

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

A.A. 2018/2019

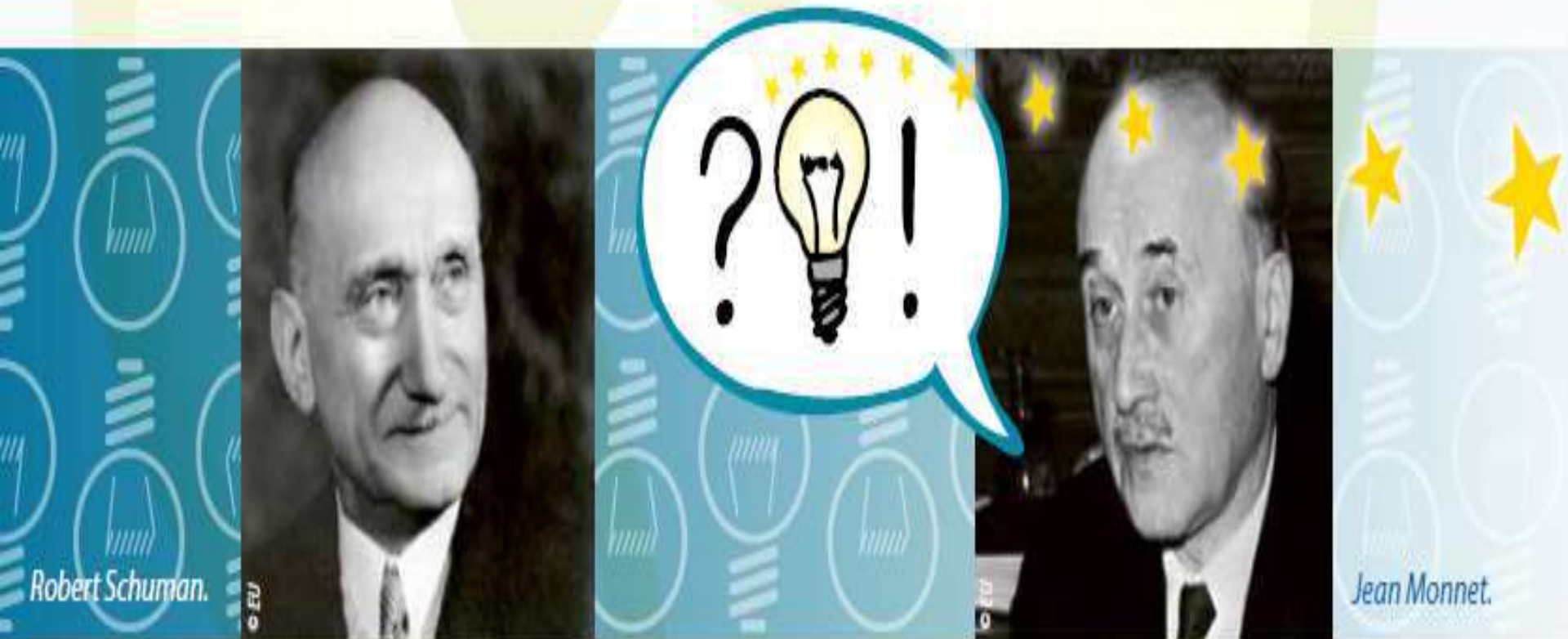
Modulo “Diritto e politiche dell’Unione europea per l’occupazione e lo sviluppo”

Massimo Bartoli
massimo.bartoli@unipg.it

Lezione 1

***Occupazione e sviluppo nell’ambito
della governance multilivello della UE:
le nozioni generali***

La Cattedra Jean Monnet



**Offerta formativa:
insegnamenti “innovativi”**

La certificazione

Presentazione del corso

Parte istituzionale

- Le competenze UE per le politiche occupazionali (diritto primario)
- Gli strumenti: SEO e Semestre europeo
- Attori istituzionali coinvolti nel processo: governance multilivello (politica di coesione, FES, FESR)
- Sviluppo e trasparenza tramite una spesa pubblica “qualificata”: appalti pubblici e aiuti di Stato

Imprese - comparto sviluppo

- Sviluppo, innovazione e crescita sostenibile nella UE: le nozioni
- Le politiche e gli strumenti UE per le imprese
- Storie di successo locali e “internazionalizzazione passiva”
- Il supporto europeo ai settori più innovativi
- Le nuove frontiere dell’economia: imprese sociali, mercato etico e *gig economy*
- Reti istituzionali e progetti privati a supporto dell’innovazione delle PMI

Carta Diritti fondamentali UE

- **Art. 15 “Libertà professionale e diritto di lavorare”:** *1. Ogni individuo ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata. 2. Ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro. 3. I cittadini dei paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione*
- **Articolo 16 “Libertà d'impresa”:** *È riconosciuta la libertà d'impresa, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali*
- **Capo IV “Solidarietà” (artt. 27-38)**

Il nesso tra “occupazione” e “sviluppo”

- **Europa 2020:** https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_it
- Programma dell'UE per la **crescita e l'occupazione**: crescita **intelligente, sostenibile e inclusiva** come mezzo per superare le carenze strutturali dell'economia europea, migliorarne la competitività e la produttività e favorire l'affermarsi di un'**economia di mercato sociale sostenibile**
- Forma un “**quadro di riferimento**” per i programmi attuati a livello UE, nazionale e locale: i governi degli SM hanno fissato **obiettivi nazionali** per contribuire al conseguimento degli obiettivi generali dell'UE e **referiscono in merito** nel quadro dei rispettivi **programmi nazionali di riforma**

EU 2020: gli obiettivi

Obiettivi (interconnessi):

1. **Occupazione** (tasso di occupazione del 75% per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni);
2. **Ricerca e sviluppo** - R&S (investire in ricerca e sviluppo il 3% del PIL dell'UE);
3. **Cambiamenti climatici ed energia** (ridurre le emissioni di gas a effetto del 20% rispetto ai livelli del 1990; ricavare il 20% del fabbisogno di energia da fonti rinnovabili; aumentare del 20% l'efficienza energetica);
4. **Istruzione** (ridurre il tasso di abbandono scolastico al di sotto del 10%; portare almeno il 40% delle persone di età compresa tra 30 e 34 anni a ottenere un diploma d'istruzione superiore);
5. **Povertà ed esclusione sociale** (ridurre il numero di persone a rischio o in condizioni di povertà e di esclusione sociale di almeno 20 milioni di unità)

Trattasi realmente di un approccio innovativo?

- Il Trattato così dispone (**art. 3, par. 3, TUE, “Obiettivi”**):
- L'Unione instaura un **mercato interno**. Si adopera per lo **sviluppo sostenibile** dell'Europa, **basato** su:
 1. una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi
 2. su un'**economia sociale** di mercato fortemente **competitiva**, che mira alla **piena occupazione** e al **progresso sociale**, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della **qualità dell'ambiente**.
- L'UE promuove il **progresso scientifico e tecnologico**
- Seguono: lotta all'esclusione sociale e alle discriminazioni; promozione della giustizia e protezione sociali; della parità tra donne e uomini, della solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore
- L'art. 3.3 menziona anche gli obiettivi della promozione della **coesione economica, sociale e territoriale**, e della solidarietà tra gli Stati membri

... segue

- La “*piena occupazione*” viene configurata dal Trattato, insieme al “*progresso sociale*” e ad un “*elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente*”, come uno degli **obiettivi generali** da attuare attraverso la creazione ed il consolidamento del **mercato interno**

Occupazione: le competenze UE e la *governance*

- Nel Trattato mancata una **chiara competenza** sull'occupazione: v. le 3 categorie generali di competenza esclusiva, concorrente o complementare dell'UE (**artt. 3, 4 e 6** del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - **TFUE**)

TFUE: art. 3

- 1. L'Unione ha **competenza esclusiva** nei seguenti settori:
 - I. unione doganale;
 - II. definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno;
 - III. politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro;
 - IV. conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca;
 - V. politica commerciale comune.
- L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali

TFUE: art. 4

- 1. L'Unione ha **competenza concorrente** con quella degli Stati membri quando i trattati le attribuiscono una competenza che non rientra nei settori di cui agli articoli 3 e 6.
- 2. L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori:
 1. **mercato interno,**
 2. **politica sociale,** per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato,
 3. **coesione economica, sociale e territoriale,**
 4. agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare,
 5. ambiente,
 6. protezione dei consumatori,
 7. trasporti,
 8. reti transeuropee,
 9. energia,
 10. spazio di libertà, sicurezza e giustizia,
 11. problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato

- L'Unione ha competenza **per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare** l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti:
 1. tutela e miglioramento della salute umana,
 - 2. industria,**
 3. cultura,
 4. turismo,
 5. istruzione, formazione professionale, gioventù e sport,
 6. protezione civile,
 7. cooperazione amministrativa

Art. 2, par 3. 5 TFUE

- **Art. 2:** categorie “concettuali” di competenze
- **L'art. 2, par. 3 TFUE** dispone che “*Gli Stati membri **coordinano** le loro politiche **economiche e occupazionali** secondo le modalità previste dal presente trattato, la definizione delle quali è di competenza dell'Unione”*
- **Par. 5:** “In taluni settori e alle condizioni previste dai trattati, l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a **sostenere, coordinare o completare** l'azione degli Stati membri, **senza tuttavia sostituirsi** alla loro competenza in tali settori. Gli **atti giuridicamente vincolanti** dell'Unione adottati in base a disposizioni dei trattati relative a tali settori **non possono comportare un'armonizzazione** delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri”

Occupazione: le competenze UE e la *governance*

- La dottrina prevalente, **sottolineandone la singolarità** rispetto all'impostazione generale del Trattato in tema di competenze, individua proprio nell'**art. 2.3 TFUE** la previsione di una **competenza *sui generis*** dell'UE volta ad assicurare il **coordinamento** delle politiche occupazionali (ed economiche) degli SM
- Il successivo **art. 5, par. 2 TFUE** individua anche gli strumenti per l'esercizio di tale competenza: la **definizione di orientamenti *ad hoc***

Art. 5 TFUE

- **Art. 5 TFUE:**

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

Il nesso “obiettivi - competenze”

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

Le competenze UE in tema di occupazione

- **Competenza *sui generis*** (combinato artt. 2.3 e 5.2 TFUE) per la definizione delle modalità di coordinamento delle **politiche occupazionali** (ed economiche) degli SM (Tit. IX TFUE, governance ex art. 148 TFUE - MAC, Semestre Europeo, potere normativo “non armonizzante” ex art. 149 TFUE)
- **Competenza concorrente** in tema di adozione di **norme di “diritto del lavoro”** – no armonizzazione ma garanzia di standard minimi (Tit. X TFUE, Carta dei diritti fondamentali – Capo IV, Carta sociale europea e “Carta comunitaria”)
- **Competenza concorrente** in tema di **Politica sociale e di coesione economica, sociale e territoriale**: (art. 4.2, lett. *b* e *c*; punto 8 della Programmazione 2014-2020 - promozione di una “occupazione sostenibile e di qualità”)

La politica sociale – Tit. X TFUE

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

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

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

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

Il titolo IX del TFUE

- **Art. 145 TFUE** (Tit. IX “Occupazione”): *“Gli Stati membri e l'Unione, in base al presente titolo, **si adoperano per sviluppare una strategia coordinata** a favore dell'occupazione, e in particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici, **al fine di realizzare gli obiettivi** di cui all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea”*

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

Art. 148 TFUE (*Governance*)

Relazione annuale comune del CONS e della COM



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



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

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



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



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



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

Art. 149 TFUE

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

Il comparto imprenditoriale

- “**Industria 4.0**”: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/fourth-industrial-revolution>
- “The Fourth Industrial Revolution aims to leverage differences between the physical, digital, and biological sphere. It integrates [cyber-physical systems](#) and the [Internet of Things](#), [big data](#) and [cloud computing](#), [robotics](#), artificial-intelligence based systems and additive manufacturing. Compared to previous industrial revolutions, the fourth one is evolving at an exponential rather than at a linear pace”

- EASME: <https://ec.europa.eu/easme/en>
- Norme UE su “imprese e industria”: https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/enterprise.html?root_default=SUM_1_CODED%3D19&locale=en
- Politica industriale:
http://ec.europa.eu/growth/industry/policy_en
- Guida pratica “Fare impresa”:
https://europa.eu/youreurope/business/index_it.htm

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

A.A. 2018/2019

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

Massimo Bartoli
massimo.bartoli@unipg.it

Lezione 2

***L’impatto locale delle politiche
occupazionali e di sviluppo dell’UE***

Diritto primario e dimensione locale

- **Preambolo al Trattato di Roma (1957):** «(...) rafforzare l'unità delle (loro) economie e di assicurarne lo **sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite**»
- Fino all'**Atto Unico europeo** del 1986 nel Trattato non vi sono riferimenti agli enti territoriali quali attori del processo di integrazione (nonostante creazione FSE del 1975)
- **1987:** il dato territoriale diviene a pieno titolo un nuovo fronte di intervento **stabile ed organico**. Creazione di un nuovo titolo (denominato titolo V) sulla **coesione economica e sociale**
- No politica “prescrittiva” (priva di reale capacità di spesa) ma dotata di **specifici fondi a finalità strutturale**

Diritto primario e dimensione locale

- Progressivo consolidamento della dimensione locale e crescita risorse destinate alla politica di coesione
- Trattato di Lisbona, coronamento del processo con l'art. 3.3 TUE: “promuovere la **coesione economica, sociale e *territoriale***” (**CEST**) diventa un obiettivo in sé e non più uno strumento per promuovere “(..) (il) progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione e pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile” (prec. Art. 2 TUE)
- **Art. 4, par. 2 lett. c) TFUE:** prevede una **competenza concorrente** in tema di CEST

Principio di prossimità

- **Art. 1, par. 2 TUE:** impegno a prendere decisioni il più possibile prossime ai cittadini non si indirizza alla UE, ma all'intero e variegato sistema di governo chiamato a creare "un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa"
- Tale impostazione è ben chiara nel **preambolo** del TUE: il principio di prossimità deve essere applicato "conformemente al principio della sussidiarietà"
- **Art. 5.3 TUE:** azione sussidiaria dell'UE se l'azione statale risulti insufficiente "() a livello centrale () a livello regionale e locale"
- **Protocollo n. 26** (Servizi di interesse generale – **SIG**): riconosciuto "il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale" delle autorità locali – al pari di quelle nazionali e regionali – nel "fornire, commissionare o organizzare" SIG di tipo economico il più vicino possibile alle esigenze dei cittadini

Il consolidamento delle istanze locali nell'UE

- Crescita ruolo **Comitato delle Regioni** (CdR): *Early Warning Mechanism (EWM)*, azione di annullamento (rango istituzionale), piattaforme *Subsidiarity Monitoring Network (SMN)* e *Regional Parliamentary Exchange (REGPEX)*, controllo e coordinamento dei GECT (Gruppi europei di cooperazione territoriale) di natura tematica – v. *Associations of Ceramics Cities (AEuCC)* del 2014
- **GECT**: strumento per la promozione della coesione territoriale e laboratorio di governance multilivello. Nel 2017 risultavano istituiti 67 GECT, che riunivano oltre 700 enti locali e regionali di 22 Stati membri

La politica di coesione - CEST

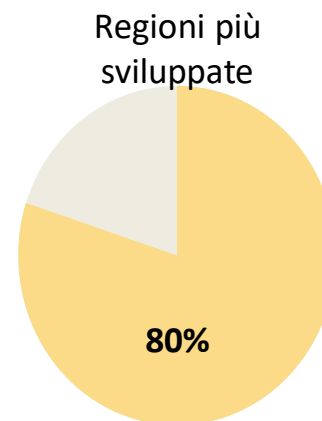
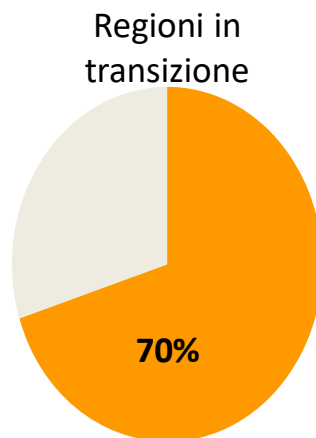
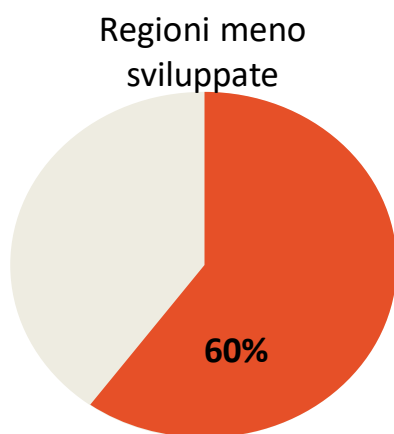


TFUE, tit. XVIII - CEST

- **Articolo 174 TFUE:** «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il **rafforzamento della sua CEST**»
- **Obiettivi:** “ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite»
- Si sostanzia il **principio di concentrazione** (tra gli assi portanti della programmazione pluriennale dei fondi europei)
- **Art. 174.3:** attenzione speciale per **zone rurali**, per quelle investite da **transizione industriale** e per le regioni che presentano “**gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici**” (es. regioni più settentrionali a bassissima densità demografica e con le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna)

Concentrazione tematica del FSE

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



TFUE, tit. XVIII - CEST

Art. 175 TFUE

1. **Azione Stati membri:** condurre e coordinare le loro **politiche economiche** anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174
2. **Azione UE:** l'elaborazione e l'attuazione delle sue politiche e azioni dell'Unione (*in primis* l'attuazione del mercato interno) tengono conto degli obiettivi dell'articolo 174, concorrendo alla loro realizzazione.
 - L'UE appoggia questa realizzazione anche con i **fondi a finalità strutturale** (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «orientamento», Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale) e la Banca europea per gli investimenti (**BEI**) e gli altri strumenti finanziari esistenti
 - **Relazione triennale** della COM a PE, CONS, CES e CdR sui progressi compiuti e sul modo in cui i vari strumenti previsti dal presente articolo vi hanno contribuito

I fondi strutturali

- **Art. 177 TFUE:** Proc. Leg. Ordinaria per definire “i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione” dei fondi a finalità strutturale, elemento quest'ultimo che può comportare il **raggruppamento** dei fondi. Sono inoltre definite, secondo la stessa procedura, le **norme generali applicabili** ai fondi, nonché le disposizioni necessarie per garantire **l'efficacia e il coordinamento** dei fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti”
- “Un **Fondo di coesione – FC** - è istituito secondo la stessa procedura per l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti”
- **Reg.** sui 5 fondi di investimento e strategici europei – **FSIE** (1303/2013); **Reg. FESR** (1301/2013); **Reg. FSE** (1304/2013)

Il metodo: programmazione, partenariato e gestione condivisa

**Quadro
strategico
comune**

**Accordi
partenariato** di

**Programmi
operativi**

**Gestione dei
programmi/
Selezione dei
progetti**

**Monitoraggio e
Relazione
annuale**

I fondi strutturali

- **Reg. FSIE:** approccio UE razionalizzato in un **Quadro strategico comune** (QSC). Orientamenti per “agevolare il processo di programmazione e il coordinamento settoriale e territoriale degli interventi dell’Unione nel quadro dei fondi SIE”. **Trasforma gli obiettivi di EU 2020 in obiettivi FSIE**
- Centralità dell’**accordo di partenariato** (AP), articolato con gli orientamenti del QSC,, tenuto conto dei parametri della “**concentrazione tematica**” e della “**condizionalità ex ante**”
- **AP:** strategia **omnicomprensiva a livello nazionale proposta dallo Stato membro** e adottata in via definitiva dalla Commissione . Copre i 5 Fondi strutturali SIE. In linea con il QSC definisce la pianificazione per l’utilizzo dei fondi conformemente alla strategia Europa 2020 e alle pertinenti **raccomandazioni specifiche per paese** in modo coordinato per garantire un approccio integrato
- Gli stessi fondi SIE “*sono attuati mediante programmi conformemente all’accordo di partenariato*” (art. 26)

AP: gli elementi e gli attori

- **Elementi:** scelte strategiche; obiettivi tematici selezionati; stanziamenti; risultati principali; elenco dei programmi; coordinamento tra i Fondi e le altre politiche; azioni volte a migliorare la capacità amministrativa e a ridurre gli oneri amministrativi
- **Reg. FSIE, art. 5:** l'AP viene organizzato con le autorità regionali e locali, includendo *“le autorità cittadine e le altre autorità pubbliche competenti, le parti economiche e sociali, i pertinenti organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione”*
- modalità di partenariato marcatamente **“orizzontale”**: coinvolgimento degli enti e degli attori locali:
 1. preparazione dei programmi
 2. definizione sia dei meccanismi d'attuazione delle politiche di coesione che dei relativi indicatori (*ex ante* e *ex post*), modulando i risultati attesi rispetto agli impatti sul territorio
 3. approccio *“place based”*

AP: i Programmi operativi

- Proposti dallo SM e adottati in via definitiva dalla Commissione: definiscono una strategia di intervento coerente per il territorio/i
- **Elementi di base:**
 1. Selezione degli obiettivi tematici, delle priorità di investimento, degli obiettivi specifici, degli stanziamenti e motivazioni – logica di intervento
 2. Piano di finanziamento ed elenco dei progetti principali
 3. approccio integrato allo sviluppo territoriale; esigenze specifiche e sfide demografiche
 4. Condizionalità *ex ante*
 5. Quadro di riferimento dei risultati

- **Gestione dei programmi/Selezione dei progetti:** Progetti selezionati dagli Stati membri e/o dalle regioni da «gestire in maniera condivisa». I progetti principali saranno stabiliti dalla Commissione UE
- **Responsabilità condivisa:** condivisione delle responsabilità in primo luogo tra la Commissione e gli Stati membri e tra lo Stato e le regioni (a seconda dei casi). Fino al 1987 la gestione di tutti i programmi spettava alla Commissione
- **Monitoraggio/dibattito annuale:** entro il Consiglio europeo di primavera, sulla base di una relazione annuale elaborata dalla Commissione e dagli Stati membri

Perché una Politica di coesione UE?

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

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

CEST: le novità del periodo 2014-2020

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

CEST - Europa 2020

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

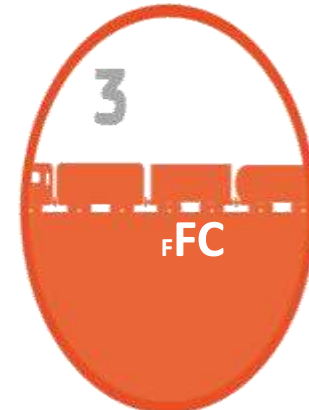
CEST: obiettivi tematici

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

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

3 fondi per investire nella crescita e nell'occupazione

**FINANZIAMENTI POLITICA di
COESIONE**



**€351,8 mld
FINANZIAMENTI
POLITICA CEST**

+

CONTRIBUTI SM P/P

=

**IMPATTO STIMATO
€500 mld +**

3 soggetti per attuare la Politica di coesione

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

Fondo sociale europeo - FSE

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

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

A.A. 2018/2019

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

Massimo Bartoli
massimo.bartoli@unipg.it

Lezione 3

***Innovazione e sostenibilità nelle politiche
di sviluppo dell’UE***

Innovazione e sostenibilità come “obiettivo”

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

TFUE- Tit. XIX

- “Ricerca, sviluppo tecnologico e spazio”(artt. 179 - 190). Qui vengono configurati i termini di una politica ben definita volta alla realizzazione di uno “spazio europeo della ricerca” (SER), ancora lontano da una compiuta attuazione
- **Art. 180:** le azioni dell’UE vengono definite “ad integrazione di quelle nazionali”: ampia autonomia statale
- **Art. 181:** necessario coordinamento e della coerenza reciproca per le azioni SM/UE: la Commissione europea (in stretta collaborazione con gli Stati membri) può prendere “ogni iniziativa utile” per promuovere tale coordinamento

Innovazione e sostenibilità in Europa 2020

- **Europa 2020: 2. Ricerca e sviluppo** - R&S (investire in ricerca e sviluppo il 3% del PIL dell'UE); **3. Cambiamenti climatici ed energia** (ridurre le emissioni di gas a effetto del 20% rispetto ai livelli del 1990; ricavare il 20% del fabbisogno di energia da fonti rinnovabili; aumentare del 20% l'efficienza energetica);
- Politica per la RSI come componente essenziale della propria strategia per la crescita e l'occupazione
- Nella *Comunicazione "L'Unione dell'innovazione"*, COM(2010) 546 (una delle 7 **iniziative faro** di Europa 2020) è stata sottolineata l'importanza del miglioramento delle "**condizioni quadro**" e delle **modalità di accesso** ai meccanismi di finanziamento a favore di ricerca e innovazione (idee innovative per crescita e occupazione)
- Protezione brevettuale, normalizzazione degli appalti pubblici, regolamentazione intelligente, incentivare investimenti privati ed aumentare gli investimenti europei in capitale di rischio
- RSI e *market failures* : incentivare le modalità di finanziamento

Spesa pubblica e RSI

- Horizon 2020
- Modernizzazione “aiuti di Stato” nell’ambito del generale processo di *spending review*: “*less and better aid*”, interventi orizzontali e non settoriali per limitare le distorsioni sulla concorrenza, contrasto ai numerosi “fallimenti del mercato” RSI con **compensazione** per le esternalità positive delle imprese più innovative
- Combinazione di strumenti di *soft e di hard law*, rispettivamente: una **Disciplina ad hoc**, frutto di periodici aggiornamenti, ed il “Regolamento generale di esenzione per categoria” (**RGEC**), strumento concepito per svariate categorie di aiuti orizzontali, tra i quali quelli per RSI (“Pacchetto RSI 2014”)

- L'Unione ha competenza **per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare** l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti:
 1. tutela e miglioramento della salute umana,
 - 2. industria,**
 3. cultura,
 4. turismo,
 5. istruzione, formazione professionale, gioventù e sport,
 6. protezione civile,
 7. cooperazione amministrativa

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

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

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

Politica industriale dell'UE

- La politica industriale è di natura **orizzontale** e mira a garantire **condizioni generali favorevoli** per la competitività industriale
- Integrata con altre politiche unionali (scambi commerciali, mercato interno, RSI, occupazione, protezione dell'ambiente e salute pubblica)
- Comunicazione «Per una rinascita industriale europea» ([COM\(2014\) 0014](#)), incentrata su tematiche quali l'inversione del declino industriale e il conseguimento dell'obiettivo di innalzare il contributo dell'industria manifatturiera al PIL, portandolo al 20 % entro il 2020
- Integrazione della Comunicazione «Digitalizzazione dell'industria europea – Cogliere appieno i vantaggi di un mercato unico digitale» ([COM\(2016\) 0180](#)) (trasformazione digitale e sfide correlate, v. finanziamenti/norme per TIC, i *big data* e le competenze
- Iniziativa Start-up e Scale-up ([COM\(2016\) 0733](#)), lanciata nel 2016, si prefigge di offrire ai tanti imprenditori innovativi in Europa l'opportunità di creare imprese leader a livello mondiale

Innovazione e sostenibilità: UE-OMC

- Membership OMC: “conflitto armonioso”, attuazione e certezza del diritto, questione **competitività imprese europee**
- Accordo OMC su “**Sovvenzioni e misure compensative**”: introduce le 3 categorie di aiuto contemplate nella Disciplina del 1996: ricerca fondamentale, ricerca industriale ed attività di sviluppo precompetitive (o precommerciali)
- **Rimordenizzazione** del *principio dello sviluppo sostenibile: green economy* (UNEP, 2008: *Global Green New Deal*): risposta alla crisi, nuovo orientamento della politica economica, sociale e ambientale. **Revisione parziale con correttivi** (sostituzione progressiva delle energie fossili con le rinnovabili; innovazione tech per riduzione emissioni): **critiche e dibattito multilaterale per limitazione “scelte sovrane”** (risorse naturali) e per **“privatizzazione della natura”**

Le istanze internazionali

- Separazione Kelseniana degli ordinamenti giuridici?
- COM UE: inclusione dei **17 SDG ONU** nelle sue [10 priorità](#) 2015-2019; approccio strategico del 2016 sull'attuazione dell'**Agenda 2030**: Comunicazione sullo Svil. Sost. In Europa ([COM/2016/0739 final](#)) (ruolo centrale della PAC, di Horizon 2020 , dei Fondi strutturali – Politica di coesione, del FEIS)
- *“Sustainable development, green growth and quality employment. Realizing the potential for mutually reinforcing policies”*, Background paper for the Meeting of G20 Labour and Employment Ministers - Guadalajara, 17–18 May 2012 - Prepared by the **ILO** and the **OECD**

- “**Government initiatives to promote the expansion of renewable energy have increased employment opportunities in the energy sector** (...) projected to continue to grow at a rapid pace in the coming decades”
- “**Government incentives to improve the energy efficiency of buildings** are playing an important role in generating employment”
- “Carefully designed policy packages, such as **environmental tax reforms**, which use the revenues from **newly imposed environmental taxes to lower taxes on labour income**, can play an important role in making environmental, employment and social policies mutually reinforcing”

- “(The) transition towards green growth will not always promote more and better quality employment. **In particular, the transition to clean and efficient energy will entail adjustments to the labour market** with gains and losses in employment and changes in **skills requirements and occupational profiles**”:
 1. “Declining employment in fossil-fuel sectors (adjustment costs for the workers, firms and regions dependent on these sectors)”
 2. “As new green jobs are created and existing jobs are transformed to become greener, many workers will need additional training and governments will need to prevent skill bottlenecks from becoming a barrier to achieving green growth”