

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

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

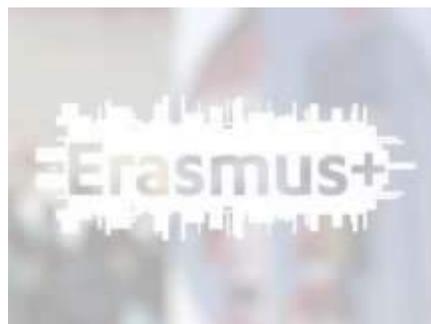
Massimo Bartoli
massimo.bartoli@unipg.it

Lezione 1

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



Cofinanziato dal
programma Erasmus+
dell'Unione europea





La Cattedra Jean Monnet

**Offerta formativa:
insegnamenti "innovativi"**

La certificazione

Presentazione del corso

Questioni istituzionali

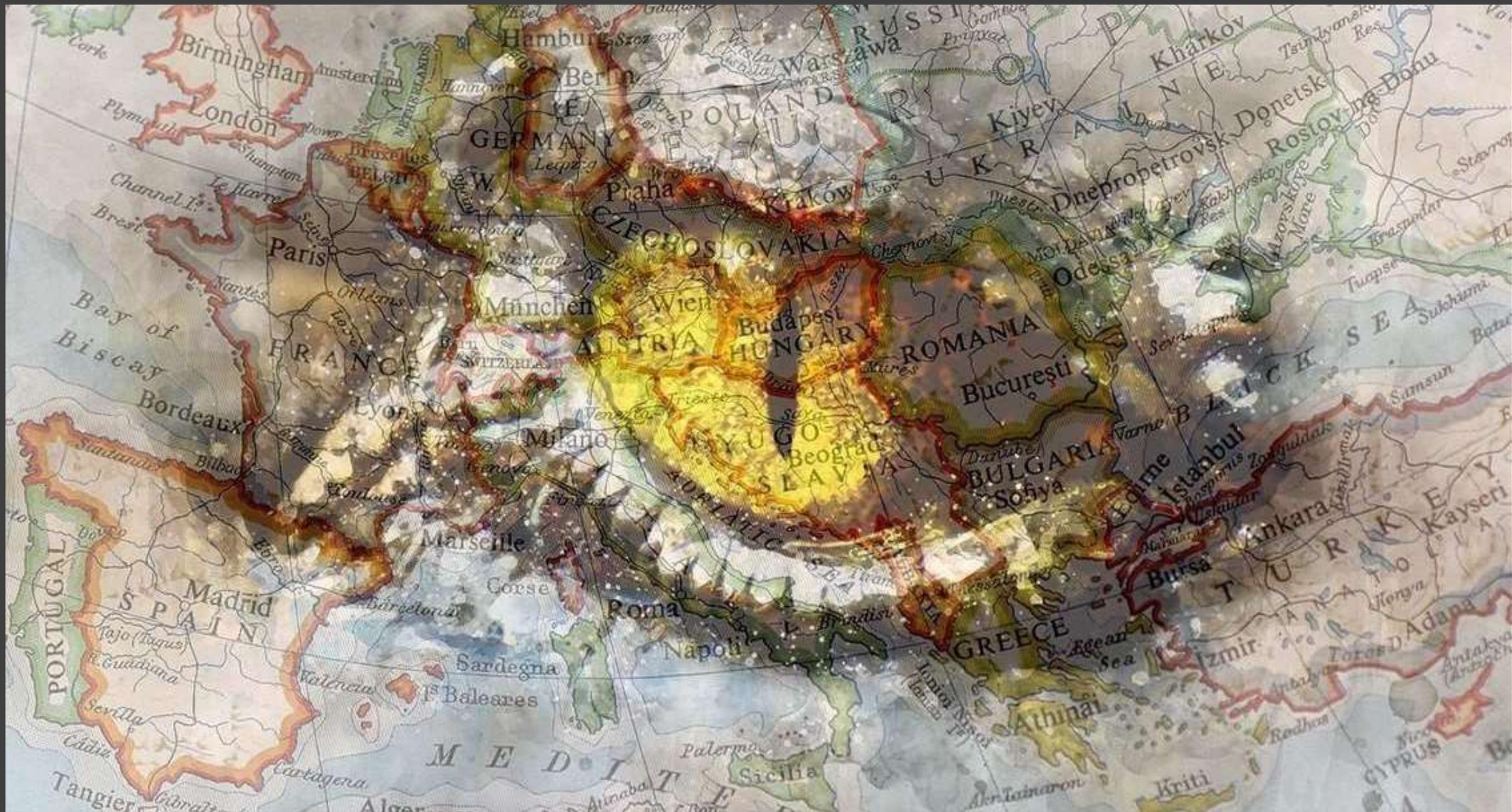
- Le competenze UE per le politiche occupazionali e di sviluppo
- Gli strumenti: SEO - Semestre europeo, fondi strutturali, aiuti di Stato, appalti
- Attori istituzionali coinvolti nel processo: governance multilivello (politica di coesione)

Imprese - comparto sviluppo

- Sviluppo, innovazione e crescita sostenibile nella UE: le nozioni
- UE ed imprese
- Buone pratiche locali
- Il supporto europeo ai settori più innovativi
- Le nuove frontiere dell'economia: imprese sociali, mercato etico e *gig economy*

The image is a collage of four flags: the European Union flag (top-left), the Japanese flag (top-right), the Israeli flag (bottom-left), and the flag of the Islamic Republic of Iran (bottom-right). A white diamond-shaped graphic is overlaid on the flags, containing a white rectangular box with a black border. Inside this box, the text "ATTENTI ALL'EUROPA!!!!!" is written in bold, black, uppercase letters.

**ATTENTI
ALL'EUROPA!!!!!**





Vecchie e nuove
insidie politiche



CVD-19: questa Europa non fa abbastanza...ha fallito!

Cos'è l'UE?

- Uno Stato federale? Un'organizzazione internazionale?
- Trattasi di un *novus genus* nella comunità internazionale: la “**comunità – unione -sovranaazionale**” (U. Villani, 2010)
- Come per le organizzazioni internazionali, viene creato dagli Stati un **nuovo soggetto giuridico internazionale** con specifico **trattato multilaterale** che, sulla base del **principio di attribuzione delle competenze**, ne delimita i campi di azione
- Rispetto alle classiche organizzazioni internazionali, l'**ordinamento giuridico** così creato prevedeva almeno **due novità sostanziali** :
 1. la creazione di **norme vincolanti** i cui destinatari non erano i soli Stati membri (anche le persone fisiche e giuridiche ivi stabilite)
 2. la costituzione di **organi giudiziari** propri, chiamati a pronunciarsi, **in via esclusiva**, sulle disposizioni del Trattato e sulle norme da questo derivate

La Dichiarazione Schuman

- *“**La pace mondiale** non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano. Il contributo che un'Europa organizzata e vitale può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche. La Francia, facendosi da oltre vent'anni antesignana di un'Europa unita, ha sempre avuto per obiettivo essenziale di servire la pace. L'Europa non è stata fatta : abbiamo avuto la guerra. **L'Europa non potrà farsi un una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto. L'unione delle nazioni esige l'eliminazione del contrasto secolare tra la Francia e la Germania: l'azione intrapresa deve concernere in prima linea la Francia e la Germania. A tal fine, il governo francese propone**”*
- *“La fusione della produzioni di carbone e di acciaio assicurerà subito la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, **prima tappa della Federazione europea**, e cambierà il destino di queste regioni che per lungo tempo si sono dedicate alla fabbricazione di strumenti bellici di cui più costantemente sono state le vittime”*

UE: i “valori comuni” (art. 2 TUE)

“Valori fondanti” e comuni “agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”

- “**dignità umana**” (fondamento dell’intero complesso dei diritti umani);
- “**libertà**” (non tanto come libertà di circolazione, ma come riconoscimento della non ingerenza dei pubblici poteri nella sfera individuale);
- “**democrazia**” (ex art. 21.3 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo del 1948: “volontà popolare” considerata l’unico fondamento di ogni autorità di governo se espressa con “*periodiche e veritiere elezioni*” effettuate a suffragio universale e voto segreto, o modalità equivalenti di libera votazione);
- “**diritti umani**”;
- “**Stato di diritto**” (in antitesi con lo “Stato assoluto” - *legibus solutus*);
- “**uguaglianza**” (diritto umano di per sé e strettamente collegato alla nozione di Stato di diritto)

Obiettivi dell'UE – 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**
- 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



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)

UE: il quadro istituzionale

-
- Parziale stravolgimento dell'adattamento, operato dal modello costituzionale dello Stato – Nazione, della separazione dei poteri di Montesquieu
 - **Potere legislativo:** compartecipazione delle tre principali Istituzioni politiche (v. “Procedura legislativa ordinaria” ex art. 294 TFUE)
 - **Potere esecutivo:** condiviso tra Commissione europea e Stati membri
 - **Potere giudiziario:** CGUE e poteri para - giurisdizionali della Commissione europea (v. settore concorrenza e Procedura di infrazione ex artt. 258-260 TFUE)

Di cosa si occupa l'UE?

- **Competenze UE** (art. 5 TUE): principi di sussidiarietà e proporzionalità, attribuzione delle competenze
- Competenze “**sussidiarie**”: art. 352 TFUE (clausola di flessibilità); teoria dei “poteri impliciti”
- **Tit. I TFUE** (“*Categorie e settori di competenza dell'Unione*”), **art. 2**: competenze esclusive, concorrenti, complementari e di sostegno



Occupazione: le competenze UE e la *governance*

- Nel Trattato manca 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

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



TFUE: art. 6

- 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

- **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"

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)
- **Competenza concorrente** in tema di **Politica sociale e di coesione economica, sociale e territoriale**: (art. 4.2, lett. *b* e *c*; punto 8 della Programmazione 2014-2020 - promozione di una “occupazione sostenibile e di qualità”)

Il titolo IX del TFUE

- **Art. 145 TFUE** (Tit. IX “Occupazione”): *“Gli Stati membri e l'Unione, in base al presente titolo, si **adoperano per sviluppare una strategia coordinata** a favore dell'occupazione, 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. 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”*

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 con crescita risorse per la coesione
- Tr. Lisbona: 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 indirizzato alla sola UE, ma all'intero (e variegato) sistema di governo chiamato a creare "un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa"
- **Preambolo 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

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)

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** 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”

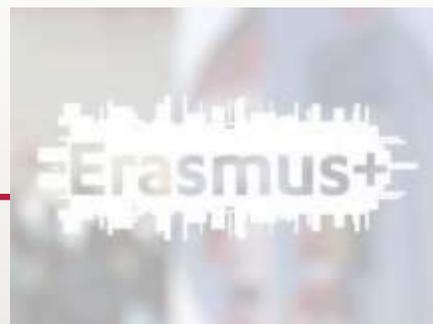
**CATTEDRA JEAN MONNET - THE
IMPLEMENTATION OF EU POLICIES BY
REGIONAL AND LOCAL AUTHORITIES
(EUREL)
A.A. 2019/2020**



Cofinanziato dal
programma Erasmus+
dell'Unione europea

**MODULO “DIRITTO E POLITICHE
DELL’UNIONE EUROPEA PER
L’OCCUPAZIONE E LO SVILUPPO”**

MASSIMO BARTOLI
MASSIMO.BARTOLI@UNIPG.IT



LEZIONE 2

**SEMINARIO «INNOVAZIONE E
SOSTENIBILITÀ NELLE POLITICHE
DI SVILUPPO UE»**

**IL CROWDFUNDING PER LE
IMPRESE EUROPEE. IL
REGOLAMENTO ECSP**



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:

una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi

su un'**economia sociale** di mercato fortemente **competitiva**, che mira alla **piena occupazione** e al **progresso sociale**, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della **qualità dell'ambiente**

L'UE promuove il **progresso scientifico e tecnologico**

TFUE- Tit. XIX “Ricerca, sviluppo tecnologico e spazio”(artt. 179 - 190)

- Politica ben definita volta alla realizzazione di uno “**spazio europeo della ricerca**” (SER) – Horizon 2020
- **Art. 180:** le azioni dell’UE vengono definite “**ad integrazione di quelle nazionali**”, con ampia autonomia statale
- **Art. 181:** necessari **coordinamento e coerenza reciproca**: la Commissione europea (in stretta collaborazione con gli Stati membri) può prendere “**ogni iniziativa utile**” per promuovere tale coordinamento

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 serra del 20% rispetto al 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**

- Protezione brevettuale
- normalizzazione degli appalti pubblici
- regolamentazione intelligente
- incentivare investimenti privati
- aumentare gli investimenti europei in capitale di rischio
- RSI e *market failures* : incentivare le modalità di finanziamento e supporto pubblico

Spesa pubblica e RSI

- 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 (V. Disciplina aiuti per RSI 2014 e RGEC)

- **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***»

In ambito UE, una delle prime nozioni “operative” di innovazione viene introdotta nel **1996 nell’ambito della Disciplina UE sugli aiuti di Stato**: introduzione definitiva del sintagma “**Ricerca, Sviluppo, Innovazione**” – RSI - in luogo di “**R&S**” nella Disciplina del 2006, **espandendo le precedenti possibilità di aiuto ad azioni** (sostegno dell'innovazione)

Accordo **OMC su “Sovvenzioni e misure compensative”**: introduce le **3 categorie di aiuto supportate: ricerca fondamentale, ricerca industriale ed attività di sviluppo precompetitive** (o precommerciali)

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)

L'innovazione si distingue dall'invenzione (che in genere la precede) richiedendo una novità effettivamente **commercializzata o utilizzata** (J.A. Schumpeter, *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, 1911)



Non sempre, però, un'invenzione dà luogo a un'innovazione (nonostante l'originalità nessuna applicazione commerciale)



Alcune innovazioni non sono il risultato diretto di nuove idee scientifiche o tecnologiche (es. conoscenze già esistenti o miglioramenti organizzativi interni alle imprese)



Spesso discrasia **temporale fra invenzione e innovazione**: possono nascere in contesti differenti (invenzione nei centri di ricerca o università; innovazione tipicamente nelle imprese)



Attività innovativa: **la soluzione di un problema** (incertezza risolta dalle opportunità scientifico – tecnologiche) **e il rispetto dei vincoli economici** (costi/benefici, domanda di mercato, concorrenza altrui, esternalità, determinanti le «**condizioni appropriabilità**» cfr. *Technical change and economic theory*, ed. G. Dosi *et al.*, 1988)

Secondo una celebre tassonomia (K. Pavitt *Sectoral patterns of technical change, toward a taxonomy and a theory*, «Research and Policy», 1984) 4 categorie principali di innovazione

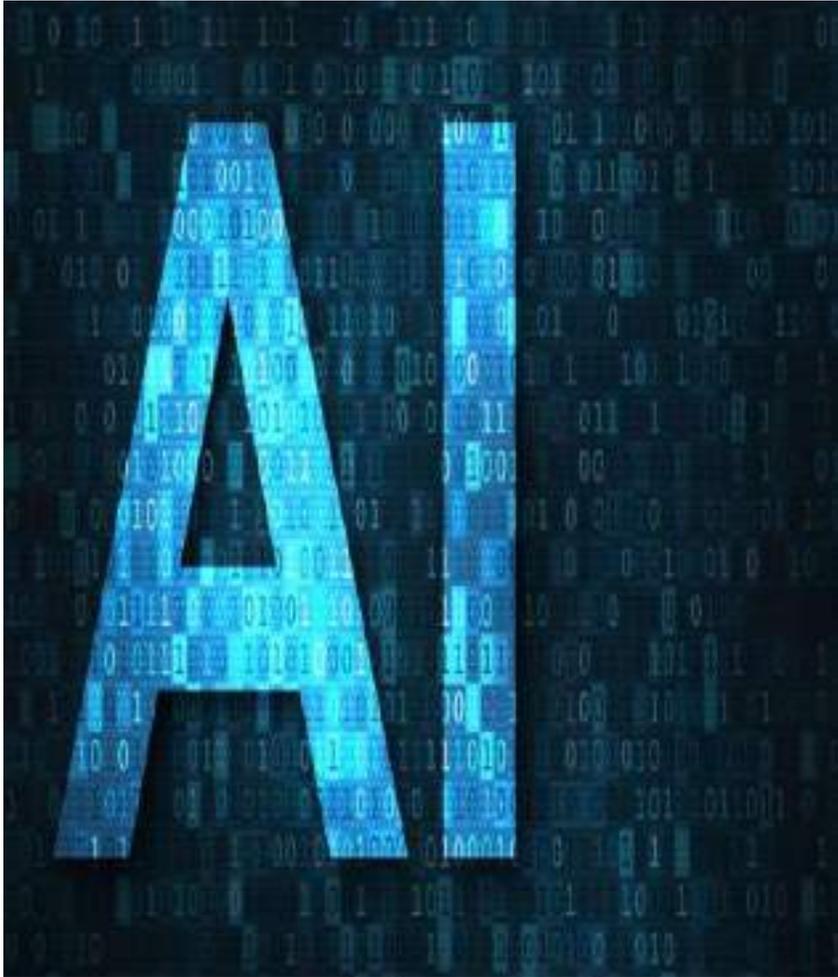
I. di processo: prevalente per i **fornitori di base** (es. agricoltura, tessile), in genere incorporata in beni capitali o in input intermedi. **Limitate opportunità tecnologiche e condizioni di appropriabilità:** facilità di imitazione e la prevalenza di concorrenza di prezzo

I. di prodotto: fornitori specializzati (apparecchi meccanici e strumenti di precisione). **Molteplici opportunità tecnologiche e condizioni di appropriabilità medie** (investimenti medio – bassi in attività di ingegneria incrementale)

I. di processo e prodotto: produzioni ad alta intensità con economie di scala (es. autoveicoli). Innovazioni dovute ad **alti investimenti** (specialmente in R&S) ma anche all'interazione con fornitori e clienti. Per appropriarsi dei vantaggi economici delle innovazioni le imprese puntano a raggiungere dimensioni adeguate (questione delle esternalità)

I. legata ai progressi scientifici: settori basati sulla **ricerca** (chimica, farmaceutica, biotech, informatica). **Enormi opportunità tecnologiche** che richiedono **forti investimenti** e **legami strutturati** con centri di ricerca e università. Necessario definire strategie brevettuali

UE e «Industria 4.0»



- Nel recente [Libro Bianco](#) (consultazione fino al 19 maggio 2020) la Commissione UE propone un quadro per **un'intelligenza artificiale affidabile, basata sull'eccellenza e sulla fiducia.**
- Partenariato pubblico/privato: **mobilitare risorse** e creare i giusti incentivi per **accelerare la diffusione dell'IA, anche presso le piccole e medie imprese** (collaborazione con gli Stati membri e la comunità scientifica, attirare e trattenere i talenti)
- I sistemi di IA sono complessi e **possono comportare rischi significativi in determinati contesti: essenziale rafforzare la fiducia**
- **Norme chiare** per regolamentare i sistemi di IA ad alto rischio senza imporre eccessivi oneri a quelli meno rischiosi
- Applicazione rigorosa norme UE su protezione consumatori, dumping commerciale, tutela dei dati personali e della privacy



Salute, diritti umani, attività di polizia, trasporti



Sistemi di IA «**trasparenti e tracciabili**», garantendo una «sorveglianza umana», con **verifiche** delle Autorità sui dati usati dagli algoritmi e relativa «**certificazione di conformità**»



Necessari dati «**privi di distorsioni**» per addestrare i sistemi ad alto rischio a funzionare correttamente, oltre che per **garantire il rispetto dei diritti fondamentali** (compresa la non discriminazione)



Riconoscimento facciale per identificazione biometrica remota: generalmente vietato, utilizzato solo in casi eccezionali (debitamente giustificati e proporzionati) con specifiche misure di salvaguardia sulla base di norme UE o nazionali. La Commissione intende avviare un **ampio dibattito in merito a nuove eccezioni**



Per le applicazioni con rischio più limitato, la Commissione ipotizza un **sistema di etichettatura su base volontaria**, sempreché vengano applicati gli standard più elevati



Le Regioni della spinta all'innovazione nel campo dell'AI

- 1. Economia dei dati:** i dati generati dagli operatori economici e dagli organismi pubblici sono in costante aumento, trasformando il modo in cui produciamo, consumiamo e viviamo
- 2. Il potenziale** di tali dati resta in **gran parte inutilizzato**

La strategia europea dei dati



Creare un vero **spazio europeo dei dati**- Promozione del modello digitale europeo nello scenario globale e ricerca partner internazionali



«**Mercato unico dei dati**»: sbloccare i dati inutilizzati per consentirne la libera circolazione interna in tutti i settori, a vantaggio delle imprese, dei ricercatori e delle pubbliche amministrazioni



Consentire ai cittadini, alle imprese e alle organizzazioni di adottare decisioni migliori sulla base delle informazioni raccolte grazie ai dati **non personali**, che dovrebbero essere **accessibili a tutti, soggetti pubblici o privati, start-up o grandi imprese**



Favorire investimenti in progetti ad alto impatto per gli spazi europei dei dati e per le **infrastrutture cloud affidabili ed efficienti sotto il profilo energetico**

La nozione di sostenibilità

Rimordenizzazione del principio dello **sviluppo sostenibile** attraverso la **green economy** (**UNEP, 2008: Global Green New Deal**): risposta alla crisi con 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**” (mercato della tecnologia pulita)

La prima volta che si è parlato di sviluppo sostenibile è stato nel **1987 con il Rapporto Brundtland**, elaborato dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo. Nel testo veniva più volte sottolineata la necessità di tenere a bada lo sviluppo economico e renderlo "sostenibile" nei confronti dell'ambiente e della società

Soddisfare i bisogni del presente senza andare a compromettere le possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri

Nel concetto di Sviluppo Sostenibile convivono 3 settori della vita indissolubilmente legati tra di loro: **l'economia, la società e l'ambiente**

Il concetto di Sviluppo Sostenibile si può riassumere con la **regola delle tre “E”**: *environment* (ambiente), *economics* (economia) ed *equity* (equità sociale)

Le 3 componenti devono **coesistere e svilupparsi** in un **costante equilibrio reciproco**

**Parere CIJG 1996 sulla
liceità dell'uso delle armi
nucleari**



Le istanze internazionali

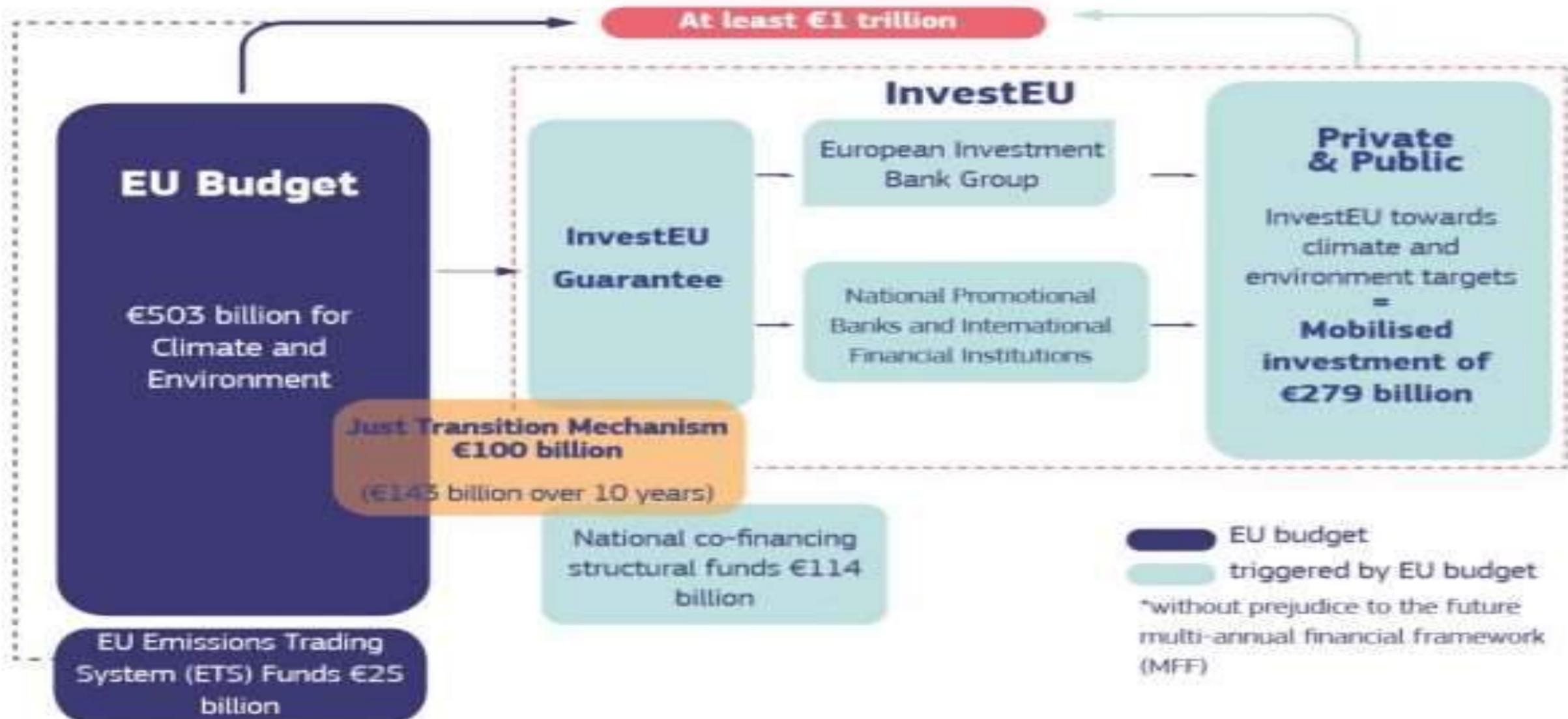
- Separazione Kelseniana degli ordinamenti giuridici?
- COM UE: inclusione dei **17 SDG ONU** nelle sue [10 priorità](#) 2015-2019; approccio strategico del 2016 sull'attuazione dell'**Agenda 2030**: Comunicazione sullo Svil. Sost. In Europa ([COM/2016/0739 final](#)) (ruolo centrale della PAC, di Horizon 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”**

EU new green deal

WHERE WILL THE MONEY COME FROM?



*The numbers shown here are net of any overlaps between climate, environmental and Just Transition Mechanism objectives.

Il Piano di investimenti del Green Deal europeo

Agevolare e stimolare gli investimenti pubblici e privati necessari ai fini della transizione verso un'economia **climaticamente neutra, verde, competitiva e inclusiva**. Il piano, integrativo di altre iniziative annunciate nel quadro del Green Deal, **si articola in tre dimensioni**

Finanziamento: mobilitare almeno 1 000 miliardi di € di investimenti sostenibili nei prossimi **dieci anni**. Il bilancio dell'UE destinerà all'azione per il clima e l'ambiente una quota di spesa pubblica senza precedenti, attirando i fondi privati, e in questo contesto la Banca europea per gli investimenti svolgerà un ruolo di primo piano;

Quadro favorevole agli investimenti: incentivi per sbloccare e riorientare gli investimenti pubblici e privati. L'UE fornirà strumenti utili agli investitori, facendo della **finanza sostenibile un pilastro del sistema finanziario**. Agevolerà inoltre gli investimenti sostenibili da parte delle autorità pubbliche **incoraggiando pratiche di bilancio e appalti verdi e mettendo a punto soluzioni volte a semplificare le procedure di approvazione degli aiuti di Stato nelle regioni interessate dalla transizione giusta;**

Sostegno pratico: la Commissione fornirà sostegno alle autorità pubbliche e ai promotori in fase di pianificazione, elaborazione e attuazione dei progetti sostenibili

Il meccanismo per una transizione giusta



IL PIANO DI INVESTIMENTI DEL GREEN DEAL EUROPEO SI PREFIGGE DI SODDISFARE LE ESIGENZE DI FINANZIAMENTO DI TUTTE LE REGIONI

IL MECCANISMO FORNIRÀ UN SOSTEGNO MIRATO A QUELLE PIÙ COLPITE NELL'INTENTO DI MOBILITARE **ALMENO 100 MILIARDI DI €** NEL PERIODO **2021-2027**, ATTENUANDO COSÌ L'IMPATTO SOCIOECONOMICO DELLA TRANSIZIONE (V. LAVORATORI E LE COMUNITÀ CHE DIPENDONO DALLA CATENA DEL VALORE DEI COMBUSTIBILI FOSSILI)

IL MECCANISMO **SI AGGIUNGERÀ** AL CONTRIBUTO FORNITO DAL BILANCIO DELL'UE TRAMITE ULTERIORI STRUMENTI DIRETTAMENTE PERTINENTI ALLA TRANSIZIONE.

CONSTA DI **3 PRINCIPALI CANALI** DI FINANZIAMENTO

1. Fondo per una transizione giusta

Stanziamiento 7,5 miliardi di € di nuovi fondi UE, che si sommano alla proposta della Commissione per il prossimo bilancio a lungo termine

Per poterne beneficiare gli Stati membri dovranno individuare i **territori ammissibili** mediante **appositi piani territoriali per una transizione giusta**, di concerto con la Commissione

Dovranno inoltre impegnarsi a integrare ogni euro versato dal **Fondo con contributi dal FESR e dal FSE Plus**, nonché con risorse nazionali supplementari

Ciò dovrebbe tradursi in un finanziamento totale di circa **30-50 miliardi di €**, che mobilerà **ulteriori investimenti**

Il Fondo concederà principalmente **sovvenzioni alle regioni**: sostegno a **lavoratori** (acquisire abilità e competenze spendibili in un «nuovo» mercato del lavoro) e **PMI, start-up e incubatori**. Sosterrà anche gli investimenti a favore della **transizione all'energia pulita**, tra cui quelli nell'**efficienza energetica**

2. Sistema specifico per una transizione giusta nell'ambito di InvestEU

Mobilizzare fino a **45 miliardi di € di investimenti privati** a beneficio delle regioni interessate (es. settori dell'energia sostenibile e dei trasporti)

Aiutare le economie locali a individuare nuove fonti di crescita

3. Strumento di prestito per il settore pubblico in collaborazione con la Banca europea per gli investimenti - BEI



Sostenuto dal bilancio dell'UE, dovrebbe mobilitare **investimenti** compresi tra **25 e 30 miliardi di €**



Accordare prestiti al settore pubblico, ad es. agli investimenti nelle reti di teleriscaldamento e alla ristrutturazione edilizia

Ma non solo ...



- Il Meccanismo non è limitato ai finanziamenti. Tramite una specifica **piattaforma** la Commissione offrirà **assistenza tecnica agli Stati membri e agli investitori e garantirà il coinvolgimento delle comunità interessate, delle autorità locali, dei partner sociali e delle organizzazioni non governative**
- Creare un **solido quadro di governance** basato su **piani territoriali specifici**
- [Presentazione del piano di investimenti del Green Deal europeo e del meccanismo per una transizione giusta](#)

Il Regolamento ECSP

- **Proposta** di Regolamento relativo ai fornitori europei di servizi di *crowdfunding* per le imprese - {SWD(2018) 56 final} - {SWD(2018) 57 final}
- Base giuridica: art. **114** TFUE
- **Oggetto:** a) funzionamento e organizzazione dei fornitori di servizi di *crowdfunding*; b) autorizzazione e vigilanza dei fornitori dei servizi; c) la trasparenza e le comunicazioni di marketing in relazione alla fornitura di tali servizi nell'Unione



Il Regolamento non si applica a:

i servizi di *crowdfunding* forniti a titolari di progetti che sono consumatori, quali definiti all'articolo 3, lettera a), della direttiva 2008/48/CE («contratti di credito ai consumatori»: estraneità a finalità commerciali/speculative);

i servizi di *crowdfunding* forniti da persone fisiche o giuridiche che sono state autorizzate come imprese di investimento conformemente all'articolo 7 della direttiva 2014/65/UE;

i servizi di *crowdfunding* forniti da persone fisiche o giuridiche in conformità al diritto nazionale;

le offerte di *crowdfunding* superiori a un importo di 1 000 000 di EUR per offerta, calcolato su un periodo di 12 mesi per un dato progetto di crowdfunding

La nozione di crowdfunding (considerando 1)

- Il crowdfunding si sta affermando sempre più come **forma di finanza alternativa** per le piccole e medie imprese (PMI) che sono nella fase di **crescita iniziale** e riguarda solitamente **investimenti modesti**. Il crowdfunding rappresenta un **nuovo tipo di intermediazione** in cui il fornitore di servizi di crowdfunding **interagisce con i clienti tramite una piattaforma digitale, senza assumere personalmente alcun rischio, per abbinare i potenziali investitori alle imprese che cercano finanziamenti**, a prescindere dal fatto che il finanziamento prenda poi la forma di un **accordo di prestito, una partecipazione azionaria o l'investimento in un altro valore mobiliare**. È pertanto opportuno includere nell'ambito di applicazione del presente regolamento sia il crowdfunding basato **sull'investimento** sia il **crowdfunding basato sul prestito**, dal momento che si tratta di alternative simili per il finanziamento alle imprese

Le ragioni dell'adozione del Regolamento ed i suoi obiettivi

Lo sviluppo del settore è avvenuto in modo **disomogeneo** tra i membri dell'UE, con molteplici regimi regolatori spesso divergenti. Si è così creata una **barriera normativa**, acuendo gli ostacoli già esistenti (v. vincoli operativi o ingenti costi per transazioni) allo sviluppo di un **mercato unico e transazionale**

Superare l'ostacolo normativo: predisporre un **quadro giuridico comune** rafforzando anche la **protezione degli investitori/risparmiatori** in termini di trasparenza

Obiettivo sostanziale: agevolare la raccolta di capitali, dare maggiori e migliori opportunità di investimento e incentivare la diffusione del **crowdfunding cross - border**

In che modo?

Creazione di un **passaporto europeo** per le piattaforme di *crowdfunding* che vogliono operare in uno o più SM

Azione regolamentare che **uniforma le regole di protezione degli investitori e della gestione dei portali** per tutte quelle piattaforme che **decideranno di abbandonare la licenza nazionale per ottenere la licenza rilasciata dall'autorità europea per i mercati finanziari (ESMA)**

«**Marchio europeo** per le piattaforme di *crowdfunding* basato sull'investimento e sul prestito (esclusione di *donation* e *reward*) che permette le attività transfrontaliere»