzati, accentuando le divergenze fra i livelli del debito nell'UE”** e che **“le politiche di bilancio degli Stati membri sono ancora prevalentemente procicliche”**. Inoltre, a giudizio della Commissione europea, la

composizione delle finanze pubbliche non è diventata più favorevole alla crescita, con gli Stati membri che scelgono sistematicamente di aumentare la spesa corrente anziché proteggere gli investimenti.

Di seguito, i dati Eurostat sul **PIL pro-capite**, il **tasso di disoccupazione** e il **debito pubblico** nelle principali economie dell'eurozona (Germania, Francia, Italia e Spagna) nel 2008 e nel 2018/2019 evidenziano che in questi anni i **divari sociali ed economici si sono accentuati**.

ANNO	PIL PRO-CAPITE (in euro – espresso in termini reali)		TASSO DI DISOCCUPAZIONE (%)		DEBITO PUBBLICO (%PIL)	
	2008	2018	2008	Dicembre 2019	2008	2018
MEDIA EUROZONA	29.350	30.930	7,6	7,4	69,6	85,9
GERMANIA	32.320	35.860	7,4	3,2	65,5	61,9
FRANCIA	31.310	32.830	7,4	8,4	68,8	98,4
ITALIA	28.230	26.760	6,7	9,8	106,1	134,8
SPAGNA	24.200	24.880	11,3	13,7	39,7	97,6

Dal riesame presentato dalla Commissione von der Leyen risulta anche che l'impostazione dell'attuale **quadro di bilancio** è diventata **eccessivamente complessa** poiché “è caratterizzata da una molteplicità di norme connesse a diversi indicatori per misurare la conformità e contempla diverse clausole che consentono deviazioni dai requisiti, ciascuna in base ai propri criteri di ammissibilità”. “Inoltre continua l'analisi della Commissione - il quadro poggia in larga misura su **variabili non direttamente osservabili e riviste di frequente**, quali il divario tra prodotto effettivo e potenziale (**output gap**) e il saldo strutturale, il che ostacola la formulazione di orientamenti politici stabili”.

In sostanza, la stessa Commissione europea sembra convenire **l'eccessiva macchinosità del sistema vigente e la sua opinabilità**, almeno per quanto concerne **taluni indicatori**.

Infine, la Commissione rileva che “mentre è aumentata l'enfasi sugli aggiustamenti di bilancio annui e sulle valutazioni della conformità, è diminuita l'attenzione riservata alla pianificazione di bilancio a medio termine, cosa che ha indotto molti Stati membri a rimandare il raggiungimento degli obiettivi di bilancio a medio termine”.

Con il riesame presentato, la Commissione von der Leyen rilancia quindi il dibattito pubblico sul futuro della governance economica dell'UE auspicando che esso sia inclusivo e coinvolga il Parlamento europeo, il Consiglio, la Banca centrale europea, il Comitato economico e sociale europeo, il Comitato delle regioni, i Governi e i Parlamenti nazionali, le banche centrali nazionali, le istituzioni di bilancio indipendenti, i comitati nazionali per la produttività, le parti sociali, le organizzazioni della società civile e le istituzioni accademiche. La Commissione europea intende raccogliere osservazioni e pareri entro il primo semestre del 2020 per poi completare, entro la fine del 2020, le sue riflessioni interne sulla portata di eventuali iniziative future.

Si è poi evidenziata una certa asimmetria tra la politica monetaria della BCE e le politiche di bilancio. Perseguendo una politica monetaria espansiva, come il cd. Quantitative easing, analoga a quella realizzata in altri contesti internazionali, la BCE ha cercato, da un lato, di evitare una contrazione del credito a favore di sistemi economici già fortemente colpiti dalle conseguenze della grave crisi economico-finanziaria, dalla globalizzazione e dalla crescita della concorrenza di alcuni Paesi emergenti, e, dall'altro lato, di riportare il tasso di inflazione ad un livello ritenuto fisiologico, anche al fine di rendere meno gravosa la posizione dei soggetti indebitati.

Le politiche di bilancio non disponevano, invece, di margini adeguati a promuovere una ripresa della crescita, né hanno trovato puntuale attuazione le indicazioni fornite dalla Commissione europea affinché i Paesi che disponevano di spazi più consistenti adottassero politiche espansive a beneficio di tutti i partner. Ciò vale in particolare per la Germania che negli anni ha accumulato un consistente surplus.

Le recenti iniziative della Commissione europea fanno seguito a precedenti iniziative; in particolare, nel dicembre 2017 la Commissione Juncker aveva prospettato un pacchetto organico di proposte per riformare la governance economica dell'UE, che contemplava, tra l'altro, l'istituzione di un Ministro europeo dell'economia e delle finanze, l'integrazione del MES nel quadro

giuridico unionale, con la sua trasformazione in un **Fondo monetario europeo**, l'incorporazione del **Trattato Fiscal Compact** nell'ordinamento giuridico dell'UE e l'introduzione di **nuovi strumenti di bilancio per la zona euro** per sostenere le riforme strutturali e stabilizzare gli investimenti.

Alcune delle misure prospettate hanno incontrato resistenze e suscitato perplessità e, conseguentemente, si è deciso di proseguire l'esame del pacchetto in termini più limitati.

Nella **fase attuale** i lavori si stanno concentrando sulla **riforma del MES** e sulla finalizzazione di uno **Strumento di bilancio per la convergenza e la competitività (BICC)** dell'eurozona, oltre che sul rafforzamento dell'Unione bancaria.

È pressoché certo il MES non sarà trasformato in un Fondo monetario europeo e integrato nel quadro giuridico dell'UE, ma si è raggiunto un **accordo** (che **non** è stato ancora finalizzato e che sarà soggetto alle procedure di ratifica nazionali e sul quale sono in corso, anche su richiesta dell'Italia, maggiori approfondimenti tecnici, in particolare sui Terms of Reference relativi alle clausole di azione collettiva) per una **riforma del suo Trattato istitutivo**.

Nella versione concordata il MES potrebbe fornire una **garanzia comune** (backstop) al **Fondo di risoluzione unico delle banche**; vi sarebbero **nuove modalità di cooperazione** tra il MES e la **Commissione europea**, anche nel monitoraggio e nella valutazione del quadro macroeconomico e della situazione finanziaria dei suoi membri, compresa la **sostenibilità del debito pubblico**; sarebbero **riformate le clausole d'azione collettiva**, con l'introduzione, a partire dal 1° gennaio 2022, anche delle clausole d'azione collettiva con approvazione a maggioranza unica (**single limb CACs**), e le **linee di credito precauzionale e a condizioni rafforzate**.

A questo ultimo proposito, in risposta ai timori avanzati da più parti, il Ministro dell'economia Gualtieri ha affermato che esse **non introdurrebbero alcun meccanismo automatico di ristrutturazione del debito** come, invece, era stato paventato da più parti, con particolare riferimento al rischio che la previsione di regimi differenti per i Paesi con un debito pubblico elevato, come l'Italia, possa innescare una **spirale di aspettative negative** tale da tradursi in maggiori difficoltà nel collocamento del debito e in un aggravio delle condizioni di criticità.

Per quanto concerne, invece, le linee di credito precauzionale e a condizioni rafforzate, esse potrebbero essere attivate a sostegno dei Paesi con una **situazione economica e finanziaria solida** - ma alle prese con uno

shock avverso al di fuori del loro controllo - e con un debito pubblico considerato sostenibile e a seconda del rispetto o meno di determinati criteri. La linea di credito condizionale precauzionale (PCCL) sarebbe limitata ai Paesi in grado di soddisfare una serie di criteri che appaiono più dettagliati rispetto a quanto previsto dal regime vigente. Per tali Paesi, si richiederebbe la sola firma di una lettera di intenti (e non di un memorandum d'intesa) con la quale essi si impegnerebbero a continuare a soddisfare tali criteri (il cui rispetto dovrebbe essere valutato almeno ogni sei mesi). La linea di credito soggetta a condizioni rafforzate (ECCL), invece, sarebbe aperta ai membri del MES che non sono ammissibili alla PCCL, a causa della non conformità rispetto ai suddetti criteri di ammissibilità (ma la cui situazione economica e finanziaria rimanga comunque forte e il cui debito pubblico sia considerato sostenibile). Il Paese richiedente dovrebbe firmare, in tal caso, un memorandum d'intesa (MoU) impegnandosi a intervenire con le necessarie riforme nelle proprie aree di vulnerabilità.

Per quanto riguarda lo Strumento di bilancio per la convergenza e la competitività (BICC), si tratterebbe di una forma di intervento dedicata alla zona euro volto a finanziare pacchetti di riforme strutturali e investimenti pubblici nell'ambito del ciclo del Semestre europeo. Verrebbe istituito nell'ambito del programma di sostegno alle riforme strutturali (proposta di regolamento COM(2019)391) e farebbe parte del bilancio dell'Unione 2021-2027. Sulla sua dotazione finanziaria sono ancora in corso le trattative nell'ambito dei più ampi negoziati sul bilancio dell'UE 2021-2027.

L'area euro

Già nel Preambolo del Trattato sull'Unione europea (TUE) gli Stati membri affermano di essere "decisi a conseguire il rafforzamento e la convergenza delle proprie economie e ad istituire un'Unione economica e monetaria che comporti (...) una moneta unica e stabile".

Come noto, però, l'euro è la moneta di solo 19 dei 27 Paesi europei². In via di principio tutti gli Stati membri - ad eccezione della Danimarca, che ha scelto la strada dell'[opting-out](#) - dovrebbero adottare l'euro dopo una partecipazione di almeno due anni al meccanismo di scambio ERM II e a

² Al 1° gennaio 2015 avevano aderito alla moneta unica: Austria, Belgio, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia, Slovenia e Spagna. Per una ricostruzione della storia dell'euro, si rinvia al [sito Internet che celebra il ventennale dell'euro](#).

condizione di soddisfare i criteri di convergenza. Poiché però alcuni di essi non hanno ancora soddisfatto tali criteri, godono di una deroga temporanea³.

Si ricorda che, per le valute dei paesi non appartenenti alla zona euro, viene definito un tasso di cambio concordato rispetto all'euro che può oscillare solo entro un limite del 15% (cosiddetta "parità centrale")⁴, al fine di non turbare la stabilità del mercato unico

Quadro giuridico di riferimento

All'interno dell'UE la **politica di bilancio** rimane, in gran parte, responsabilità degli Stati membri. Questi però, in base al Trattato di Lisbona, sono chiamati a **coordinarsi** per raggiungere obiettivi comuni di stabilità, crescita e occupazione.

La modulazione e l'ampiezza degli strumenti impiegati per perseguire tali obiettivi varia a seconda dell'avvenuta adesione alla moneta unica. Sia il Trattato di Lisbona che la legislazione secondaria chiamata a darvi attuazione, infatti, prevedono una disciplina diversa applicabile agli Stati membri a seconda che essi abbiano o meno adottato la moneta unica.

Così, **per tutti gli Stati membri**, l'articolo 121 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) incarica il Consiglio di:

- 1) adottare - su raccomandazione della Commissione, a seguito di dibattito in sede di Consiglio europeo - una raccomandazione per definire gli indirizzi di massima delle politiche economiche nazionali e dell'Unione nel suo insieme (articolo 121, par. 2);
- 2) sorvegliare l'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri e nell'Unione e la coerenza delle politiche economiche con i citati indirizzi di massima. Ciò "al fine di garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche e una convergenza duratura dei risultati economici degli Stati membri" (cd. "sorveglianza multilaterale"; articolo 121, par. 3 e 4).

Gli articoli 136-138 sono invece dedicati agli **Stati della zona euro**, per i quali il Consiglio è chiamato ad adottare misure più stringenti finalizzate a:

³ Si veda, per maggiori dettagli, l'approfondimento "[Storia dell'Unione economica e monetaria](#)", gennaio 2020, sul sito del Parlamento europeo.

⁴ Per maggiori dettagli si rinvia al [sito del Consiglio dell'Unione](#).

- 1) rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio;
- 2) elaborare orientamenti di politica economica, vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione e garantendone la sorveglianza.

Gli strumenti hanno pertanto natura simile - individuazione di un indirizzo unitario e coordinamento - sia nell'area euro che nella più ampia Unione europea. Nell'area euro, tuttavia, essi assumono una forma più stringente e vincolante.

Tali due diverse dimensioni coesistono anche nei principali documenti, strumenti e strutture che pongono in atto il coordinamento delle politiche economiche. Si cita tra questi il **Patto di stabilità e crescita**, che contiene norme condivise di disciplina di bilancio (quali limiti sul *deficit* e sul debito nazionali) applicabili all'intera Unione. Il Patto, in caso di violazione delle norme, modula in maniera differente le sanzioni a cui sono sottoposti gli Stati membri a seconda dell'avvenuta adesione o meno all'area euro.

Anche il **Semestre europeo**⁵ assume contenuti differenziati. Solo ai Paesi aderenti all'euro sono ovviamente rivolte le **raccomandazioni sulla politica economica della zona euro**, predisposte annualmente dalla Commissione nel cosiddetto "pacchetto di autunno" e approvate dal Consiglio tra dicembre e febbraio.

Solo gli Stati dell'area euro, inoltre, sono chiamati a predisporre entro il mese di aprile di ogni anno i **programmi nazionali di stabilità**, in cui viene illustrata ed argomentata la politica economica nazionale. Gli altri Stati dell'Unione, invece, presentano entro il medesimo termine i **programmi nazionali di convergenza** per illustrare i progressi compiuti verso la sostenibilità di bilancio richiesta a ciascun paese per l'adesione all'euro⁶.

⁵ Il "semestre europeo" consiste in un insieme di documenti, adempimenti e procedure volti ad assicurare il coordinamento e la sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio dei paesi membri della zona euro e dell'Unione europea. Il semestre è un ciclo, che si sviluppa nella prima metà di ciascun anno di riferimento, quando la politica di bilancio degli Stati membri si trova ancora in una fase di programmazione, per garantirne la coerenza con gli obiettivi UE. Nella seconda metà dell'anno si sviluppa invece il cd. "semestre nazionale", in cui ciascun paese attua le politiche programmate in Europa. Per maggiori informazioni si rinvia al Dossier, curato dal Servizio studi del Senato della Repubblica, "[Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi](#)", n. 37/2, gennaio 2020.

⁶ Si veda, per maggiori dettagli, l'approfondimento "[Semestre europeo: una guida alle norme e ai documenti principali](#)", sul sito del Consiglio.

Varie sono state le **ipotesi di revisione, modifica e miglioramento** dell'Unione economica e monetaria (UEM), e della *governance* dell'area euro in particolare, discusse negli anni nel *forum* europeo. Gran parte di queste hanno preso le mosse dal "[rapporto dei cinque Presidenti](#)" del 2015.

Il rapporto "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa" parte dal presupposto che un'Unione economica e monetaria completa costituisca un mezzo per garantire una vita migliore e più equa a tutti i cittadini, per preparare l'Unione alle sfide mondiali e per permettere a ciascuno dei suoi membri di prosperare. Illustra quindi le principali tappe ritenute necessarie per completare l'UEM entro il 2025, con una precisa tabella di marcia.

La Commissione Juncker (2014-2019)

Tra le proposte presentate dalla Commissione Juncker un particolare rilievo riveste quella relativa all'istituzione di uno **Strumento di bilancio per la convergenza e la competitività destinato agli Stati membri dell'area euro** (*Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness - BICC*), di cui si prevede l'istituzione nell'ambito della proposta relativa al **programma di sostegno alle riforme** ([COM\(2018\)391](#)).

Tale proposta fa parte del pacchetto relativo al nuovo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027⁷, presentato dalla Commissione a maggio 2018. Il BICC non era contenuto nella proposta originaria, una sostanziale modifica della quale è stata sollecitata a dicembre 2018 dall'Eurogruppo⁸. La dotazione finanziaria sarà determinata all'interno delle negoziazioni relative al prossimo QFP, ancora in corso.

In previsione dell'approvazione del QFP (e, con esso, del programma di sostegno e dello strumento di bilancio), il 24 luglio 2019 la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento relativo al quadro di *governance* per il BICC ([COM\(2019\)354](#)). Vi si propone un sistema in cui il Consiglio, su proposta della Commissione, fornirebbe indicazioni specifiche

⁷ Per maggiori dettagli, si rinvia al Dossier, curato dal Servizio studi del Senato della Repubblica, "[Le proposte per il nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027](#)", n. 21/1 DE, ottobre 2019.

⁸ Per una ricostruzione più esaustiva si rinvia al sito del Parlamento europeo: Legislative train, [MFF - Governance framework for the budgetary instrument for convergence and competitiveness for the euro area](#)", dicembre 2019; "[What do we know about the BICC today?](#)", novembre 2019. Il "[legislative train](#)" è una modalità di presentazione, adottata dal Parlamento europeo, dello stato di avanzamento della procedura legislativa su determinati argomenti.

per paese su riforme e obiettivi di investimento, che sarebbero quindi finanziati da risorse europee. I fondi sarebbero destinati *in primis* agli Stati membri dell'area euro per finanziare pacchetti di investimenti pubblici e riforme strutturali in linea con le priorità del semestre europeo. Gli Stati membri beneficiari dovrebbero assicurare un co-finanziamento.

Per ottenere questo risultato, vengono anche proposte innovazioni al ciclo del semestre, finalizzate a garantire coerenza tra le priorità di riforma e investimento nella zona euro nel suo insieme e nei singoli Stati membri. In particolare, si propone di:

- 1) **integrare la raccomandazione sulla politica economica della zona euro** con l'adozione annuale di orientamenti strategici per le priorità di riforma e investimento dell'intera area euro. Questi dovrebbero scaturire da una raccomandazione della Commissione e essere discussi in seno all'Eurogruppo;
- 2) **adottare un'ulteriore raccomandazione** che fornisca orientamenti specifici per ogni singolo paese dell'area euro sugli obiettivi di riforma ed investimento da perseguire all'interno dei pacchetti finanziabili sulla base del programma di sostegno alle riforme.

Si evidenzia che la proposta di regolamento contiene una norma (articolo 8, "Dialogo economico") in virtù della quale la Commissione competente del Parlamento europeo (PE) può invitare il Presidente del Consiglio, della Commissione o dell'Eurogruppo a partecipare a una sua riunione per discutere le misure adottate.

Si segnalano anche i seguenti, ulteriori temi dibattuti, e iniziative intraprese, dalla scorsa Commissione europea⁹:

- 1) la richiesta di maggiore **chiarezza, legittimazione e responsabilità democratica dei processi decisionali**, in particolare in seno all'Eurogruppo. Sollecitazioni in questo senso sono venute dal Parlamento europeo ([risoluzione sulla verifica del quadro di governance economica: bilancio e sfide](#) del 24 giugno 2015 e [risoluzione sulla capacità di bilancio della zona euro](#) del 16 febbraio 2017) ma anche della Commissione europea nel [documento di](#)

⁹ Per una ricostruzione più esaustiva si rinvia al sito del Parlamento europeo: Legislative train, "[Deeper and fairer economic and monetary union](#)".

[riflessione](#) sull'approfondimento dell'UEM del maggio 2017. Tale ultimo documento ipotizza tra l'altro:

- la nomina di un Presidente permanente a tempo pieno dell'Eurogruppo e la trasformazione di quest'ultimo in una configurazione ufficiale del Consiglio;
 - la rappresentanza esterna unificata dell'area euro¹⁰.
- 2) la creazione di un [Ministro europeo dell'economia e delle finanze](#), il quale dovrebbe idealmente riunire nella propria persona le cariche di Commissario per gli affari economici e finanziari, di vice Presidente della Commissione e di Presidente dell'Eurogruppo¹¹;
- 3) la creazione di un **bilancio dedicato per l'area euro** all'interno del quadro finanziario pluriennale (QFP). La proposta è stata formulata da Francia e Germania ad esito di un [summit tenuto Meseberg](#) il 19 giugno 2018. Si ipotizzava un bilancio pluriennale, con risorse provenienti sia da contributi nazionali che da allocazione di entrate fiscali e risorse europee. La proposta risulta confluita nella discussione relativa allo strumento di bilancio per la convergenza e la competitività¹².

Priorità della Commissione von der Leyen

Dopo il suo insediamento, la Commissione von der Leyen ha pubblicato due documenti programmatici: gli [orientamenti politici per la Commissione europea 2019-2024](#) e il [programma di lavoro della Commissione 2020](#).

Negli Orientamenti politici si afferma preliminarmente l'importanza dell'euro, che "non rappresenta solo le monete e le banconote che abbiamo in tasca ma è un simbolo della nostra unità e della promessa europea di prosperità e di protezione". In quest'ottica si prende l'impegno a continuare nell'opera del suo rafforzamento e dell'approfondimento dell'UEM. A questo fine, il programma di lavoro preannuncia un **riesame globale del quadro della governance economica dell'UE**, con un'ampia consultazione, che

¹⁰ Si veda, in questo senso, la Comunicazione della Commissione europea del 5 dicembre 2018 "Per un rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro" ([COM\(2018\) 796](#)).

¹¹ L'argomento è stato approfondito nella Comunicazione del 6 dicembre 2017 "Su un Ministro europeo dell'economia e delle finanze" ([COM\(2017\) 823](#)).

¹² Si veda anche "[Proposal on the architecture of a eurozone budget within the framework of the European Union](#)" sul sito del Consiglio. Per una ricostruzione più esaustiva si rinvia al sito del Parlamento europeo: Legislative train, "[Creation of an euro area treasury](#)", novembre 2019.

coinvolgerà Stati membri ed altri portatori di interessi per valutare come tale quadro potrà essere migliorato.

A tale riesame si è dato inizio il **5 febbraio 2020** con la Comunicazione [COM\(2020\)55](#), un **rapporto sull'applicazione delle riforme introdotte dal *six pack*¹³ dal *two pack*¹⁴**. Dopo avere analizzato l'applicazione concreta di tali strumenti legislativi ed avere individuato alcuni temi da sottoporre ad un dibattito pubblico, la Commissione ha preannunciato la propria intenzione di coinvolgere i portatori di interesse in un dibattito più ampio possibile sul futuro della *governance* economica. Per questo vari soggetti - tra questi vengono esplicitamente citati i Parlamenti nazionali - saranno consultati entro la prima metà del 2020 attraverso incontri *ad hoc*, gruppi di lavoro ed una piattaforma di consultazione *on-line*.

In termini di azioni concrete, si preannunciano i seguenti interventi:

- 1) **adozione dello Strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro** al fine di sostenere le riforme e gli investimenti propizi alla crescita. In particolare, si preannuncia l'aumento del sostegno ai paesi che non fanno parte della zona euro ma che si preparano ad aderirvi;

Le negoziazioni del Programma per il sostegno delle riforme strutturali sono ancora in corso e non è chiaro quale fisionomia assumerà. Tuttavia si va delineando un'architettura in cui, accanto al BICC, dovrebbe essere istituito uno "Strumento di convergenza e riforma", destinato agli Stati non euro per finanziarne i programmi di riforma.

- 2) **adozione nella zona euro di un orientamento di bilancio più favorevole alla crescita**. Si conta di raggiungere tale risultato sfruttando appieno la flessibilità consentita dal Patto di stabilità e crescita, "preservando nel contempo la responsabilità di bilancio";
- 3) **rafforzare il ruolo internazionale dell'euro**, compresa la sua rappresentanza esterna. Al fine di realizzare questo obiettivo, e ampliare l'uso della moneta unica a livello internazionale, si afferma l'importanza di un mercato dei capitali forte, integrato e resiliente. In quest'ottica il Programma di lavoro preannuncia già per l'anno 2020

¹³ Regolamenti (UE) nn. [1173/2011](#), [1174/2011](#), [1175/2011](#), [1176/2011](#), [1177/2011](#) e direttiva [2011/85/UE](#).

¹⁴ Regolamenti (UE) nn. [472/2013](#) e [473/2013](#).

una Comunicazione sul rafforzamento della sovranità economica e finanziaria europea;

- 4) **riconoscere al Parlamento europeo un maggiore peso** nella *governance* economica dell'Unione in omaggio al principio di responsabilità democratica. Per questo i membri della Commissione responsabili delle questioni economiche compariranno dinnanzi al PE prima di ciascuna tappa fondamentale del ciclo del semestre europeo;
- 5) **continuo monitoraggio** dell'attuazione degli impegni politici assunti da Croazia e Bulgaria in vista dell'adesione al meccanismo di cambio, passo fondamentale verso l'adozione dell'euro.

RIUNIONE INTERPARLAMENTARE DELLA COMMISSIONE PROBLEMI ECONOMICI E MONETARI (ECON)

Sessione 1: Verso un nuovo sistema fiscale internazionale?

Sintesi

*L'UE si sta confrontando, ormai da qualche anno, con due macro-
questioni:*

a) per un verso, l'esistenza, al suo interno, di una concorrenza fiscale che rischia di diventare dannosa per quanto concerne la tassazione dei redditi di capitali e di imprese. La presenza, all'interno dell'Unione, di Paesi che, anche per le più limitate dimensioni, possono adottare regimi c.d. flat tax, con livelli di imposizione molto bassi, può infatti provocare effetti distorsivi nell'allocazione degli investimenti, determinando vistose sperequazioni.

La tabella seguente (Fonte OCSE per l'anno 2018), tra gli Stati membri vi sono notevoli differenze tra le aliquote combinate dell'imposta sul reddito delle società, che variano dal 35% a Malta al 9% in Ungheria (Italia 27,8%):

STATO MEMBRO	ALIQUOTA D'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE SOCIETA'
AUSTRIA	25%
BELGIO	29,6%
BULGARIA	10%
CIPRO	-
CROAZIA	18%
DANIMARCA	22%
ESTONIA	20%
FINLANDIA	20%
FRANCIA	34,4%
GERMANIA	29,8%
GRECIA	29%
IRLANDA	12,5%
ITALIA	27,8%
LETTONIA	20%
LITUANIA	15%
LUSSEMBURGO	26%
MALTA	35%
PAESI BASSI	25%
POLONIA	19%
PORTOGALLO	31,5%
REPUBBLICA CECA	19%
ROMANIA	16%
SLOVACCHIA	21%
SLOVENIA	19%
SPAGNA	25%
SVEZIA	22%
REGNO UNITO	19%
UNGHERIA	9%

*L'UE ha cercato di porvi rimedio partendo dal presupposto che le differenze esistenti tra i regimi nazionali di imposta sulle società nell'UE creano le condizioni favorevoli per comportamenti opportunistici da parte delle imprese transnazionali attraverso una pianificazione fiscale che tende a trasferire i propri utili verso giurisdizioni a bassa imposizione. La Commissione aveva quindi presentato una proposta per l'introduzione di una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB); tuttavia, i negoziati sulla proposta si sono arenati e, allo stato, appare difficile ipotizzare una evoluzione in senso positivo in tempi rapidi. In proposito, il Commissario europeo Gentiloni, intervenendo presso il Parlamento europeo, ha affermato che a suo avviso l'introduzione di una base imponibile consolidata sarà la priorità immediata. **L'Italia** considera con favore la proposta e sostiene che l'Unione debba muoversi in direzione di un **riavvicinamento delle legislazioni degli Stati in materia fiscale** e verso un'**armonizzazione quantomeno parziale dei livelli di imposizione**, in particolare delle tasse relative alle imprese;*

- b) per altro verso, la **necessità di introdurre un sistema equo di tassazione effettiva della cd. economia digitale** alla luce del fatto che le maggiori imprese multinazionali del web hanno spesso sede legale al di fuori dall'Unione europea e che vi è difficoltà ad applicare nei loro confronti i principi ordinari della tassazione su base territoriale. Ci si è posti, quindi, il problema di come adeguare le norme fiscali al fine di assicurare che le **imprese paghino le tasse nel luogo in cui sono generati gli utili e il valore**, in modo di evitare, anche in questo caso, effetti distorsivi e perdita di gettito. L'UE aveva presentato alcune proposte in materia di tassazione digitale con l'intento di imprimere uno slancio alla discussione internazionale e attenuare i rischi immediati, oltre che di evitare una frammentazione nella regolamentazione degli Stati membri. In seguito, sono ripresi i **lavori in sede OCSE**, che sono tuttora in corso, e le proposte dell'UE sono state momentaneamente accantonate, anche se alcuni Stati membri (come Francia, Italia, Austria) hanno nel frattempo adottato soluzioni a livello nazionale.*

*Il rapporto [“I giganti del WebSoft. Software e Web Companies \(2014-2019\)](#), pubblicato il 27 novembre 2019 dall'area studi di Mediobanca, ha analizzato i numeri dei **25 maggiori gruppi del settore Internet e Software**: 14 hanno sede negli*

USA, 7 in Cina, 2 in Giappone e 2 in Europa (Germania) ma tutte le cinesi hanno la sede legale nelle Isole Cayman e tutte le statunitensi (ad eccezione di Microsoft) hanno la sede legale nello Stato del Delaware.

Dal rapporto emerge in particolare che nel periodo **2014-2018** circa la metà dell'utile ante imposte dei giganti del WebSoft è tassato in Paesi a fiscalità agevolata, con conseguente **risparmio fiscale cumulato di oltre 49 miliardi di euro**. Si distinguono Microsoft, Alphabet e Facebook per aver risparmiato rispettivamente 16,5, 11,6 e 6,3 miliardi nel 2014-2018.

Inoltre, le filiali italiane dei giganti del WebSoft nel 2018 hanno versato al **fisco italiano** 64 milioni di euro (59 milioni nel 2017), pari al 2,7% del fatturato (2,9% nel 2017) e hanno pagato - a seguito di accordi con le autorità fiscali italiane - sanzioni per un totale di 39 milioni di euro (73 milioni nel 2017).

In ambito **OCSE/G20** sono **in corso i lavori**, con la partecipazione anche dell'**Unione europea**, sulla riforma del **sistema fiscale internazionale**.

Essi si svolgono lungo quattro linee di azione principali: migliorare la trasparenza fiscale; contrastare l'elusione fiscale; promuovere politiche fiscali per una crescita forte, sostenibile e inclusiva; rendere la tassazione uno strumento per lo sviluppo.

Allo stato attuale, i **lavori** si stanno **concentrando** sull'individuazione di **soluzioni** condivise in materia di **tassazione dell'economia digitale**.

Nel marzo 2018 la **Commissione europea** aveva presentato **due proposte legislative** in materia di **tassazione digitale** (*Vedi infra*). In seguito, sia a causa delle **difficoltà** intervenute nel corso dei **negoziati**, sia per la **ripresa dei lavori** in sede **OCSE/G20**, gli Stati membri hanno convenuto di portare avanti **prioritariamente i negoziati a livello internazionale** per poi eventualmente ritornare a cercare una soluzione europea in caso di un loro fallimento o del mancato raggiungimento di un accordo entro il 2020.

I lavori si svolgono nell'ambito dell'**azione 1** (“**Sfide fiscali derivanti dalla digitalizzazione**”) del quadro inclusivo dell'OCSE/G20 sull'erosione della base imponibile e sul trasferimento degli utili (**BEPS**).

BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) è un progetto dell'OCSE, che consiste di **15 azioni**, per contrastare l'elusione fiscale e cercare di assicurare che gli utili siano tassati nel luogo in cui vengono condotte le attività economiche che li generano e in cui viene creato il valore.

La negoziazione è basata su **due pilastri** concernenti, rispettivamente, la **riattribuzione degli utili delle imprese digitali** e la riforma generale della **tassazione internazionale delle società**. Più nel dettaglio:

- il **pilastro 1** esamina le norme riguardanti la **riattribuzione degli utili** e le norme rivedute relative al **nesso nelle giurisdizioni**; vaglia le possibili soluzioni per stabilire, in relazione alle suddette questioni, il luogo in cui l'imposta andrebbe versata e la parte degli utili da tassare in tali giurisdizioni (**nesso e attribuzione degli utili**). La finalità principale è riattribuire maggiori diritti di imposizione alla giurisdizione del mercato/utente;

- il **pilastro 2** consiste in una proposta intesa a **contrastare l'erosione della base imponibile a livello mondiale (GloBE)**; esamina la progettazione di un sistema volto a garantire che le **imprese multinazionali**, nell'economia digitale e non, **paghino un livello minimo di tassazione**. Questo pilastro ha lo scopo di affrontare le rimanenti questioni in materia di BEPS, fornendo ai Paesi nuovi strumenti per proteggere la propria base imponibile dal trasferimento degli utili verso giurisdizioni che tassano questi utili a un tasso inferiore a quello minimo.

Durante l'ultima sessione del citato quadro inclusivo dell'OCSE/G20 sul BEPS, che si è tenuta il **29-30 gennaio 2020**, 122 giurisdizioni presenti hanno approvato una **dichiarazione** con la quale hanno **ribadito** il proprio **impegno** a raggiungere una **soluzione di lungo termine basata sul consenso** alle sfide fiscali derivanti dalla digitalizzazione dell'economia e affermato che si continuerà a lavorare (sulla base dei citati due pilastri) affinché sia trovato un **accordo entro la fine del 2020**.

Il **Consiglio ECOFIN del 21 gennaio 2020** ha ribadito che per **tutti gli Stati membri** è importante impegnarsi attivamente nei **negoziati dell'OCSE in via prioritaria** in quanto una **soluzione internazionale** è considerata la via da seguire preferita **in contrapposizione alla frammentazione e alle misure unilaterali**.

Più nel dettaglio, la dichiarazione riafferma l'intenzione di **proseguire la negoziazione** di nuove regole su dove dovrebbero essere pagate le tasse (nesso) e su quale parte degli utili dovrebbero essere tassati (riallocazione degli utili) sulla base di un "**approccio unificato**" sul **primo pilastro**, al fine di garantire che le **multinazionali** che conducono affari significativi in luoghi nei quali potrebbero non avere una presenza fisica, possano essere tassate in tali giurisdizioni. Inoltre, la dichiarazione accoglie con favore i progressi compiuti nella progettazione tecnica del secondo pilastro.

La dichiarazione non nasconde, tuttavia, la presenza di alcune **significative divergenze**, complesse da risolvere, specie sul primo pilastro. La più rilevante di esse sembra essere allo stato attuale quella sorta da una

proposta avanzata dagli **Stati Uniti** con lettera del 3 dicembre 2019 del segretario al Tesoro americano, Steven Mnuchin, al segretario generale dell'OCSE, Angel Gurría.

L'**amministrazione statunitense**, nel ribadire il proprio supporto per una soluzione multilaterale, esprime però alcune perplessità in particolare sul nuovo criterio di collegamento, secondo cui potrà essere il volume delle vendite in uno Stato, e non la presenza fisica in esso, a definire l'obbligo e il livello di imposizione fiscale, e propone pertanto di dare alle **imprese** la possibilità di **aderire in via opzionale** al nuovo sistema istituito dall'OCSE (cosiddetto "*Safe Harbor*").

Molti Paesi hanno espresso **preoccupazione** per tale proposta, in quanto “potrebbe sollevare gravi difficoltà, **aumentare l'incertezza** e non contribuire al raggiungimento di tutti gli obiettivi politici dell'intero processo”.

Sulla questione dell'applicazione opzionale delle nuove regole del primo pilastro, nel **Consiglio ECOFIN del 21 gennaio 2020** si sarebbero manifestati **opposizioni** e **scetticismi** soprattutto perché un'applicazione facoltativa delle nuove regole di ripartizione dei profitti sarebbe **in contrasto con l'obiettivo di un unico quadro di regole sul piano globale e con l'esigenza di certezza giuridica e di più equa concorrenza fiscale tra Stati**. Anche la Commissione europea avrebbe fatto presente che la via opzionale indicata dagli Stati Uniti non è la soluzione ai problemi della tassazione digitale, invitando gli Stati membri a insistere per una soluzione globale entro il 2020.

Occorre, tuttavia, aggiungere che sul **primo pilastro**, **alcuni Paesi**, quali Svezia, Irlanda, Repubblica Ceca e Cipro, avrebbero anche chiesto di approfondire i dettagli tecnici e **valutare il potenziale d'impatto** in particolare per le **piccole economie europee**.

Inoltre, sul **secondo pilastro**, quindi sulle nuove regole sulla tassazione minima effettiva, mentre molte delegazioni, tra cui la Germania, **l'Italia**, la Francia e la Spagna, sosterrrebbero la direzione dei lavori in sede OCSE **non** rintracciando particolari **difficoltà** o frizioni col diritto dell'Unione, **altre delegazioni**, come Lussemburgo, Lituania, Irlanda, Repubblica Ceca, Lettonia, Ungheria, Malta e Cipro, sarebbero **contrarie all'idea di introdurre un livello di tassazione minima effettiva** in quanto ciò, a loro giudizio, andrebbe ben oltre la lotta contro lo spostamento artificiale dei profitti e l'erosione delle basi imponibili e l'elusione fiscale in generale (cd.

BEPS), in **violazione della sovranità fiscale degli Stati** e delle stesse regole dei Trattati UE.

Il raggiungimento di un **compromesso** a livello internazionale è reso più difficile dalla presenza di uno **scontro** politico in corso tra **Francia e Stati Uniti** causato dall'approvazione, da parte della Francia, di un'**imposta sui servizi digitali** che **colpirebbe** - ingiustamente secondo l'amministrazione statunitense - anche le **grandi aziende americane** come **Google, Apple, Facebook e Amazon**. Nelle settimane scorse, gli Stati Uniti hanno prospettato la **possibilità di imporre dazi** elevati sui prodotti francesi, ma, anche di imporre sanzioni commerciali più in generale verso l'UE, considerando che anche altri Paesi europei, tra cui **l'Italia**, hanno deciso nel frattempo di adottare una propria imposta sui servizi digitali.

La **legge di bilancio 2019** ha istituito un'**imposta sui servizi digitali** che si applica ai soggetti che prestano **tali** servizi e che hanno un **ammontare complessivo di ricavi pari o superiore a 750 milioni di euro**, di cui almeno 5,5 milioni realizzati nel territorio italiano per prestazione di servizi digitali. L'imposta si applica con un'**aliquota** del **3%** sui ricavi. È stata contestualmente abrogata l'imposta sulle transazioni digitali, istituita dalla legge di bilancio 2018, che avrebbe dovuto applicarsi a decorrere dal 1° gennaio 2019. L'applicazione dell'imposta sui servizi digitali è stata subordinata all'emanazione dei provvedimenti attuativi, tuttavia non ancora emanati.

*Il Ministro dell'economia e delle finanze **Gualtieri** ha affermato che l'Italia punta a un accordo globale per la web tax, ma che, **in assenza di questo accordo**, scatterà la **tassazione italiana a partire dal febbraio 2021**. La manovra 2020, infatti, ha previsto l'entrata in vigore della norma italiana al 1° gennaio 2020, introducendo contestualmente una disposizione di abrogazione dell'intera disciplina innescabile al recepimento in Italia degli esiti del negoziato internazionale in corso.*

Le iniziative a livello dell'UE

Il **21 marzo 2018** la Commissione europea aveva presentato due **proposte legislative** in materia di **tassazione dell'economia digitale**, volte ad **adeguare le norme fiscali europee ai nuovi modelli imprenditoriali della realtà digitale**, al fine di assicurare che le imprese che operano nell'UE **paghino le tasse nel luogo in cui sono generati gli utili e il valore**.

Si trattava di: una **proposta di direttiva** che stabilisce norme per la **tassazione delle società** che hanno una **presenza digitale significativa** [COM\(2018\)147](#); una **proposta di direttiva** relativa al **sistema comune**

d'imposta sui servizi digitali applicabile ai ricavi derivanti dalla fornitura di taluni servizi digitali [COM\(2018\)148](#) (**imposta sui servizi digitali - ISD**).

Durante il 2019 i **negoziati** si sono concentrati sulla proposta di direttiva relativa al sistema comune di imposte su taluni servizi digitali e si è convenuto di vagliare la possibilità di uno **strumento di portata più limitata**, che contempi soltanto la **pubblicità digitale mirata**.

Tuttavia, considerate le **difficoltà emerse nel trovare un accordo**, gli Stati membri hanno deciso di **sospendere i negoziati** e di **adoperarsi congiuntamente** per raggiungere un accordo su una **soluzione globale a livello dell'OCSE**, giuridicamente compatibile con il diritto dell'Unione europea, entro il 2020.

Anche la Presidente della Commissione europea, von der Leyen, ha ribadito che i **regimi europei e internazionali di imposta sulle società devono essere riformati urgentemente**, perché non sono consoni alle realtà dell'economia globale moderna e non tengono conto dei nuovi modelli di *business* del mondo digitale, e che se **entro la fine del 2020** non si sarà trovata una soluzione globale per una tassazione del digitale equa, **l'UE dovrà agire da sola**.

L'economia digitale

L'avvento dell'economia digitale ha determinato **importanti sfide dal punto di vista fiscale**. Nel panorama globalizzato dell'economia mondiale, infatti, le politiche fiscali si sono trovate ad affrontare fenomeni di alta mobilità dei contribuenti e del capitale, di alto numero di transazioni transfrontaliere e di internazionalizzazione delle strutture finanziarie.

La stessa **individuazione della base imponibile** nell'economia digitale può essere ardua in virtù di alcune circostanze specifiche:

1) la **fornitura di beni e servizi senza una presenza fisica o legale** (es. *e-commerce*). Tale dematerializzazione dell'economia e della produzione del reddito costituisce un cambiamento di non poco momento considerando che i **sistemi fiscali sono, tradizionalmente, basati su un'economia di produzione fisica**; le imprese residenti in un Paese sono di regola tassabili in un altro Paese in cui realizzano profitti solo qualora vi abbiano una stabile organizzazione, ovvero una sede materiale fissa;

2) le situazioni in cui i **consumatori accedano a servizi digitali gratuitamente**, a fronte della mera corresponsione dei propri dati personali (es. Google, Facebook)

3) l'applicazione di diritti alle transazioni di *e-commerce*.

In questo contesto alcuni operatori economici, approfittando dell'incertezza che circonda fenomeni nuovi e non ancora adeguatamente regolati, hanno elaborato pratiche di evasione o - più frequentemente - elusione fiscale finalizzate a massimizzare i propri profitti e minimizzare, per contro, il contributo a favore dell'erario. Si tratta di pratiche poste in essere soprattutto da **aziende multinazionali**.

Sessione 2: Dalla trasparenza alla sostenibilità e fattori ambientali, sociali e di governance (ESG): obiettivi nel settore dei servizi finanziari

L'Unione europea sostiene la **transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio**, più efficiente in termini di risorse, **sostenibile** e inclusiva.

Garantire una crescita sostenibile e inclusiva rientra negli sforzi dell'UE per conseguire i suoi **obiettivi in materia di clima e di energia** in linea con l'accordo di Parigi sul clima e l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile.

Inoltre, la nuova strategia di crescita della Commissione von der Leyen, il **Green deal europeo**, ha l'obiettivo di conseguire la **neutralità climatica** dell'UE **entro il 2050**.

In tale contesto, **diventa essenziale colmare la carenza di investimenti** e soprattutto porre la **finanza verde e sostenibile** al centro della catena d'investimento e del sistema finanziario europei, **riorientando i flussi di capitali verso investimenti sostenibili**.

Per "**finanza sostenibile o verde**" si intende generalmente il processo di tenere in debita **considerazione**, nell'adozione di **decisioni di investimento**, i **fattori ambientali e sociali**, per ottenere maggiori investimenti in attività sostenibili e di più lungo termine.

Più precisamente, le **considerazioni di ordine ambientale** fanno riferimento all'attenuazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento a questi nonché in senso lato all'ambiente (per esempio in merito all'inquinamento dell'aria e delle acque, all'esaurimento delle risorse e alla perdita di biodiversità) e ai rischi connessi, come, per esempio, le catastrofi naturali. Le **considerazioni di ordine sociale**, invece, possono fare riferimento a questioni di ineguaglianza, inclusività, rapporti di lavoro, investimenti in capitale umano e comunità. Le considerazioni di ordine ambientale e sociale sono comunque **spesso interconnesse**, in particolare

perché i cambiamenti climatici possono esasperare i sistemi di ineguaglianza in essere.

Anche la **governance delle istituzioni pubbliche e private**, comprese le strutture di gestione, le relazioni con i dipendenti e la retribuzione dei manager, svolge un **ruolo fondamentale nel garantire l'inclusione delle considerazioni ambientali e sociali nelle decisioni di investimento pubbliche e private**.

A titolo di esempio, le retribuzioni dei responsabili o gli incentivi a tutelare i diritti degli azionisti dai manager sono strumenti volti a garantire l'uguaglianza fra le diverse parti interessate di un'impresa, ossia manager, lavoratori.

Tutte e tre le componenti - ambientale, sociale e di *governance* (ESG) - sono parte integrante della crescita e della finanza sostenibili.

Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile

Nel **marzo 2018** la Commissione europea ha presentato una comunicazione per lanciare un [Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile](#) volto in particolare a:

- **riorientare i flussi di capitali verso investimenti sostenibili** al fine di realizzare una crescita sostenibile e inclusiva;
- **gestire i rischi finanziari derivati dai cambiamenti climatici**, l'esaurimento delle risorse, il degrado ambientale e le questioni sociali;
- promuovere la **trasparenza e la visione a lungo termine** nelle **attività economico finanziarie**.

Secondo la comunicazione, le decisioni di investire di norma si fondano su diversi fattori, ma spesso quelli inerenti alle **considerazioni ambientali e sociali non sono sufficientemente presi in considerazione**, poiché tali rischi possono concretizzarsi in un orizzonte temporale più lungo. È importante riconoscere - continua la Commissione - che tenere conto degli interessi di sostenibilità sul più lungo termine è ragionevole dal punto di vista economico e non comporta necessariamente un ritorno inferiore per gli investitori.

Attuazione del Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile

Facendo seguito al suddetto Piano d'azione, nel **maggio 2018** la Commissione europea ha presentato un [pacchetto](#) di tre **proposte legislative**

volto, in particolare, a **riorientare i flussi di capitali verso investimenti sostenibili** al fine di conseguire una crescita sostenibile e inclusiva:

- istituendo un **sistema di classificazione unificato dell'UE** ("**tassonomia**") delle **attività economiche sostenibili**;
- migliorando gli **obblighi di trasparenza a carico degli intermediari finanziari** riguardo alle modalità con cui includono i fattori ambientali, sociali e di governance (**ESG**) nei loro processi di valutazione del rischio;
- creando una **nuova categoria di indici di riferimento per gli investimenti sostenibili** che consenta agli investitori di confrontare l'impronta di carbonio dei loro investimenti.

Le **proposte sugli obblighi in materia di trasparenza e sugli indici di riferimento** per gli investimenti sostenibili sono state definitivamente **adottate** rispettivamente con il regolamento (UE) 2019/2088 e il regolamento (UE) 2019/2089, mentre sulla proposta relativa alla **tassonomia** unificata nel dicembre 2019 il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo hanno raggiunto un **accordo politico**.

Il [regolamento \(UE\) 2019/2088](#) relativo all'**informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari** introduce **obblighi di trasparenza** su come i **partecipanti ai mercati finanziari** e i **consulenti finanziari** integrano i fattori ambientali, sociali e di governance nelle loro **decisioni** in materia di investimenti e nelle loro **consulenze** in materia di investimenti o assicurazioni.

Il regolamento chiarisce anche la definizione di «**investimento sostenibile**»: investimento in un'attività economica che contribuisce a un obiettivo ambientale, misurato, ad esempio, mediante indicatori chiave di efficienza delle risorse concernenti l'impiego di energia, l'impiego di energie rinnovabili, l'utilizzo di materie prime e di risorse idriche e l'uso del suolo, la produzione di rifiuti, le emissioni di gas a effetto serra nonché l'impatto sulla biodiversità e l'economia circolare o un investimento in un'attività economica che contribuisce a un obiettivo sociale, in particolare un investimento che contribuisce alla lotta contro la disuguaglianza, o che promuove la coesione sociale, l'integrazione sociale e le relazioni industriali, o un investimento in capitale umano o in comunità economicamente o socialmente svantaggiate a condizione che tali investimenti non arrechino un danno significativo a nessuno di tali obiettivi e che le imprese che beneficiano di tali investimenti rispettino prassi di buona governance, in particolare per quanto riguarda strutture di gestione solide, relazioni con il personale, remunerazione del personale e rispetto degli obblighi fiscali.

Il [regolamento \(UE\) 2019/2089](#) mira a perseguire **strategie di investimento a basse emissioni di carbonio** introducendo un quadro normativo che stabilisce requisiti minimi per gli **indici di riferimento UE di transizione climatica** e gli **indici di riferimento UE allineati con l'accordo di Parigi a livello dell'Unione** e garantendo che tali indici di riferimento non pregiudichino in modo significativo altri obiettivi ambientali, sociali e di governance (ESG).

Gli **indici di riferimento UE di transizione climatica** sono tesi a ridurre l'impronta di carbonio di un portafoglio di investimento standard; **gli indici di riferimento UE allineati con l'accordo di Parigi a livello dell'Unione** che puntano a selezionare solo gli elementi che contribuiscono al raggiungimento dell'obiettivo dei 2 °C stabilito nell'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici.

Infine, sulla proposta relativa alla **tassonomia** unificata l'[accordo politico](#) siglato a dicembre 2019 è inteso a fornire alle imprese e agli investitori un **linguaggio comune per individuare le attività economiche che possono essere considerate ecosostenibili**.

Il futuro quadro dovrebbe basarsi su **sei obiettivi ambientali** dell'UE: la mitigazione dei cambiamenti climatici; l'adattamento ai cambiamenti climatici; l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine; la transizione verso un'economia circolare; la prevenzione e il controllo dell'inquinamento, e la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi. Per essere considerate **ecosostenibili**, le **attività economiche** dovranno soddisfare i seguenti **requisiti**: contribuire in modo sostanziale al raggiungimento di almeno uno dei sei obiettivi ambientali sopra elencati; non arrecare un danno significativo a nessuno degli obiettivi ambientali; essere svolte nel rispetto delle garanzie minime di salvaguardia sul piano sociale; essere conformi ai "criteri di vaglio tecnico".

Gli **investimenti nel carbone non saranno considerati ecosostenibili**; l'accordo, inoltre, conserva la nozione di mantenimento di una posizione neutrale in relazione alle diverse forme di energia, a condizione che comportino basse emissioni di gas a effetto serra.

La politica della nuova Commissione europea

Uno degli **obiettivi principali** del **Green deal europeo**, la nuova strategia di crescita recentemente presentata dalla Commissione europea, che mira a rendere l'Europa il primo continente neutro dal punto di vista climatico entro il 2050, è quello di **promuovere finanziamenti e investimenti verdi**, a garanzia di una transizione giusta.

In tale ambito, la Commissione, nel gennaio 2020, ha già presentato il **Piano di investimenti per un'Europa sostenibile**, che costituisce il **pilastro Investimenti del Green deal**, al cui interno vi è un **meccanismo** e un **fondo per una transizione giusta** (*Vedi sessione “Diventare un leader globale nella lotta ai cambiamenti climatici: quale ruolo per le politiche economiche, di bilancio e sociali dell'UE?”*).

Inoltre, la Commissione von der Leyen ha annunciato di voler presentare, nel terzo trimestre del 2020, una **strategia rinnovata in materia di finanza sostenibile**, incentrata su una serie di azioni volte a offrire maggiori opportunità agli investitori e alle imprese agevolando l'individuazione degli investimenti sostenibili e garantendone la credibilità: tra le possibilità al vaglio, vi sono un'**etichettatura chiara dei prodotti di investimento** al dettaglio e la definizione di una **norma UE per le obbligazioni verdi** che favorisca gli investimenti sostenibili nel modo più appropriato. In terzo luogo, i **rischi climatici** e ambientali dovrebbero diventare parte integrante del sistema finanziario e pertanto si dovrebbe provvedere a inserirli nel quadro prudenziale dell'UE e valutare l'adeguatezza degli attuali requisiti patrimoniali per le attività "verdi".

RIUNIONE INTERPARLAMENTARE DELLA COMMISSIONE OCCUPAZIONE E AFFARI SOCIALI (EMPL)

Sessione I: La garanzia per l'infanzia come strumento per combattere la povertà

All'interno dell'Unione europea la lotta contro la povertà infantile è soprattutto una responsabilità degli Stati membri. Tuttavia, si sta formando - come mette in luce uno studio del Parlamento europeo¹⁵ - un *consensus* sulla necessità di agire al livello di Unione per far uscire i minori dalla povertà e promuoverne il benessere e la Commissione, di recente, nella comunicazione "Un'Europa sociale forte per transizioni giuste" ([COM\(2020\)14](#)), del 14 gennaio 2020, ha preannunciato la **presentazione nel 2021 di una garanzia per l'infanzia**.

Si ricorda che, secondo [dati Eurostat](#)¹⁶, nel 2017 nell'UE a 28 il 24,9 per cento dei minori (età compresa tra 0 e 17 anni) erano a rischio di povertà (AROPE, sulla base dell'acronimo inglese "*at risk of poverty or social exclusion*"). Tale percentuale rende i minori la **fascia di età a maggiore rischio nell'UE**: nello stesso periodo, infatti, risultavano AROPE il 23 per cento degli adulti (18-64 anni) e solo il 18,2 per cento degli anziani (65 anni ed oltre).

Quadro giuridico di riferimento

L'articolo 3, par. 3, comma 2, del Trattato sull'Unione europea (TFUE) prevede che l'UE contrasti l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuova "la tutela dei diritti del minore".

Al 2013 risale la [raccomandazione della Commissione](#) "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale", approvata anche dal Consiglio. In tale testo si raccomandano agli Stati membri l'adozione e l'applicazione di politiche volte ad eradicare la povertà e l'esclusione sociale dei minori, promuovendone il benessere tramite strategie multidimensionali. La risoluzione individua alcuni principi orizzontali che dovrebbero ispirare l'azione degli Stati membri: promozione di pari opportunità; focalizzazione sui diritti dei minori; perseguimento dell'interesse superiore dei minori; mantenimento di un equilibrio tra le misure universali e gli approcci mirati; attenzione a chi soffre di molteplici svantaggi; pianificazione di lungo periodo. Strategie integrate dovrebbero essere basate su tre grandi pilastri: l'accesso a risorse sufficienti,

¹⁵ European Parliament, "[EU contribution to the fight against child poverty](#)", novembre 2019.

¹⁶ Dati risalenti ad ottobre 2019.

l'accesso a servizi di qualità a un costo sostenibile e il diritto dei minori a partecipare alla vita sociale. Si auspicano l'ulteriore sviluppo dei meccanismi di *governance*, di esecuzione e di monitoraggio e il pieno sfruttamento degli strumenti pertinenti dell'UE, in particolare di quelli finanziari.

Si ricorda inoltre che il principio n. 11 del [Pilastro europeo dei diritti sociali](#) (documento adottato nel 2017) è dedicato all'**assistenza all'infanzia ed al sostegno in favore dei minori**. Esso stabilisce il diritto all'educazione e cura della prima infanzia "a costi sostenibili e di buona qualità" e riconosce ai minori il diritto di essere "protetti dalla povertà"; in particolare - afferma il testo - "i bambini provenienti da contesti svantaggiati hanno diritto a misure specifiche tese a promuovere le pari opportunità".

Verso una garanzia per l'infanzia

Il 24 novembre 2015 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sulla riduzione delle disuguaglianze, con un'attenzione particolare alla povertà infantile ([2014/2237\(INI\)](#)). In tale documento, è stato rivolto alla Commissione europea ed agli Stati membri l'invito a introdurre una **garanzia per i minori**, tale che ogni bambino in condizioni di povertà possa accedere ai seguenti cinque servizi, che il Parlamento ritiene fondamentali: 1) assistenza sanitaria gratuita; 2) istruzione gratuita; 3) assistenza all'infanzia gratuita; 4) alloggi dignitosi; 5) nutrizione adeguata.

Tali servizi dovrebbero essere prestati "nell'ambito di un piano europeo integrato di lotta alla povertà infantile" (punto n. 46), mediante l'integrazione delle "soluzioni universali con interventi mirati a sostegno dei gruppi di bambini e adolescenti più vulnerabili ed emarginati" (punto n. 8).

In tale testo, il Parlamento ha altresì chiesto alla Commissione di rendere l'obiettivo della riduzione della povertà infantile e dell'esclusione "visibile ed esplicito in tutte le fasi del semestre europeo" (punto n. 3).

Nel dicembre 2017, in risposta ad un'interrogazione con richiesta di risposta scritta depositata al PE ([E-004831-17](#)), il [commissario Thyssen](#) ha comunicato l'avvio di una speciale **azione preparatoria** per verificare la fattibilità di una garanzia per l'infanzia. Tale azione è intesa ad esaminare le implicazioni pratiche della garanzia a beneficio di quattro categorie di minori vulnerabili: quelli in situazioni familiari precarie; i residenti in istituti; i migranti e rifugiati; i disabili e coloro che hanno bisogni speciali.

In merito, la Commissione ha richiesto ad un insieme di soggetti uno [studio di fattibilità](#). In via generale, lo studio è inteso a valutare come la garanzia possa contribuire a:

- 1) combattere la povertà e l'esclusione sociale, in particolare tra i minori più svantaggiati dell'Unione europea;
- 2) assicurare l'accesso di tali minori ai cinque servizi fondamentali individuati dal PE nella risoluzione del novembre 2015.

La **prima fase dello studio** si è concentrata su un'analisi della situazione dei quattro gruppi vulnerabili sopra elencati. I rapporti e documenti pubblicati ad oggi sono disponibili sul [sito della Commissione europea](#).

In una **seconda fase** saranno esaminati, in maniera puntuale, i costi e i benefici di una garanzia per l'infanzia e verranno fornite indicazioni preliminari su come eventuali soluzioni e conclusioni potrebbero essere estese a gruppi più ampi o a tutti i minori nell'UE.

Nell'ottica della **prosecuzione dei lavori**, un Dossier del Parlamento europeo¹⁷ individua tre principali questioni:

- 1) **l'integrazione della garanzia nei processi e nelle norme dell'Unione europea**, con specifico riferimento alla fissazione di un *target* specifico e all'integrazione nel semestre europeo.

Un'ipotesi concreta è già contenuta nella [risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 4 aprile 2019](#) sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo Plus (FSE+) ([COM\(2018\) 382](#)). Si ricorda che la risoluzione propone:

- uno stanziamento (nell'ambito del suddetto Fondo) di 5,9 milioni di euro per l'attuazione della garanzia per i minori;
- la destinazione alla suddetta garanzia, da parte degli Stati membri, di almeno il 5 per cento delle risorse ESF + in regime di gestione concorrente;
- l'individuazione dei minori quali "gruppo svantaggiato" e l'inserimento strategico del riferimento alla citata raccomandazione del 2013 all'interno del Quadro finanziario pluriennale;

¹⁷ Parlamento europeo ["Fighting child poverty - The child guarantee"](#), settembre 2019.

- 2) **l'integrazione della garanzia al livello degli Stati membri**, con l'auspicabile adozione di strategie nazionali basate su un *target* e la designazione di specifiche risorse del fondo ESF +;
- 3) **l'assunzione di una serie di decisioni** necessarie per rendere operativa la garanzia, individuandone le modalità concrete di realizzazione, le priorità e l'ordine temporale.

Come accennato, nella comunicazione "Un'Europa sociale forte per transizioni giuste" ([COM\(2020\)14](#)), del 14 gennaio 2020, la Commissione ha preannunciato la **presentazione nel 2021 di una garanzia per l'infanzia**, intesa a "far sì che i minori abbiano accesso ai servizi di cui hanno bisogno e siano sostenuti fino all'età adulta". Il raggiungimento di tale risultato dovrebbe essere assicurato da un investimento "nell'educazione e cura della prima infanzia e in scuole inclusive e di qualità, nell'accesso all'assistenza sanitaria, alla nutrizione e ad abitazioni dignitose".

Sessione 2: Il salario minimo europeo

Come risulta da un approfondimento di [Eurostat](#) aggiornato al luglio 2019, nell'ordinamento di **ventidue Stati membri** dell'Unione è previsto un **salario minimo nazionale** (l'ammontare di tale valore minimo varia in maniera significativa, da 286 euro mensili in Bulgaria a 2.071 euro mensili in Lussemburgo). I sei Stati membri che **non** lo contemplanono sono: Austria, Cipro, Danimarca, Finlandia, **Italia**, Svezia.

Si ricorda che, ai fini della rilevazione di Eurostat, per "salario minimo" si intende una remunerazione nazionale applicabile a tutti i lavoratori dipendenti o ad un'ampia maggioranza di essi. In Italia, invece, non esiste un unico salario minimo: la retribuzione minima varia in funzione del contratto collettivo applicato e dell'inquadramento del lavoratore, inquadramento che a sua volta dipende dalle mansioni svolte e dall'esperienza acquisita.

L'impatto di un salario minimo nazionale sulla disoccupazione e la crescita è controverso: secondo alcuni esperti, esso, determinando un incremento del costo del lavoro, potrebbe avere l'effetto di diminuire l'occupazione; secondo altri, invece, creerebbe occupazione, in virtù dell'aumento del potere di acquisto dei lavoratori dipendenti¹⁸.

¹⁸ Si veda, per un approfondimento delle relative tematiche ed argomentazioni, lo studio del Parlamento europeo "[The minimum wage: a motor for growth or a brake on the economy?](#)", settembre 2015.

Il tema ha una dimensione sociale molto rilevante, con particolare riferimento al fenomeno della cosiddetta "**povertà lavorativa**", ovvero della condizione dei nuclei familiari che, nonostante lo svolgimento di attività lavorative, hanno un reddito inferiore alla soglia di rischio di povertà nell'UE.

In termini statistici, la povertà lavorativa colpisce maggiormente i soggetti con basso grado di istruzione, le donne, le famiglie monoparentali e quelle numerose, i lavoratori a tempo parziale o a tempo determinato, i lavoratori autonomi.

Di recente, la comunicazione della Commissione europea "Un'Europa sociale forte per transizioni giuste" ([COM\(2020\) 14](#)), del 14 gennaio 2020, ha previsto una serie di iniziative per contribuire all'attuazione del [Pilastro europeo dei diritti sociali](#) (adottato nel 2017), tra le quali lo svolgimento di una **consultazione con le parti sociali relativa alle modalità per garantire salari minimi equi nell'Unione**.

Quadro giuridico di riferimento

Ai sensi dell'articolo 153, par. 5, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la materia delle retribuzioni è esclusa dalle materie di politica sociale in cui l'Unione ha competenza per sostenere e completare l'azione degli Stati membri. L'eventuale definizione di un salario minimo rientra quindi nelle **competenze dei singoli Stati membri**.

Il principio n. 6 del suddetto del **Pilastro europeo dei diritti sociali** ha riconosciuto ai lavoratori il diritto "a una **retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso**" (più in particolare, a "retribuzioni minime adeguate, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro"). La modalità di fissazione di tali retribuzioni - secondo il summenzionato principio n. 6 - deve essere "trasparente e prevedibile, conformemente alle prassi nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali". Il testo summenzionato rileva altresì la necessità di prevenire la "povertà lavorativa".

Verso un salario minimo europeo

Nella risoluzione del 15 novembre 2011 sulla piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale ([2011/2052 \(INI\)](#)), il Parlamento europeo afferma che la povertà lavorativa è "il riflesso di condizioni di lavoro inique" e che la determinazione (mediante disposizioni di legge o di contratti collettivi) di salari minimi adeguati è in grado di modificare tale situazione (punto n. 46).

Negli "[Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024](#)" (luglio 2019) la presidente von der Leyen ha preannunciato la presentazione, nei primi cento giorni del proprio mandato, di uno **strumento giuridico per garantire un salario minimo equo a tutti i lavoratori dell'Unione**. Quest'azione è intesa a "permettere loro di vivere in condizioni dignitose ovunque lavorino" e dovrebbe essere realizzata "nel rispetto delle tradizioni nazionali".

La proposta di relazione comune sull'occupazione della Commissione e del Consiglio, presentata dalla Commissione europea il 17 dicembre 2019 ([COM\(2019\)653](#)), afferma che "il ricorso a salari minimi adeguati, previsti per legge o negoziati collettivamente, può contribuire a prevenire la povertà lavorativa, riducendo nel contempo la disparità retributiva e sostenendo la domanda aggregata".

A queste affermazioni di principio è seguita, come accennato, il 14 gennaio 2020, la comunicazione "Un'Europa sociale forte per transizioni giuste" ([COM\(2020\)14](#)), che prevede una serie di iniziative per contribuire all'attuazione del suddetto Pilastro europeo dei diritti sociali, tra le quali lo svolgimento di una **consultazione con le parti sociali relativa alle modalità per garantire salari minimi equi nell'Unione**.

La **comunicazione** parte dal presupposto che l'innovazione tecnologica deve andare di pari passo con l'innovazione sociale. Le nuove tecnologie digitali determinano la nascita di nuove forme di lavoro, che si stanno sviluppando rapidamente. Se queste, da un lato, offrono ai lavoratori dipendenti e autonomi flessibilità e sempre maggiori opportunità, possono, dall'altro, anche determinare nuove forme di precariato. Per questo motivo - argomenta la Commissione europea - i nuovi modelli di *business* hanno bisogno di norme più chiare che impediscano gli abusi, mantengano livelli elevati di salute e sicurezza e garantiscano una migliore copertura previdenziale.

In particolare, la comunicazione ritiene necessario che i lavoratori dispongano di un **salario minimo equo che consenta di vivere in modo dignitoso**.

Riguardo alle modalità per il conseguimento di tale obiettivo, la prima fase della consultazione delle parti sociali si svolge nel primo trimestre del corrente anno. In ogni caso, la comunicazione afferma che i "**salari minimi dovrebbero essere fissati nel rispetto delle tradizioni nazionali, per mezzo di contratti collettivi o disposizioni giuridiche**" e che una

"contrattazione collettiva ben funzionante tra i datori di lavoro e i sindacati è un modo efficace per fissare salari minimi adeguati ed equi, in quanto lavoratori e datori di lavoro sono coloro che meglio conoscono il loro settore e la loro regione".

Si ricorda altresì che la suddetta comunicazione invita le autorità dell'Unione, quelle nazionali, regionali e locali, le parti sociali e le organizzazioni della società civile a presentare entro novembre 2020 eventuali osservazioni su ulteriori azioni necessarie (oltre a quelle indicate nella medesima comunicazione) per l'attuazione del suddetto Pilastro dei diritti sociali e ad assumere impegni concreti. L'obiettivo di tale procedura è la predisposizione di un piano d'azione, relativo ai diritti ed ai principi sanciti nel suddetto pilastro, piano che la Commissione intende presentare agli inizi del 2021 e "sottoporre ad approvazione al più alto livello politico".

RIUNIONE INTERPARLAMENTARE DELLA COMMISSIONE BILANCI (BUDG)

Sessione 1: Come adattare il bilancio dell'UE nell'ambito del prossimo QFP per far fronte alle sfide globali

Il **2 maggio 2018** la Commissione europea ha presentato un pacchetto di misure nelle quali si delinea il prossimo **quadro finanziario pluriennale dell'UE (QFP)** per il periodo **2021-2027**, predisposto per un'UE a **27 Stati membri**, in considerazione del recesso del **Regno Unito**.

Nei **negoziati**, tuttora in corso, sono emerse **divergenze tra gli Stati membri** su **varie questioni**, compresa la **dotazione complessiva** del nuovo QFP, che ne hanno inevitabilmente **rallentato lo svolgimento**.

Le dimensioni del bilancio

Il quadro delineato dalla Commissione europea prevede, per i sette anni del ciclo di programmazione, stanziamenti pari a **1.135 miliardi di euro** (a prezzi costanti 2018) in termini di **impegni (1.279 miliardi espressi in prezzi correnti)**, tenendo conto di un tasso di inflazione fisso annuo del **2%**, che si traducono in **1.105 miliardi di euro** (a prezzi costanti) in termini di **pagamenti (1.246 miliardi a prezzi correnti)**.

Il **livello di spesa** proposto (che comprende il Fondo europeo di sviluppo), pari all'**1,11%** del reddito nazionale lordo dell'UE-27 (**RNL**), sarebbe leggermente **inferiore** rispetto al **livello corrente 2014-2020** nell'UE-27 (**1,13%** del RNL, escluso il Fondo europeo di sviluppo).

Secondo il **Parlamento europeo** ([Risoluzione](#) sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e le risorse proprie del 10 ottobre 2019), il livello del QFP 2021-2027 dovrebbe essere invece fissato a **1.324,1 miliardi di euro a prezzi 2018**, che rappresenterebbe l'**1,3% dell'RNL dell'UE-27**.

La Commissione europea aveva invitato i leader dell'UE ad **accelerare i negoziati** al fine di raggiungere un **accordo** in Consiglio **entro la fine del 2019** per far partire i nuovi programmi all'inizio del 2021. Tuttavia, anche l'**ultimo negotiating box**, presentato a dicembre scorso dalla **Presidenza finlandese**, che prevedeva una **dotazione in valori assoluti inferiore**

rispetto alla Commissione europea (-48 miliardi di euro circa a prezzi costanti), pari all'**1,07% dell'RNL dell'UE-27, non è riuscito a far convergere** le diverse posizioni in campo.

In particolare, la Presidenza finlandese aveva cercato una **soluzione in qualche modo equidistante** tra quella della **Commissione europea** e quella dei **Paesi**, cosiddetti "**frugali**", i quali vorrebbero limitare la spesa complessiva all'**1% dell'RNL dell'UE-27**, finanziando le nuove priorità e i settori che possono supportare maggiormente la competitività europea tramite maggiori tagli alle politiche tradizionali (di contro, gli altri Paesi, sebbene con diverse gradualità, chiedono **risorse sufficienti** per finanziare adeguatamente non solo le **nuove priorità**, ma anche le **politiche tradizionali**).

Di conseguenza, il **Consiglio europeo del 12 e 13 dicembre 2019** ha invitato il suo Presidente, **Charles Michel**, a proseguire i negoziati **al fine di raggiungere un accordo definitivo**.

Il Presidente Michel ha convocato una **riunione straordinaria del Consiglio europeo che avrà inizio il 20 febbraio 2020** e ha annunciato che, per l'occasione, presenterà una **nuova proposta generale**. Probabilmente sarà presentata in occasione del Consiglio Affari generali del 17 febbraio 2020.

*Per il **Governo italiano**, il bilancio complessivo proposto dalla **Commissione europea** rappresenta il **minimo accettabile** per consentire il finanziamento sufficiente delle nuove priorità senza compromettere l'efficacia delle politiche tradizionali, ma vi sarebbe modo di reperire le risorse necessarie per un **bilancio maggiormente ambizioso**.*

Il riparto tra le diverse politiche

La Commissione europea propone di **innalzare** gli **attuali livelli di finanziamento** in **settori** considerati ad **alto valore aggiunto europeo** (**ricerca, innovazione e agenda digitale, giovani, migrazione e gestione delle frontiere, difesa e sicurezza interna, azione esterna, clima e ambiente - il 25% del bilancio** sarebbe destinato al raggiungimento degli **obiettivi climatici** rispetto al 20% del bilancio in corso) e, parallelamente, prefigura, a titolo compensativo, alcuni **risparmi**, soprattutto per quanto riguarda i finanziamenti complessivi a favore delle **politiche** cosiddette **tradizionali** dell'UE (politica agricola comune e politica di coesione) che subirebbero una **riduzione** di risorse.

La politica agricola comune

Per la nuova **PAC 2021-2027**, a prezzi 2018, la Commissione europea ha proposto una **dotazione finanziaria di 324,2 miliardi di euro**.

Secondo le stime della Commissione europea, la **PAC** subirebbe una **riduzione del 12%** a prezzi costanti rispetto al periodo 2014-2020 (secondo il Parlamento europeo il taglio sarebbe più consistente e ammonterebbe al **15%**). I tagli colpirebbero anche l'Italia con una **riduzione stimata di circa 4,7 miliardi di euro**.

Il Governo italiano è contrario al meccanismo della convergenza esterna dei pagamenti diretti, cioè il progressivo riallineamento del valore dei pagamenti per ettaro verso la media UE, e alla riduzione delle risorse complessivamente assegnate.

La nuova politica di coesione

La Commissione europea ha proposto, a prezzi 2018, **risorse per la coesione economica, sociale e territoriale pari a circa 330 miliardi di euro**.

Secondo le stime della Commissione europea, vi sarebbe una **riduzione del 6%** (secondo il Parlamento europeo i tagli sarebbero sottostimati e ammonterebbero nel complesso al **10%**). Ciononostante, per **l'Italia**, sembrerebbe esserci un **aumento da 36 a 38,6 miliardi di euro (+6%)** rispetto alla dotazione 2014-2020.

Il Governo italiano ha manifestato contrarietà sulle riduzioni proposte nell'"indice di prosperità relativa" per le regioni meno sviluppate e sulla condizionalità macroeconomica che prevede il possibile congelamento dei fondi strutturali per i Paesi che non rispettano i parametri macroeconomici dell'UE, che rischierebbe di colpire i soggetti più fragili con effetti prociclici.

Le nuove priorità

Come accennato precedentemente, la Commissione propone di **innalzare gli attuali livelli di finanziamento in settori considerati prioritari** e ad **alto valore aggiunto europeo**, e segnatamente (a prezzi 2018):

- **ricerca, innovazione e agenda digitale**: in particolare, **86,5 miliardi di euro** per il programma quadro per la ricerca e innovazione **Orizzonte Europa**, circa **8,2 miliardi di euro** per il nuovo programma **Europa digitale** e **14,1 miliardi di euro** per il **Programma Spaziale dell'UE**;

- **giovani**: in particolare circa **26,3 miliardi** di euro per il fondo Erasmus e **1,1 miliardi** di euro per il **Corpo europeo di solidarietà**;
- **migrazione e gestione delle frontiere**: in particolare, **9,2 miliardi** di euro per il rinnovato **Fondo asilo e migrazione** e **18,8 miliardi** di euro per la **gestione integrata delle frontiere**, con la creazione di un apposito **Fondo** da **8,2 miliardi** di euro;
- **difesa e sicurezza interna**: in particolare, **11,4 miliardi** di euro destinati al nuovo **Fondo europeo per la difesa** e **2,2 miliardi** di euro per il **Fondo sicurezza interna**;
- **azione esterna**: **93,1 miliardi** di euro, da far confluire in larga misura all'interno del nuovo **Strumento per il vicinato, lo sviluppo e la cooperazione internazionale (79,2 miliardi)**, che riunisce al proprio interno buona parte degli strumenti esistenti;
- **clima e ambiente** (programma LIFE): **4,8 miliardi** di euro;
- **investimenti strategici**: **31,7 miliardi** di euro per il **Meccanismo per collegare l'Europa** (energia, digitale e trasporti) e circa **13 miliardi** di euro per **InvestEU**, che succederà al FEIS.

Le risorse proprie dell'UE

Secondo la Commissione europea, le nuove priorità strategiche che hanno implicazioni per il bilancio e l'uscita del Regno Unito dall'UE impongono di **esaminare e rivedere l'architettura del sistema delle risorse proprie**. La Commissione propone di **confermare le tre risorse proprie** ma modernizzandole nel senso di:

- mantenere inalterati i dazi doganali come risorse proprie tradizionali dell'UE, ma **riducendo dal 20% al 10% la percentuale che gli Stati membri trattengono come spese di riscossione**;

- **mantenere la risorsa propria basata sul RNL**;

- **semplificare la risorsa propria basata sull'IVA**.

Viene, altresì, proposta l'istituzione di **tre nuove risorse proprie**, vale a dire:

- il 20% delle entrate provenienti dal **sistema di scambio delle quote di emissioni**;

- un'aliquota di prelievo del 3% applicata alla nuova **tassa imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB)**;

- un contributo nazionale calcolato in base alla **quantità di rifiuti non riciclati di imballaggi in plastica** di ciascuno Stato membro (0,80 euro al chilogrammo).

Anche alla luce dell'uscita del Regno Unito dall'UE la Commissione propone infine di **eliminare progressivamente, nell'arco di cinque anni, tutte le attuali correzioni** relative alle aliquote ridotte di prelievo della risorsa propria basata sull'IVA e le riduzioni forfettarie dei contributi basati sul RNL, di cui beneficiano alcuni Stati membri (oltre al Regno Unito stesso, Germania, Paesi Bassi e Svezia per la risorsa IVA e Danimarca, Paesi Bassi, Svezia e Austria per quanto concerne la risorsa basata sul RNL).

*Sul tema delle risorse proprie dell'Unione, il **confronto** tra gli Stati membri sembra ancora molto **distante** dalla possibilità di trovare un **accordo**.*

*Il **Governo italiano** ritiene **essenziale il mantenimento della risorsa IVA** e si è espresso a **favore di nuove risorse proprie** che possano contribuire non solo ad **allentare la dipendenza del QFP dai contributi degli Stati membri**, ma che contribuiscano a **promuovere le priorità politiche dell'Unione**, quali il **miglior funzionamento del mercato interno e la progressiva armonizzazione del quadro fiscale in chiave anti-elusione e anti-dumping**. In particolare, si fa riferimento alla **base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB)**, alla **tassa sulle transazioni finanziarie FTT** e alla **web tax**, che non consisterebbero in meri trasferimenti di risorse dai bilanci nazionali ma, al contrario, permetterebbero di reperire risorse da quei soggetti (come le grandi imprese multinazionali) che finora hanno tratto vantaggio dal mercato unico senza partecipare o partecipando poco ai relativi costi.*

II SESSIONE - DIVENTARE UN LEADER GLOBALE NELLA LOTTA AI CAMBIAMENTI CLIMATICI: QUALE RUOLO PER LE POLITICHE ECONOMICHE, DI BILANCIO E SOCIALI DELL'UE?

L'Unione europea dedica da tempo particolare attenzione alle politiche per il clima, finalizzate a contenere l'impatto del riscaldamento globale e a potenziare le capacità di adattamento ai cambiamenti in atto.

L'Unione europea ha dedicato il **20% del bilancio 2014-2020** ad azioni per clima, per un ammontare di **206 miliardi di euro**. Per il prossimo esercizio **2021-2027** la Commissione europea ha proposto di portare la spesa a favore del clima e dell'ambiente al 25% per un totale di **503 miliardi di euro** (vd. *infra*).

Nel novembre 2018 la Commissione europea ha presentato la comunicazione "[Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra](#)". Obiettivo è ribadire l'impegno dell'Unione nell'azione per il clima, anche guidando l'azione internazionale, delineando una **transizione** economica, sociale, produttiva ed energetica orientata a realizzare l'**azzeramento delle emissioni nette di gas ad effetto serra entro il 2050** e destinata a trasformare in profondità la società e l'economia. La Comunicazione rappresenta un contributo alla definizione della **strategia a lungo termine** che, in conformità con l'Accordo di Parigi (art. 4) dovrà essere presentata alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite entro il 2020.

L'[Accordo di Parigi](#) sul clima, adottato con decisione [1CP/21](#), entrerà in vigore dal 2021. Esso prevede un'azione globale per ridurre le emissioni di gas a effetto serra allo scopo di contenere a lungo termine l'aumento di temperatura del pianeta al di sotto dei **2° C** rispetto ai livelli preindustriali e di proseguire gli sforzi per contenerlo a **1,5**. Le parti devono presentare entro il 2020 le rispettive strategie di sviluppo a lungo termine a basse emissioni di gas serra per il conseguimento degli obiettivi contemplati dall'Accordo.

Fondamentali in vista del raggiungimento di tali obiettivi sono gli INDC, ovvero i contributi volontari degli Stati in termini di riduzione delle emissioni nazionali climalteranti e di adattamento agli impatti dei cambiamenti climatici. Gli INDC sono stati presentati dagli Stati al momento dell'adesione, e devono essere rinnovati ogni 5 anni sulla base di un meccanismo di revisione degli impegni assunti. Quelli dell'Ue, definiti dal [Quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima](#), sono stati presentati nel marzo 2015, e prevedono una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra almeno del 40% entro il 2030. Nel corso del [vertice sull'azione per il clima](#)

[del Segretario generale dell'Onu](#) svoltosi a New York il 23 settembre 2019 i leader si sono impegnati a presentare INDC più ambiziosi entro il 2020, in linea con l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 45% nel prossimo decennio e di azzeramento netto delle stesse entro il 2050. L'Accordo inoltre sostiene una finanza per il clima nella misura in cui prevede che i paesi più ricchi offrano un sostegno finanziario ai paesi più poveri per aiutarli a ridurre le loro emissioni e ad adattarsi ai cambiamenti climatici. La definizione degli importi è stata tenuta fuori dall'Accordo stesso ma i paesi industrializzati hanno confermato e rinnovato il loro impegno per garantire entro il 2020 un fondo annuale di 100 miliardi di dollari da estendere al 2025.

Nei suoi [orientamenti politici](#) per la nuova Commissione europea (2019-2024), la presidente Ursula von der Leyen ha annunciato di aderire all'obiettivo di fare dell'Europa **il primo continente a impatto climatico zero del mondo entro il 2050**, obiettivo ribadito anche nel [Programma di lavoro](#) presentato il 29 gennaio scorso.

Anche il **Consiglio europeo** del [12 e 13 dicembre 2019](#) ha approvato l'obiettivo di realizzare un'Ue **a impatto climatico zero nel 2050**, in linea con l'Accordo di Parigi¹⁹.

La neutralità climatica e l'adattamento ai cambiamenti climatici figurano tra le priorità della **Presidenza croata** del Consiglio dell'Ue (1° gennaio - 1 luglio 2020), che nel proprio [programma](#) ha annunciato azioni volte al rafforzamento del ruolo dell'UE come leader mondiale nella transizione verso un'economia a zero emissioni nel 2050. Ha annunciato quindi, in attuazione dell'Accordo di Parigi, il proprio impegno a favore dell'elaborazione di una strategia a lungo termine a basse emissioni di carbonio e degli INDC da sottoporre al Segretariato delle Nazioni unite. Si è inoltre impegnata a stimolare il dibattito sulle modalità di finanziamento della neutralità climatica e delle politiche di adattamento ai cambiamenti climatici.

Il Green Deal europeo

Nel **dicembre 2019** la Commissione europea ha presentato il [Green Deal europeo](#), la nuova strategia di crescita dell'UE volta a far sì che l'Europa diventi **il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050**. A tale

¹⁹ La Polonia, in questa fase, non ha potuto impegnarsi ad attuare tale obiettivo: per questo motivo il Consiglio europeo tornerà sulla questione nel giugno 2020.

scopo la Commissione europea ha presentato una tabella di marcia che prevede, tra l'altro, le seguenti azioni in materia di clima:

- presentazione entro marzo 2020 della prima "**legge europea per il clima**" che sancisca l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050;

- riesame, entro giugno 2021, di tutti gli strumenti pertinenti della politica in materia di clima al fine di aumentare **l'obiettivo al 2030** di riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra portandolo dal 40% al **50-55%** (tra le misure previste **l'estensione del sistema di scambio di quote di emissione al settore marittimo** e la **riduzione graduale delle quote gratuite** assegnate alle compagnie aeree);

- presentazione di un **meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere**, per ridurre il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, garantendo che il prezzo delle importazioni tenga conto del loro tenore di carbonio;

- presentazione, tra il 2020 e il 2021, di una nuova e più ambiziosa **strategia dell'Ue in materia di adattamento ai cambiamenti climatici**.

Al fine di guidare l'azione mondiale la Commissione europea ha inoltre annunciato, tra l'altro, che:

- intende dispiegare una "**Diplomazia del Green Deal**" più energica, volta a persuadere gli altri attori a fare la loro parte nella promozione di uno sviluppo più sostenibile. Lavorerà quindi per attivare tutti i canali diplomatici bilaterali e multilaterali (Nazioni Unite, G7, G20, OMC);

- continuerà a prodigarsi affinché **l'Accordo di Parigi** resti il caposaldo della lotta ai cambiamenti climatici. Tappa fondamentale sarà la Conferenza delle Parti di Glasgow (CoP26) nel 2020, dove si valuteranno i progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi a lungo termine.

Il ruolo delle politiche economiche e di bilancio dell'UE: il Piano di investimenti per un'Europa sostenibile

Nel contesto del Green Deal europeo, la nuova strategia di crescita dell'UE volta a far sì che l'Europa diventi il primo continente a **impatto climatico zero entro il 2050**, il **14 gennaio 2020** la Commissione europea ha presentato il **Piano di investimenti per un'Europa sostenibile** ([COM\(2014\)21](#)).

Il **Piano di investimenti per un'Europa sostenibile** costituisce il **pilastro Investimenti** del *Green Deal* europeo e ha l'**obiettivo principale** di **mobilitare**, attraverso il bilancio UE e gli strumenti associati, in particolare

il Programma InvestEU, **investimenti sostenibili privati e pubblici per almeno 1.000 miliardi di euro nel prossimo decennio.**

A giudizio della Commissione europea, per **conseguire gli obiettivi dell'UE in materia di clima ed energia** stabiliti per il 2030 (i principali sono: una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra pari almeno al 40% rispetto ai livelli del 1990; la produzione di almeno il 32% dell'energia da fonti rinnovabili; un miglioramento dell'efficienza energetica pari almeno al 32,5%) saranno necessari, rispetto allo scenario di riferimento, **investimenti supplementari per 260 miliardi di euro l'anno entro il 2030.**

Secondo la Commissione europea (*vedi grafico sotto*), le **fonti di finanziamento** che permetteranno di raggiungere, nel prossimo decennio, almeno il livello di 1.000 miliardi di euro di investimenti saranno:

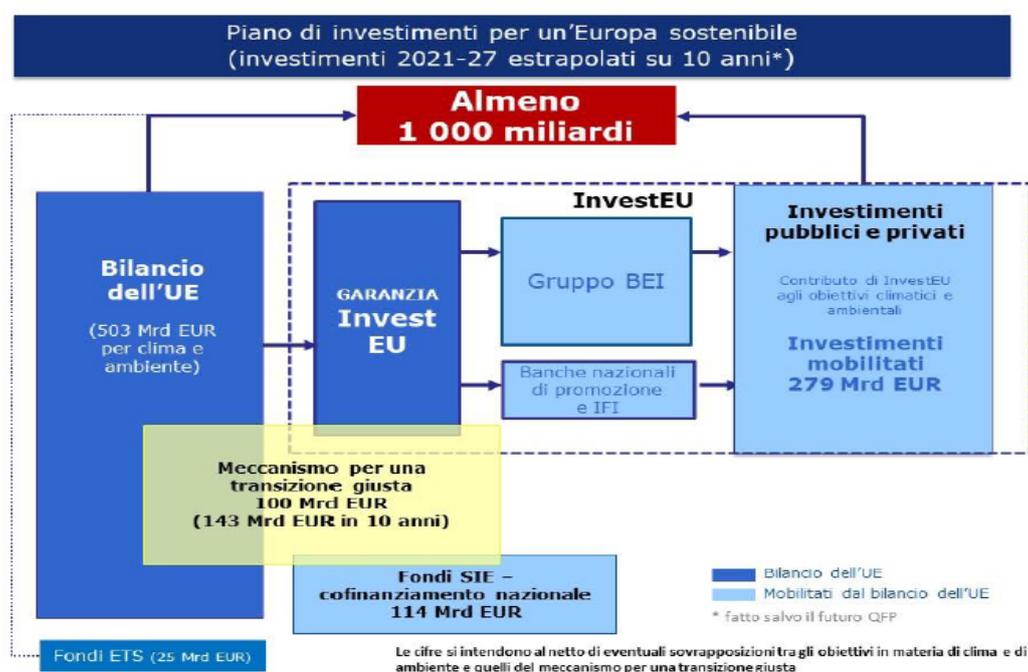
- il **bilancio dell'UE: il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027** proposto dalla Commissione europea prevede di destinare il **25% del bilancio totale** per il **clima e l'ambiente** attraverso **molteplici programmi** (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, Fondo europeo agricolo di garanzia, Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo di coesione, Orizzonte Europa, LIFE, Meccanismo per collegare l'Europa). Nel complesso, calcolando su un periodo di 10 anni e partendo dal presupposto che gli obiettivi climatici *post 2027* saranno quanto meno mantenuti, la **spesa per il clima e l'ambiente** a titolo del **bilancio dell'UE** dovrebbe rappresentare, **tra il 2021 e il 2030**, un contributo complessivo pari a **503 miliardi di euro**, ed attivare, nello stesso arco di tempo, **cofinanziamenti nazionali supplementari per 114 miliardi di euro** a progetti in materia di clima e ambiente (*Si segnala che sul nuovo bilancio UE 2021-2027, così come sui singoli programmi settoriali, sono ancora in corso i negoziati tra le Istituzioni europee*);

- il **Programma InvestEU**, che sarebbe il successore del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) con l'obiettivo di mobilitare 650 miliardi di euro di investimenti nel periodo 2021-2027 (*È parte del QFP 2021-2027 e, quindi, anche su di esso sono ancora in corso i negoziati tra le Istituzioni europee*). La Commissione europea ha proposto un **obiettivo climatico** per InvestEU pari almeno al **30%**, che, se confermato, mobiliterebbe circa 195 miliardi di euro di investimenti pubblici e privati destinati al clima e all'ambiente tra il 2021 e il 2027, cioè quasi 28 miliardi di euro all'anno, e circa **279 miliardi di euro** nell'arco di un decennio. Inoltre, si prevede che la **Banca europea per gli investimenti (BEI)** diventi la **banca dell'UE per**

il clima e aumenti progressivamente la percentuale dei suoi finanziamenti destinata all'azione per il clima e alla sostenibilità ambientale, portandola, entro il 2025, al **50% delle operazioni**;

- il **Meccanismo per una transizione giusta**: dovrebbe mobilitare almeno 100 miliardi di euro di investimenti nel periodo 2021-2027 e, quindi, circa **143 miliardi di euro nell'arco di un decennio** (*Vedi infra*);

- il **Fondo per la modernizzazione e il Fondo per l'innovazione del sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE (Fondi ETS)**, entrambi finanziati al di fuori del bilancio dell'UE a lungo termine, che contribuiranno alla transizione dell'UE verso la neutralità climatica con **almeno 25 miliardi di euro**.



Il Meccanismo per una transizione giusta

Mentre il Piano di investimenti è finalizzato a sostenere il Green Deal nel suo complesso, il **Meccanismo per una transizione giusta** ha l'obiettivo di mobilitare **investimenti per almeno 100 miliardi di euro nel periodo 2021-2027** specificamente **destinati alle regioni più esposte** alle ripercussioni negative della transizione a causa della loro **dipendenza dai combustibili fossili** o da **processi industriali ad alta intensità di gas a effetto serra**.

La **transizione verde**, secondo la Commissione europea, comporterà il **declino di alcuni settori economici** caratterizzati da una più alta intensità di emissioni o

basati su combustibili fossili, con un calo irreversibile della produzione economica e dei livelli di occupazione, e la **trasformazione** dei settori in cui i processi ad alta intensità di carbonio potranno essere sostituiti da soluzioni tecnologiche alternative mantenendo la produzione economica e l'occupazione. Nel complesso, secondo i dati riportati dalla Commissione europea, **108 regioni europee** ospitano infrastrutture **del settore carbonifero** impiegando quasi **237 mila persone in attività connesse al carbone**, mentre quasi **10 mila persone** sono impiegate in attività di estrazione della **torba** e circa **6 mila** nell'industria dello **scisto bituminoso**. Dalla catena del valore dei combustibili fossili e dai processi industriali ad alta intensità di gas a effetto serra dipendono inoltre anche **numerosi posti di lavoro indiretti**.

Il Meccanismo proposto si compone di **tre pilastri**:

1) un **Fondo per una transizione giusta** (*vedi infra*) che, con una dotazione di **7,5 miliardi di euro**, perseguirà gli obiettivi della politica di coesione nel contesto specifico della transizione verso la neutralità climatica;

2) un **regime specifico** per una transizione giusta **nell'ambito di InvestEU** volto a mobilitare fino a **45 miliardi di euro** di investimenti con una dotazione di circa 1,8 miliardi di euro;

3) uno **Strumento di prestito per il settore pubblico presso la Banca europea per gli investimenti** (che la Commissione istituirà prossimamente), garantito dal bilancio dell'UE, destinato a mobilitare **tra 25 e 30 miliardi di euro di investimenti**. Lo strumento dovrebbe basarsi su un contributo di 1,5 miliardi di euro a carico del bilancio dell'UE e su un prestito della BEI di 10 miliardi di euro a proprio rischio.

Di seguito un grafico riassuntivo della Commissione europea:



Il fondo per una transizione giusta

Il **Fondo per una transizione giusta** ([proposta di regolamento COM\(2020\)22](#) e [proposta di regolamento COM\(2020\)23](#)) è volto a fornire **sostegno ai territori che fanno fronte a gravi sfide socioeconomiche** derivanti dal processo di **transizione** verso un'economia dell'Unione climaticamente neutra entro il 2050.

Di seguito le sue **caratteristiche principali**:

- avrebbe una **dotazione propria nel bilancio UE di 7,5 miliardi di euro** a prezzi 2018 (in aggiunta alle risorse del prossimo QFP 2021-2027 prospettate dalla Commissione europea e su cui sono in corso i negoziati);
- offrirebbe **sostegno a tutti gli Stati membri**;

*Il **Governo italiano** ha chiesto sin da subito un Fondo strutturato in modo tale da poter fornire sostegno a **tutti gli Stati membri** impegnati ad affrontare le implicazioni della transizione e a promuovere la riduzione delle emissioni dei comparti industriali più inquinanti e a più alta intensità energetica, compreso il settore **siderurgico**.*

- sarebbe istituito **nell'ambito della politica di coesione** e attuato in regime di **gestione concorrente**;
- il **metodo di assegnazione delle risorse** agli **Stati membri** terrebbe conto dell'**entità delle sfide** dovute alla transizione cui devono far fronte le regioni a più alta intensità di gas a effetto serra (attraverso le corrispondenti emissioni industriali di CO₂), delle sfide sociali determinate dalle potenziali perdite occupazionali nel settore industriale, dell'estrazione di carbone e lignite e della produzione di torba e scisto bituminoso; inoltre, terrebbe in considerazione anche il **livello di sviluppo economico** degli Stati membri e la relativa capacità di investimento;
- gli **Stati membri integrerebbero** la dotazione del Fondo ad essi assegnata con le **loro risorse** a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale (**FESR**) e del Fondo sociale europeo Plus (**FSE+**). In particolare, a fronte di **ogni euro** richiesto al Fondo, gli Stati membri dovranno versare un **contributo compreso tra 1,5 e 3 euro** dalle loro risorse FESR e FSE+ ma senza fornire oltre il 20% delle proprie dotazioni iniziali a titolo del FESR e del FSE+ (calcolato per ciascun Fondo). Inoltre, fornirebbero un **cofinanziamento nazionale** a

integrazione delle risorse dell'Unione e in conformità delle norme della politica di coesione.

- dovrebbe, nel complesso, generare **finanziamenti tra i 30 e i 50 miliardi di euro nel periodo 2021-2027**;
- gli **Stati membri** dovrebbero redigere dei **piani territoriali per una transizione giusta** al fine di **individuare i territori maggiormente danneggiati**, sui quali dovrebbe concentrarsi il sostegno del Fondo, e **descrivere le azioni specifiche da intraprendere** per realizzare un'economia climaticamente neutra, in particolare in riferimento alla **riconversione o alla chiusura di impianti** per la produzione di combustibili fossili o di altre attività ad alta intensità di gas a effetto serra.

Le dotazioni per Stato membro

L'**Italia** riceverebbe dal Fondo **364 milioni di euro** (a prezzi 2018); sommando, poi, il contributo nazionale richiesto nell'ambito della politica di coesione, nonché un minimo trasferimento di 1,5 euro dal Fondo europeo di sviluppo regionale e/o dal Fondo sociale per ogni 1 euro prelevato dal Fondo di transizione giusta, si avrebbe un totale di circa **1,3 miliardi** di euro (a prezzi 2018). Tale cifra, secondo le stime della Commissione europea, mobiliterebbe complessivamente **investimenti** per circa **4,8 miliardi** di euro (a prezzi correnti). L'**intensità dell'aiuto** pro capite sarebbe di **6 euro**, quindi il **minimo previsto**.

Si stima, tuttavia, che l'Italia sarebbe un contributore netto del Fondo per circa 574 milioni di euro: infatti, a fronte di un'assegnazione di 364 milioni di euro, fornirebbe, al fine di alimentare i 7,5 miliardi del Fondo, risorse pari a circa 930 milioni di euro.

La **Polonia**, con **2 miliardi di euro** (massimo consentito per singolo Stato membro), ed un'intensità dell'aiuto pro capite di 52,7 euro, avrebbe la **quota maggiore** delle risorse. A seguire vi sarebbero **Germania (877 milioni di euro**, con un'intensità dell'aiuto pro capite di 10,6 euro), **Romania (757 milioni di euro**, con un'intensità dell'aiuto pro capite di 38,8 euro), **Repubblica Ceca (580 milioni di euro**, con un'intensità dell'aiuto pro capite di 54,7 euro), **Bulgaria (458 milioni di euro**, con un'intensità dell'aiuto pro capite di 65 euro) e **Francia (401 milioni di euro**, con un'intensità dell'aiuto pro capite di 6 euro).

Si segnala che, in occasione del Consiglio europeo del 12 e 13 dicembre 2019, la Polonia ha dichiarato che, in questa fase, non può impegnarsi ad attuare l'obiettivo di azzerare le emissioni entro il 2050.

Just Transition Mechanism allocation (EUR million)

	Proposed JTF allocation (2018 prices)	Total estimated funding under Pillar 1* (2018 prices)	Estimated expected investments to be mobilized under Pillar 1, 2 and 3** (current prices)
BE	68	311	989
BG	458	1.710	6.205
CZ	581	2.074	7.761
DK	35	217	569
DE	877	4.614	13.387
EE	125	569	1.811
IE	30	187	490
EL	294	1.049	3.923
ES	307	1.397	4.445
FR	402	1.825	5.807
HR	66	235	879
IT	364	1.301	4.868
CY	36	163	518
LV	68	242	906
LT	97	345	1.292
LU	4	23	59
HU	92	330	1.234
MT	8	37	119
NL	220	1.045	3.174
AT	53	331	867
PL	2.000	7.692	27.344
PT	79	283	1.058
RO	757	2.704	10.116
SI	92	327	1.223
SK	162	580	2.170
FI	165	749	2.383
SE	61	380	995
Total	7.500	30.719	104.589

* including the national contribution required under the cohesion policy as well as a minimum transfer of 1.5 EUR from the European Regional Development Fund and/or the Social Fund+ for every 1 EUR drawn from the JTF.

** reflects total minimum funding JTF and expected investment to be mobilised in Pillar 1, 2 and 3 in nominal prices. The split by Member State is an indicative estimate.

Negoziati in sede di consiglio dell'UE

In sede di **Consiglio** dell'UE vi è stato un generale apprezzamento di massima per l'iniziativa. Tuttavia, molti Stati membri, **Italia** compresa (fatta **eccezione** per i cosiddetti "Paesi frugali": Germania, Austria, Paesi Bassi, Danimarca e Svezia), avrebbero sottolineato la necessità di finanziare il Fondo con **nuove risorse** e non attraverso trasferimenti da altri programmi (in particolare, Coesione e PAC). Sarebbero state sollevate anche **criticità** sul fatto che il Fondo potrebbe trasferire **risorse a favore di chi ha finora**

inquinato di più, senza tener conto degli sforzi già sostenuti da altri Paesi, e sui criteri di allocazione.

Il **Governo italiano** avrebbe sottolineato che il Fondo **non** deve tradursi in una **gratifica** agli Stati membri in ritardo nella transizione energetica a scapito dei più virtuosi; inoltre, per quanto riguarda i criteri di allocazione, pur esprimendo apprezzamento per l'inclusione delle industrie ad alto livello di emissioni, avrebbe manifestato **l'esigenza di tener conto degli sforzi già effettuati** dai singoli Stati membri.

Diversi Stati membri, tra cui **l'Italia**, la Francia e la Germania, avrebbero, inoltre, espresso **perplessità** sulla **collocazione** del Fondo all'interno della **Rubrica III** (Risorse naturali e ambiente) del bilancio UE, in considerazione del fatto che il Fondo ha la **coesione come base giuridica** (artt. 174 e 175 TFUE), contribuisce dichiaratamente al raggiungimento di un obiettivo proprio della coesione (Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita), riceverà gran parte delle sue risorse da FESR e FSE+ e verrà altresì discussa e negoziata nel contesto del gruppo misure strutturali. Si evidenzia soltanto che, a **differenza** di quanto avviene nel contesto della politica di coesione, a certe condizioni si potranno **sostenere anche le grandi imprese**.

Un altro punto importante, che sarebbe stato sottolineato da più parti, concerne la necessità di inserire una stretta **condizionalità** sul **raggiungimento degli obiettivi climatici**, in particolare al 2050, per poter beneficiare del Fondo. Secondo la Commissione europea, la condizionalità legata all'accettazione dell'impegno a raggiungere la neutralità climatica nel 2050 è implicita in tutta la proposta, ma dovrà essere sancita nelle conclusioni del Consiglio europeo.

Diverse **perplessità** sarebbero state sollevate, infine, sulle possibili **eccezioni alle regole** in materia di **aiuti di Stato** che, tuttavia, secondo la Commissione europea, saranno in aree determinate, con regole precise e condizionalità stringenti.

Il ruolo delle politiche sociali

Il **14 gennaio 2020** la Commissione europea ha presentato la comunicazione **“Un'Europa sociale per transizioni giuste”** ([COM\(2020\)14](#)) che definisce la via da seguire in vista di un **piano d'azione** (la cui presentazione è prevista per l'inizio del 2021) **per attuare il Pilastro europeo dei diritti sociali**.

Il [Pilastro europeo dei diritti sociali](#) è stato proclamato dalle Istituzioni europee nel novembre 2017 per sostenere mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale equi e ben funzionanti e servire da bussola per un nuovo processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro in Europa.

Sancisce **20 principi e diritti**, che si articolano in **tre categorie**: **pari opportunità e accesso al mercato del lavoro**; **condizioni di lavoro eque**; **protezione sociale e inclusione**.

Attuare i principi e i diritti del Pilastro è una **responsabilità comune** delle **istituzioni dell'UE**, degli **Stati membri** e delle **parti sociali**. I progressi nell'attuazione dei principi e dei diritti del Pilastro sono monitorati dal **quadro di valutazione online della situazione sociale** ([Social Scoreboard](#)) della Commissione europea.

Nel quadro del Pilastro, sono state già approvate diverse iniziative, tra cui: la [direttiva](#) relativa all'**equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza**, la [direttiva](#) relativa a **condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili** nell'UE; il [regolamento](#) per l'**istituzione di un'Autorità europea del lavoro**; la [direttiva](#) sulla **protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni** durante il lavoro.

La suddetta **comunicazione** presenta le **iniziative** che saranno adottate dall'UE nel **2020** e nel **2021** ([allegato](#)) per l'attuazione del Pilastro e **avvia un'ampia discussione** con tutti i Paesi, le regioni e i partner dell'UE **su come realizzare progressi** a livello dell'UE, nazionale, regionale e locale.

Tra le **principali iniziative** annunciate nel **2020**: **salari minimi equi** per i lavoratori dell'UE; una strategia europea per la **parità di genere** e misure vincolanti per la trasparenza delle **retribuzioni**; l'aggiornamento dell'agenda per le **competenze** per l'Europa; l'aggiornamento della **garanzia per i giovani**; un vertice sul lavoro mediante piattaforme digitali; un Libro verde sull'**invecchiamento**; una strategia per le persone con **disabilità**; una relazione demografica; un **regime europeo di riassicurazione contro la disoccupazione**.

Contestualmente alla comunicazione, la Commissione europea ha anche **avviato** la **prima fase** della [consultazione](#) delle **parti sociali** (imprese e sindacati) riguardante un **salario minimo** equo per i lavoratori dell'UE.

III SESSIONE - COMPETENZE E OCCUPAZIONE PER UNA CRESCITA INCLUSIVA: COSA POSSIAMO IMPARARE DALLE RECIPROCHE ESPERIENZE?

I **cambiamenti in atto nel mercato del lavoro** richiedono un costante adeguamento delle **competenze** e strategie efficaci di **apprendimento permanente**.

Partendo dal presupposto che **settanta milioni di europei non possiedono adeguate competenze di lettura e scrittura** e un numero ancora maggiore dispone di **scarse competenze matematiche e digitali**, situazione che li espone al **rischio di disoccupazione, povertà ed esclusione sociale**, che molti cittadini europei, in particolare i giovani altamente qualificati, svolgono mansioni non corrispondenti al loro talento e alle loro aspirazioni e che, allo stesso tempo, il **40% dei datori di lavoro europei dichiara di non riuscire a reperire persone con le giuste competenze**, nel **2016** la Commissione europea ha lanciato la [Nuova agenda per le competenze](#) volta a **migliorare la qualità e la pertinenza della formazione di competenze**.

Inoltre, per il **Pilastro europeo dei diritti sociali**, lanciato nel novembre del 2017, l'istruzione, la formazione e l'apprendimento permanente e mercati del lavoro inclusivi rappresentano delle priorità politiche.

Il **primo principio**, infatti, sancisce che **“ogni persona ha diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi**, al fine di **mantenere e acquisire competenze** che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro”. Il **quarto principio** sancisce invece che **“ogni persona ha diritto a un'assistenza tempestiva e su misura per migliorare le prospettive di occupazione o di attività autonoma. Ciò include il diritto a ricevere un sostegno per la ricerca di un impiego, la formazione e la riqualificazione**. Ogni persona ha il diritto di trasferire i diritti in materia di protezione sociale e formazione durante le transizioni professionali. I giovani hanno diritto al proseguimento dell'istruzione, al tirocinio o all'apprendistato oppure a un'offerta di lavoro qualitativamente valida entro quattro mesi dalla perdita del lavoro o dall'uscita dal sistema d'istruzione. I *disoccupati* hanno diritto a un **sostegno** personalizzato, continuo e coerente. I disoccupati di lungo periodo hanno diritto a una valutazione individuale approfondita entro 18 mesi dall'inizio della disoccupazione” Infine, il **quinto principio** stabilisce che **“indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di**

lavoro, i lavoratori hanno diritto a un trattamento equo e paritario per quanto riguarda le condizioni di lavoro e l'accesso alla protezione sociale e alla **formazione**. È promossa la transizione a forme di lavoro a tempo indeterminato”.

Lo **sviluppo delle competenze** rappresenta una **priorità politica** anche per la **nuova Commissione europea**.

La [Comunicazione](#) “Un’Europa sociale forte per transizioni giuste”, presentata il **14 gennaio 2020**, afferma che **metà dell'attuale forza lavoro dovrà aggiornare le proprie competenze entro i prossimi cinque anni** e che troppi giovani mancano di competenze di base e digitali e troppo pochi hanno la possibilità di rimettersi al passo dopo aver lasciato la scuola; pertanto, giudica **l'istruzione e la formazione fondamentali** per lo sviluppo delle **competenze**.

A tal riguardo, la comunicazione preannuncia in particolare:

- un **aggiornamento dell'Agenda per le competenze per l'Europa (primo trimestre 2020)**, e la presentazione di una proposta di raccomandazione in materia di istruzione e formazione professionale europea;

- l’ulteriore sviluppo degli obiettivi dello **Spazio europeo dell'istruzione (terzo trimestre 2020)**, stabilendo con gli Stati membri un nuovo quadro di collaborazione in abito educativo e formativo e mettendo un accento maggiore sulle misure volte a garantire che i giovani completino almeno l'istruzione secondaria superiore e padroneggino a sufficienza le competenze di base;

- l'aggiornamento del **Piano d'azione per l'istruzione digitale (secondo trimestre 2020)** al fine di rafforzare le competenze digitali sia dei giovani sia degli adulti e di garantire che tutte le organizzazioni educative siano pronte per l'era digitale;

- la presentazione di proposte volte a rafforzare la **Garanzia per i giovani (secondo trimestre 2020)**, che aiuta i giovani a formarsi, istruirsi o lavorare. La nuova Garanzia per i giovani dovrebbe aiutare i giovani a sviluppare competenze e acquisire esperienza lavorativa, in particolare in relazione alle transizioni verde e digitale.

La formazione nelle politiche attive del lavoro in Italia

Accanto alla formazione professionale continua, rivolta a soggetti già occupati per adeguare o potenziare le competenze lavorative, e agli obblighi

formativi previsti dalla normativa vigente - al cui adempimento è condizionato il godimento e il mantenimento di determinate prestazioni legate allo stato di disoccupazione (quali la NASpI o il Reddito di cittadinanza), o di determinati strumenti di sostegno al reddito - il nostro ordinamento contempla alcuni **strumenti formativi di politica attiva**, diretti quindi all'inserimento o al reinserimento lavorativo.

Tra questi ultimi, particolare rilevanza assumono i **tirocini extracurricolari** (anche con riferimento al Programma europeo **Garanzia giovani**) e l'**apprendistato**, rivolti principalmente a soggetti di giovane età.

Tirocini extracurricolari e formazione

Il tirocinio è una misura formativa di politica attiva che favorisce l'orientamento al lavoro. Per le finalità che qui interessano, viene in considerazione il **tirocinio extracurricolare**²⁰ – la cui durata, in generale, non può essere inferiore a 2 mesi e superiore a 12 - in quanto generalmente diretto all'inserimento o al reinserimento nel mondo del lavoro di giovani disoccupati o inoccupati (solitamente coloro che hanno appena completato il percorso scolastico, ma anche lavoratori ad alto rischio di disoccupazione o beneficiari di strumenti di sostegno al reddito, oltre che soggetti disabili o stranieri). Si ricorda che i rapporti che i datori di lavoro privati e pubblici intrattengono con i soggetti tirocinanti **non costituiscono rapporti di lavoro subordinato** e ai tirocinanti stessi viene riconosciuta un'indennità di partecipazione non inferiore a 300 euro lordi. Per una disciplina dettagliata si rimanda alle [Linee guida del 25 maggio 2017](#).

Il tirocinio extracurricolare rappresenta anche una delle misure principali del Programma europeo Garanzia giovani, diretto all'inserimento lavorativo di giovani fino a 25 anni (in Italia fino a 29).

Di seguito alcuni dati relativi agli **esiti occupazionali** della predetta misura: i dati della **Tabella 1** si riferiscono al periodo 2014-2017 e comprendono anche i tirocini attivati a seguito dell'avvio del Programma Garanzia giovani, mentre le **Tabelle 2 e 3** si focalizzano esclusivamente su questi ultimi e sugli altri strumenti di politica attiva previsti dal Programma, aggiornati al 30 novembre 2019.

²⁰ L'altra forma di tirocinio, quello curricolare, si inserisce invece all'interno di un piano di studi ed è orientato alla formazione professionale e non all'inserimento lavorativo.

La Tabella 1, in particolare, suddivide i tirocini considerati tra quelli cui ha fatto seguito l'attivazione di una Comunicazione Obbligatoria (CO) per lavoro o per altro tirocinio e quelli che, al contrario, non registrano alcuna CO attivata.

TAB 1: Tirocini extracurricolari per durata intercorsa tra il termine dell'esperienza e l'attivazione o meno di un rapporto di lavoro CO²¹. Valori assoluti e %. Totale 2014-2017

Fonte: ANPAL "[Rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurricolari](#)" (febbraio 2019)²²

Totale tirocini v.a.	% tirocini con CO attivata entro 6 mesi			% Tirocini con CO attivata da 6 mesi e 1 gg a 1 anno	% Tirocini con CO attivata dopo oltre 1 anno	Nessuna CO attivata
	per rapporto di lavoro	per nuovo tirocinio	Totale			
1.146.258	51,1	11,4	62,5	9,0	7,8	20,7

L'attivazione di una prima CO per regolare un rapporto di lavoro è pari al **51,1%** (circa 585mila tirocini) del totale dei tirocini avviati e conclusi, considerato nel quadriennio. Inoltre, circa l'80% delle CO attivate per motivi di lavoro entro 6 mesi dalla fine del tirocinio fanno riferimento al periodo che intercorre tra la fine del tirocinio e i primi 60 giorni.

Nell'ambito del Programma **Garanzia giovani** gli strumenti di politica attiva sono costituiti principalmente da: tirocini extracurricolari, incentivi occupazionali e formazione. Nella Tabella 2 si può vedere come la misura maggiormente utilizzata sia rappresentata dai tirocini.

TAB 2: Misure di politica attiva Garanzia giovani (%)

Fonte: ANPAL "[Nota mensile 9/2019](#)" (al 30 novembre 2019)

Tirocinio extracurricolare	Incentivi occupazionali	Formazione	Accompagnamento al lavoro	Altre misure*
56,9	25,6	13,3	2	2,2

²¹ Per CO si intende la comunicazione obbligatoria per lavoro o per altro tirocinio

²² I dati del Rapporto sono ricavati dal Sistema informativo statistico sulle Comunicazioni Obbligatorie

* Servizio civile, autoimpiego, mobilità professionale, apprendistato

TAB 3: Esiti occupazionali Garanzia giovani - Occupati in % rispetto ai soggetti che hanno concluso un intervento di politica attiva

Fonte: ANPAL “[Nota mensile 9/2019](#)” (al 30 novembre 2019)

Presi in carico v.a. (a)	Avviati ad una misura di politica attiva (% su a)	Soggetti che hanno concluso un intervento di politica attiva v.a. (b)	Occupati (% su b)
1.218.156	59,6	676.016	54,9

Apprendistato

L'apprendistato è un contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e alla occupazione dei giovani. In generale, possono essere assunti con contratto di apprendistato i soggetti di età compresa tra i 15 ed i 29 anni (i limiti di età variano a seconda della tipologia di apprendistato) per un periodo minimo di sei mesi (mentre la durata massima si differenzia a seconda della tipologia di apprendistato).

- Attualmente ne sono previste **tre tipologie**:
 - apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore, per i giovani dai 15 ai 25 anni, in tutte le attività (al fine di acquisire un titolo di studio in ambiente di lavoro);
 - apprendistato professionalizzante, in tutti i settori di attività, per i giovani tra i 18 e i 29 anni finalizzato ad apprendere un mestiere o una professione in ambiente di lavoro;
 - apprendistato di alta formazione e ricerca, in tutti i settori di attività, rivolto ai soggetti di età compresa tra i 18 anni e i 29 anni in possesso di diploma di istruzione secondaria superiore o di un diploma professionale o del diploma di maturità professionale, volto al conseguimento di titoli di studio specialistici.

Dal 1° gennaio 2007 sono stati introdotti degli strumenti volti ad incentivare tale misura. In particolare, la contribuzione dovuta dai datori di lavoro per gli apprendisti (generalmente pari al 10% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali) è stata ridotta all'1,50% per i periodi contributivi maturati nel primo anno di contratto e al 3%, per i periodi contributivi maturati nel secondo anno di contratto.

Da ultimo, la legge di bilancio 2020 ha disposto uno sgravio contributivo integrale per i contratti di apprendistato di primo livello per la qualifica e il diploma professionale stipulati nel 2020, in favore dei datori di lavoro che occupano alle proprie dipendenze un numero di addetti pari o inferiore a 9²³.

Inoltre, dal 2018, sono previsti specifici finanziamenti nel settore della formazione e dell'apprendistato, da ultimo incrementati di 46,7 milioni dalla legge di bilancio 2020 (che ha portato così il finanziamento a 121,7 milioni di euro limitatamente al 2020).

Di seguito, il numero di contratti di apprendistato avviati tra il 2015 e il 2017 ed i relativi **esiti occupazionali**.

Numero di rapporti di lavoro in apprendistato avviati negli anni 2015, 2016 e 2017 (v.a.) trasformati in operai/impiegati a tempo indeterminato²⁴

Fonte: [XVIII Rapporto di monitoraggio](#) (giugno 2019)

NUMERO LAVORATORI					TRASFORMAZIONI				
Valori assoluti			Var. % su anno precedente		Variazioni assolute nell'anno			Variazioni % su anno precedente	
2015	2016	2017	2016	2017	2015	2016	2017	2016	2017
203.570	264.647	324.902	30	22,8	85.898	81.059	73.037	-5,6	-9,9

²³ Lo sgravio si applica per i periodi contributivi maturati nei primi tre anni di contratto, restando fermo il suddetto livello del 10% di aliquota per i periodi contributivi maturati negli anni di contratto successivi al terzo.

²⁴ Come specificato nel richiamato Rapporto “si parla impropriamente di ‘trasformazione’, mantenendo in vita la denominazione in uso in precedenza, anche se l’attuale normativa definisce quello di apprendistato come un contratto a tempo indeterminato ab origine. La trasformazione da apprendista a operaio o impiegato non comporta interruzione del rapporto di lavoro in azienda, ma semplicemente il cambio di qualifica”.

