



# Linee Guida “Cross Cutting Issues” I Principi orizzontali dell’UE

A cura di

**Irene Bertozzi, Natalina Teresa Capua, Valeria Vivarelli**

*Ufficio Attività Internazionali - Formez PA*

Dicembre 2014



## SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	2
1. Partenariato e <i>governance</i> a più livelli.....	4
1.1 I riferimenti normativi .....	4
1.2 Il principio partenariale e il suo significato.....	6
1.3 Le ragioni e le difficoltà del fare partenariato .....	7
1.4 Le ricadute del principio partenariale sugli enti locali e nell'implementazione dei progetti internazionali .....	9
1.5 Il principio partenariale e i programmi a gestione diretta.....	12
2. Il principio di non discriminazione e la promozione della parità fra uomini e donne .....	13
2.1 I riferimenti normativi .....	13
2.2 Il principio di non discriminazione, di uguaglianza di genere e il loro significato.....	14
2.2.1 Strategia della Commissione Europea per la parità tra donne e uomini 2010-2015.....	17
2.3 Le ricadute del principio sugli enti locali e nell'implementazione dei progetti internazionali ....	20
2.3.1 I Programmi comunitari per promuovere la parità tra uomini e donne e principio di non discriminazione .....	26
3. Il principio dello sviluppo sostenibile. ....	29
3.1 I riferimenti normativi.....	29
3.2 Il principio dello sviluppo sostenibile e il suo significato.....	31
3.4 I programmi a gestione diretta dell'Ue che operano sulla sostenibilità ambientale .....	36
3.5 Ricadute del principio sull'azione degli enti locali e realizzazione di progetti internazionali	38

## INTRODUZIONE

Lo scopo di questa Guida, realizzata nell'ambito del Progetto POAT "Progetto Operativo PON Governance e Assistenza tecnica (FESR) 2007-2013", è quello di informare le amministrazioni regionali e locali sul significato di **Cross Cutting Issues (CCI)**, le cosiddette **politiche orizzontali**, al fine di sensibilizzarle e facilitarle nella loro attività di *policy makers* e di aiutarle ad elaborare i progetti da candidare sui programmi a gestione diretta tenendo conto di questi principi.

Le CCI giocano un ruolo significativo nella progettazione e nell'attuazione di interventi finanziati, nei sistemi di monitoraggio e di valutazione. A livello europeo e internazionale se ne sottolinea l'importanza in ogni fase della gestione di un progetto. Le stesse sono inoltre uno dei parametri attraverso cui la Commissione valuta le proposte per la concessione di finanziamenti. In altre parole, ogni candidatura deve dimostrare che il progetto rispetta e rafforza queste politiche orizzontali.

L'integrazione delle CCI nelle politiche e nei progetti finanziati dalla CE ha una doppia valenza:

- 1) garantire che le politiche, le strutture e le procedure di funzionamento di chi beneficia dei finanziamenti siano conformi e promuovano i principi definiti dalle CCI;
- 2) assicurare che i prodotti e gli output dei beneficiari (ad esempio leggi, regolamenti, politiche e strategie) siano conformi e promuovano i principi definiti dalle CCI.

Per identificare le politiche orizzontali dell'Unione ci siamo avvalsi del Regolamento (UE) n. 1303/2013<sup>1</sup> recante disposizioni comuni sui Fondi SIE, ovvero i fondi strutturali e di investimento europei. Si tratta del regolamento che disciplina le regole del gioco per il ciclo di programmazione 2014-2020 che, all'art. 4 stabilisce che il sostegno dei fondi SIE debba essere coerente anche con "principi orizzontali" specificamente trattati negli articoli 5, 7 e 8 del medesimo regolamento ovvero:

1. il principio del partenariato e della *governance* a più livelli;
2. il principio della promozione della parità tra uomini e donne e non discriminazione;
3. il principio dello sviluppo sostenibile.

---

<sup>1</sup> REGOLAMENTO (UE) N. 1303/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.



Per ognuno di questi principi orizzontali proviamo di seguito a indicare i principali riferimenti normativi da cui essi scaturiscono, il significato del principio, le sue implicazioni, le ricadute del principio sull'azione degli enti locali e nella realizzazione dei progetti internazionali.



## 1. Partenariato e *governance* a più livelli

### 1.1 I riferimenti normativi

Alcuni riferimenti normativi fondanti che disciplinano il principio partenariale si trovano direttamente nel Trattato dell'Unione, nel Libro Bianco sulla *governance* europea e nel Regolamento 1303/2013 di disciplina dell'attuale ciclo di programmazione dei Fondi SIE:

- Il Trattato dell'Unione europea (TUE), all'art. 10 stabilisce: “ [...]3. *Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini.*” e all'articolo 11 stabilisce “ [...]1. *Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione [...] 3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate.*”

- il Libro Bianco sulla *governance* europea (COM 2001/ 428) della Commissione europea che “*propone di aprire il processo di policy- making per ottenere la maggiore partecipazione delle persone e delle organizzazioni nella elaborazione delle politiche UE. Promuove una maggiore apertura e assunzione di responsabilità per ogni attore coinvolto. Ciò dovrebbe aiutare le persone a comprendere come gli Stati Membri, agendo all'interno dell'Unione, possano affrontare più efficacemente ciò che li riguarda*”.

- il Reg. UE n. 1303/2013, già citato nell'introduzione, che dedica l'articolo 5 a “Partenariato e *governance* a più livelli” stabilendo quanto segue:

“1. *Ogni Stato membro organizza, per l'accordo di partenariato e per ciascun programma, conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico, un partenariato con le competenti autorità regionali e locali. Il partenariato include altresì i seguenti partner:*

a) *le autorità cittadine e le altre autorità pubbliche competenti;*

b) *le parti economiche e sociali; e*

*c) 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.*

*2. Conformemente al sistema della governance a più livelli, gli Stati membri associano i partner di cui al paragrafo 1 alle attività di preparazione degli accordi di partenariato e delle relazioni sullo stato di attuazione e a tutte le attività di preparazione e attuazione dei programmi, anche attraverso la partecipazione ai comitati di sorveglianza dei programmi a norma dell'articolo 48.*

*3. Alla Commissione è conferito il potere di adottare un atto delegato conformemente all'articolo 149 per stabilire un codice europeo di condotta sul partenariato (il "codice di condotta"), allo scopo di sostenere e agevolare gli Stati membri nell'organizzazione del partenariato a norma dei paragrafi 1 e 2 del presente articolo. Il codice di condotta definisce il quadro all'interno del quale gli Stati membri, conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico nonché alle rispettive competenze nazionali e regionali, perseguono l'attuazione del partenariato.*

*[...]*

*4. La Commissione dà contestualmente notifica al Parlamento europeo e al Consiglio dell'atto delegato di cui al paragrafo 3 del presente articolo relativo al codice europeo di condotta per il partenariato, entro il 18 aprile 2014. Tale atto delegato non indica una data di applicazione che sia anteriore alla data della sua adozione.*

*5. Una violazione di un qualsiasi obbligo imposto agli Stati membri dal presente articolo o dall'atto delegato adottato ai sensi del paragrafo 3 del presente articolo non costituisce un'irregolarità che comporta una rettifica finanziaria a norma dell'articolo 85.*

*6. Per ciascun fondo SIE la Commissione consulta, almeno una volta l'anno, le organizzazioni che rappresentano i partner a livello di Unione in merito all'esecuzione del sostegno dei fondi SIE e riferisce al Parlamento europeo e al Consiglio in merito ai risultati."*

## 1.2 Il principio partenariale e il suo significato

Il partenariato è un principio cardine della programmazione comunitaria che informa la programmazione dei Fondi Strutturali durante l'intero ciclo di vita dei programmi o progetti, a tutti i livelli della *governance*: a livello dello stato centrale quando deve programmare i fondi e, come in questo ciclo 2014-2020, definire l'Accordo di Partenariato o i Programmi Operativi Nazionali, a livello delle regioni che devono costruire i Programmi Operativi Regionali, ma anche a livello dei singoli beneficiari che sono impegnati a costruire e gestire progetti presentati a valere sui programmi comunitari, a gestione diretta o a gestione indiretta.

**Il principio del partenariato implica che il processo decisionale di un programma o progetto è frutto del coinvolgimento di partner istituzionali, economici, sociali e della società civile.**

In altri termini significa che le decisioni del progetto, ad esempio la definizione del suo obiettivo specifico, le azioni da intraprendere, il come realizzare queste azioni, etc. nascono da una riflessione collettiva degli *stakeholders* ovvero dei soggetti i cui interessi sono toccati dal programma o progetto.

In definitiva questo principio è connesso al più vasto processo di democratizzazione dell'Unione e all'esigenza di stare quanto più vicino ai cittadini. Per questo motivo la programmazione dei Fondi Strutturali deve attivare un processo di confronto con i soggetti posti ai differenti livelli della *governance* istituzionale (Unione europea, Stato membro, Regioni, Autonomie locali) ed è un modo concreto di attuare quella che viene chiamata *governance* multilivello.

Associato a questo principio vi è "l'approccio *bottom-up*" che, tradotto letteralmente, significa dal basso verso l'alto. Questo approccio implica che le decisioni non sono prese da un soggetto o da un gruppo ristretto di soggetti e poi vengono calate su un territorio ma devono scaturire da un processo di confronto con gli *stakeholders* e da una discussione informata.

Gli *stakeholders* possono essere istituzionali quando sono enti pubblici, economici quando si fa riferimento sia ai soggetti rappresentativi delle imprese che alle imprese stesse, sociali quando si fa riferimento ai soggetti rappresentativi dei lavoratori. Infine nel concetto di rappresentanti della società civile si tende ad includere la vasta costellazione di soggetti rappresentativi di interessi legittimi e diffusi

che assumono spesso la forma delle associazioni o dei comitati. Sovente i soggetti rappresentativi delle pari opportunità o dell'ambiente, che sono gli altri principi orizzontali di cui si parla più avanti, rientrano in questa categoria.

### 1.3 Le ragioni e le difficoltà del fare partenariato

Il rispetto del principio partenariale produce una serie di benefici, è certamente molto impegnativo ed è, nei fatti, spesso vissuto come un adempimento formale, un rito necessario e fastidioso.

In quest'ultimo caso gli attori istituzionali, economici e sociali di un territorio si riuniscono per ratificare una decisione già presa. Questo modo di intendere il partenariato è spesso frutto di poca o nessuna voglia di mettersi in gioco, di ascoltare gli altri e far nascere dal confronto la decisione progettuale rinunciando a qualcuna delle attese di parte. Diciamo subito che rispetto al problema dell'assenza di volontà di confronto il margine di azione è piuttosto ridotto, se non nullo, ma anche che processi fintamente partenariali sono poco premiati in fase di valutazione delle candidature di progetto e spesso incapaci di generare effetti positivi e duraturi per il contesto locale.

Eppure i **benefici** che derivano dall'attivazione dei processi partenariali sono consistenti e proviamo a raccontare i principali:

#### **Anticipare i conflitti**

La letteratura e i quotidiani sono pieni di casi di iniziative bloccate perché gli *stakeholders* locali non sono stati preventivamente informati e si sono visti calare dall'alto un'opera che non corrispondeva ai loro bisogni. Coinvolgere gli *stakeholders* in fase di progettazione consente di identificare esigenze specifiche ed eventuali problemi e di trovare soluzioni adeguate o più adeguate. In definitiva con l'attivazione di un processo partenariale, già in fase di progettazione, il conflitto emerge quando la frittata non è ancora fatta e c'è maggiore margine di azione per sviluppare iniziative che trovano consenso.

#### **Sviluppare politiche e progetti coerenti con i bisogni dei beneficiari**

Non sono rari i casi di progetti calati dall'alto, costruiti senza una reale analisi del contesto locale e dei bisogni dei beneficiari del progetto. Ad esempio si costruiscono strade per collegare territori e creare più



accessibilità ma magari non si tiene conto del fatto che i beneficiari non si possono permettere il costo di un'auto o quello dei pedaggi autostradali. Un processo partenariale consente di sviluppare una puntuale analisi dei bisogni del gruppo di beneficiari e di costruire un progetto ritagliato su questi bisogni.

### **Accrescere la sostenibilità del progetto**

Coinvolgere gli *stakeholders* di un progetto sin dalla fase di analisi e progettazione significa attivare un processo di appropriazione del progetto, di cura e di sostegno da parte di costoro che si protrarrà anche dopo la sua conclusione, consentendo la durabilità nel tempo dei suoi effetti ovvero anche dopo l'interruzione del sostegno pubblico.

### **Promuovere lavoro cooperativo e accrescere il capitale sociale di un territorio**

Il lavoro partenariale coinvolge gli attori istituzionali di un territorio e contribuisce a creare reti di relazione che, in un circolo virtuoso, generano fiducia, capacità di cooperazione incrementale e, a lungo andare, capitale sociale: un patrimonio essenziale per la capacità di un territorio di fare sviluppo locale.

Oltre ai benefici la gestione di un processo partenariale risulta essere piuttosto impegnativa e richiede di risolvere alcune **difficoltà**:

### **Il problema dei tempi e di quando attivare il partenariato**

Gli *stakeholders* vanno coinvolti durante tutto il ciclo di vita del progetto e questo significa che vanno coinvolti prima, in fase di definizione del progetto, durante l'implementazione e dopo per accrescere la sostenibilità dei risultati di progetto. Si configura quindi un impegno che richiede molto tempo, lavoro e costanza. Inoltre, con riferimento ai tempi, un'altra difficoltà che si incontra è connessa all'interesse a partecipare da parte degli *stakeholders* che è ben rappresentata dal cd. "Dilemma di Collingridge":

- più un processo decisionale è vicino "alla decisione", minori sono le possibilità tecniche per intervenire sulla decisione e influenzarne i risultati;
- più l'opinione pubblica è informata del processo decisionale, maggiore è il suo interesse verso i risultati;
- l'interesse dell'opinione pubblica è al suo apice quando la possibilità per influenzare la decisione è minima.

In buona sostanza l'interesse degli *stakeholders* è minimo nella fase iniziale quando ancora si può intervenire sulla decisione ed è massimo nella fase in cui il progetto è già definito o è in fase di implementazione ma le possibilità di modificarlo sono minime.

Questo ci dice che è necessario fare uno sforzo importante di coinvolgimento prima di pianificare il progetto, quando ancora vi sono margini di intervento.

### **Il numero e la qualità dei soggetti da moderare**

Quanto più si estende l'opportunità di partecipare agli *stakeholders* tanto più è difficile gestire le dinamiche di gruppo e approfondire la tematica che si intende affrontare. Questa difficoltà richiede un'attenta analisi degli *stakeholders* da coinvolgere in modo da puntare a includere quelli maggiormente rappresentativi. A questo proposito bisogna anche dire che esistono molte metodologie inclusive che possono essere scelte a seconda degli obiettivi dell'inclusione e del numero di partecipanti<sup>2</sup>. Ad esempio le metodologie denominate *European Awareness Scenario Workshop* (EASW) o *Open Space Technology* possono arrivare a coinvolgere decine di persone ma è necessario dotarsi di esperti facilitatori che ne garantiscano la corretta gestione.

## **1.4 Le ricadute del principio partenariale sugli enti locali e nell'implementazione dei progetti internazionali**

La consuetudine al confronto partenariale da parte delle Amministrazioni pubbliche è molto variabile. Accanto ad Amministrazioni meno abituate, vi sono Amministrazioni che hanno sviluppato esperienze partenariali molto significative, tra le più avanzate tra quelle legate all'attuazione di strumenti di politica territoriale in Italia (patti territoriali, progetti integrati, etc.).

Ciò che in genere emerge dall'analisi di queste esperienze è l'incostanza del confronto partenariale. Mediamente, un grande sforzo di raccolta degli attori locali viene fatto al fine di presentare le

---

<sup>2</sup> L. Bobbio (a cura di), "A più voci, Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi", Edizioni Scientifiche Italiane, 2004.

candidature, quindi, in fase di progettazione. Non sembra che lo stesso sforzo sia fatto anche in fase di attuazione del progetto o addirittura dopo la chiusura del progetto, per sostenerne gli effetti.

Un altro aspetto che si nota nelle esperienze partenariali attuate dalle Amministrazioni locali è la consuetudine a reiterare le compagini partenariali coinvolgendo “i soliti noti”, prevalentemente rappresentanze del mondo istituzionale, sociale ed economico più istituzionalizzate (sindacati, associazioni di categoria, associazioni rappresentative di enti locali, etc). Questo aspetto non è in sé un problema. Lo diventa quando invece è necessario costruire, come sarebbe necessario per la presentazione di una candidatura, un partenariato di progetto che richiede la presenza di veri e propri “portatori di interesse” quindi di organizzazioni o singoli soggetti impegnati e interessati alla tematica di progetto.

Per il miglioramento delle pratiche partenariali negli enti locali un suggerimento è quello di costruire occasioni stabili di confronto distinguendo tra:

- una compagine partenariale, sufficientemente stabile e istituzionale, che discute, riflette e decide le direzioni di marcia dello sviluppo del proprio territorio e
- una compagine partenariale ritagliata su un progetto, con attori del territorio interessati a “quel progetto”, quindi portatori di interessi puntuali.

La formula partenariale che suggeriamo alle Amministrazioni va verso la costituzione di una compagine partenariale stabile, istituzionale che periodicamente si incontra, discute, apprende e decide quali azioni intraprendere per il proprio territorio e quali progetti candidare. In questa formula, l’incontro partenariale si configura anche come un’occasione di apprendimento, di condivisione di informazioni necessarie per evitare di decidere “al buio”.

Questa formula partenariale ha il beneficio di creare coesione, dare trasparenza ai processi decisionali, creare capitale sociale. Ma richiede che vi sia un nucleo tecnico capace di istruire gli incontri, anche preparando il quadro informativo necessario, di stimolare il confronto, di stimolare la decisione e di dare ad essa seguito.

Una volta che la compagine partenariale istituzionale ha identificato degli indirizzi progettuali si passa alla costruzione di una compagine partenariale ritagliata sullo specifico progetto.

Un altro aspetto che è utile portare all'attenzione degli enti locali riguarda la relazione tra partenariato e progetti internazionali.

La criticità che abbiamo riscontrato è che gli attori locali, anche quando esplicitamente la prospettiva d'intervento è quella della cooperazione internazionale, hanno difficoltà a superare la visione esclusiva dei fabbisogni del loro territorio. E non riescono a vedere come il proprio bisogno territoriale si possa coniugare con i bisogni di altri partner internazionali per trarne un reciproco vantaggio.

A nostro avviso qui si tratta, in certa misura, di sensibilizzare le Amministrazioni locali a superare la visione di un'utilità esclusiva per orientarla verso il co-sviluppo. In massima parte, però si tratta di chiarire, ad esse e ai partner, quali azioni sono ammissibili a finanziamento con i programmi a gestione diretta.

Allora è bene ricordare che i programmi a gestione diretta esigono innovazione, trasferibilità, valore aggiunto europeo. Si tratta in breve di trovare soluzioni comuni a problemi simili. Infatti i programmi a gestione diretta sono gestiti direttamente dalla Commissione europea per raggiungere gli obiettivi dell'attuale periodo di programmazione, indicando, in linea di massima, tre diverse modalità di attuazione:

- Creazione e sperimentazione di nuovi modelli
- Sperimentazioni di prototipi, metodologie innovative
- Scambi di buone e cattive pratiche.

La CE si assume anche il rischio che alcune di queste sperimentazioni possano essere un insuccesso. Ma anche il fallimento contiene un'indicazione utile in quanto rappresenta esempi da non ripetere. Se invece la sperimentazione ha successo la Commissione potrà decidere di renderla strutturale e proporla come esempio ad altri Paesi.

Stando così le cose è abbastanza ovvio che molti, anche se legittimi, bisogni del territorio non siano coerenti con questa tipologia di interventi. Ma è qui che il partenariato deve fare un ulteriore sforzo e chiedersi "che cosa può essere ricercato o sperimentato o scambiato in un lavoro congiunto con partner stranieri che sia rilevante per il mio e il loro territorio, pertinente rispetto alla tematica da affrontare e che abbia valore aggiunto europeo?".

## 1.5 Il principio partenariale e i programmi a gestione diretta

In generale possiamo affermare che non vi sono programmi a gestione diretta finalizzati in via esclusiva ad agire su questo principio-politica orizzontale come invece succede per le pari opportunità e la sostenibilità ambientale. Nei formulari di candidatura, dei programmi a gestione diretta, sovente vi è una sezione dedicata a comprendere quale sia il partenariato che sostiene il progetto, quali azioni sono state attuate per costruire tale compagine, quali siano i bisogni dei beneficiari del progetto e come sono stati coinvolti. Questi aspetti sono cruciali per la coerenza della logica di intervento ovvero la coerenza tra problemi/bisogni dei beneficiari e, a cascata, obiettivi, risultati e attività del progetto.

Questi elementi costituiscono informazioni essenziali per rispondere al criterio di valutazione sulla “rilevanza” del progetto ovvero “la misura in cui gli obiettivi del progetto sono coerenti con i bisogni dei beneficiari, con i bisogni della nazione, con le priorità globali e le politiche dei donatori”<sup>3</sup>.

Un altro aspetto che normalmente viene richiesto di chiarire nelle candidature di progetto è come il partenariato coinvolto sosterrà il progetto dopo la sua conclusione per mantenere nel tempo i suoi effetti. Questo aspetto viene valutato con il criterio della “durabilità o sostenibilità” del progetto.

Va da se che la rilevanza e la sostenibilità sono tra i criteri di valutazione principali dei progetti europei.

---

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gbb\\_det\\_en.htm#01\\_01](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gbb_det_en.htm#01_01)

## 2. Il principio di non discriminazione e la promozione della parità fra uomini e donne

### 2.1 I riferimenti normativi

L'articolo 7 del Regolamento n. 1303/2013 riguarda la "Promozione della parità fra uomini e donne e la non discriminazione". Il Regolamento specifica che: *"Gli Stati membri e la Commissione provvedono affinché la parità tra uomini e donne e l'integrazione della prospettiva di genere siano tenute in considerazione e promosse in tutte le fasi della preparazione e dell'esecuzione dei programmi, anche in connessione alla sorveglianza, alla predisposizione di relazioni e alla valutazione. Gli Stati membri e la Commissione adottano le misure necessarie per prevenire qualsiasi discriminazione fondata su sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale durante la preparazione e l'esecuzione dei programmi. In particolare, si tiene conto della possibilità di accesso per le persone con disabilità in tutte le fasi della preparazione e dell'esecuzione dei programmi"*.

Il 29 ottobre 2014 è stata approvata la Decisione di Esecuzione della Commissione, relativa all'Accordo di Partenariato 2014-2020 per l'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei. Tale accordo è stato adottato dalla Commissione europea a chiusura del negoziato formale, conformemente all'art. 14 del Regolamento UE N.1303/2013. Nell'Accordo di Partenariato, vi è una sezione dedicata specificatamente alla "Promozione dell'eguaglianza tra uomo e donna, della non discriminazione e dell'accessibilità"<sup>4</sup>, dove si esplicita come la scelta di concentrare parte delle risorse finanziarie della programmazione 2014-2020 sulle politiche a favore dei soggetti più deboli e vulnerabili consentirà di operare sui territori in modo integrato attraverso un'offerta articolata di interventi e strumenti che agiscono su più obiettivi (rafforzamento delle competenze e orientamento, occupazione, accesso ai finanziamenti, imprenditorialità, auto impiego, organizzazione del lavoro e dei tempi di vita, inclusione sociale, servizi di cura e servizi socio-sanitari). Ciò al fine di prevenire fenomeni di discriminazione e garantire pari opportunità per tutti, soprattutto per le persone più vulnerabili. Gli effetti attesi dalle azioni positive e dagli interventi orizzontali evidenziati dai Programmi Operativi ricadranno, innanzitutto, sul miglioramento della qualità della vita, sull'istruzione e sulla formazione, sul potenziamento

<sup>4</sup> [http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/AccordoPartenariato/Accordo di Partenariato\\_SEZIONE\\_1B.pdf](http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/AccordoPartenariato/Accordo di Partenariato_SEZIONE_1B.pdf)

dell'accessibilità al mercato del lavoro, sull'aumento dell'occupazione e sul miglioramento delle condizioni lavorative nonché sul sostegno all'autoimprenditorialità.

La promozione della parità uomo - donna sarà sostenuta sia attraverso l'integrazione della prospettiva di genere nelle diverse fasi di realizzazione delle politiche (programmazione, attuazione, sorveglianza, monitoraggio e valutazione), sia attraverso le azioni positive previste nei Programmi volte a ridurre i gap ancora oggi esistenti tra i generi.

## 2.2 Il principio di non discriminazione, di uguaglianza di genere e il loro significato

Il principio di non-discriminazione è uno dei principi fondanti dell'UE, volto a garantire la parità di trattamento tra le persone, quali che siano la nazionalità, il sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le credenze, un handicap, l'età o l'orientamento sessuale.

Al fine di garantire la parità di condizioni tra gli Stati membri il trattato che istituisce la Comunità economica europea conteneva già una disposizione che vietava **la discriminazione fondata sul genere in materia di occupazione e lavoro**. Ciò avrebbe impedito agli Stati membri di acquisire vantaggi concorrenziali gli uni rispetto agli altri, offrendo alle donne retribuzioni più basse o condizioni di lavoro meno favorevoli.

Nonostante questo insieme di norme si sia notevolmente arricchito sino a comprendere ambiti quali le pensioni, la maternità e i regimi giuridici di sicurezza sociale, fino al 2000 il diritto dell'Unione della non discriminazione riguardava unicamente il contesto dell'occupazione e della sicurezza sociale, e comprendeva soltanto le discriminazioni fondate sul sesso.

Negli anni '90 vari gruppi di interesse hanno esercitato notevoli pressioni affinché il divieto di discriminazione sancito dal diritto dell'Unione fosse esteso ad altri ambiti, quali la razza e l'origine etnica, l'orientamento sessuale, le convinzioni religiose, l'età e la disabilità.



Nel 2000 sono state adottate due direttive: la “**Direttiva sulla Parità di trattamento in materia di occupazione**”<sup>5</sup>, che vieta le discriminazioni fondate sulla religione, gli handicap, l’età e l’orientamento sessuale nell’ambito del lavoro, e la “**Direttiva sull’uguaglianza razziale**”<sup>6</sup>, che vieta le discriminazioni fondate sulla razza o l’origine etnica oltre che nel contesto del lavoro anche nell’accesso alla protezione e alla sicurezza sociale come pure nell’accesso ai beni e ai servizi. Si trattò di una significativa estensione dell’ambito di applicazione del diritto della non discriminazione dell’Unione, in quanto è stato riconosciuto che, per consentire agli individui di sviluppare appieno le proprie potenzialità nel mercato del lavoro, è essenziale garantire loro parità di accesso anche a servizi come l’assistenza sanitaria, l’istruzione e l’abitazione.

Consapevole delle eventuali ripercussioni delle sue politiche sui diritti umani e nel tentativo di far sentire i cittadini «più vicini» all’Europa, nel 2000 l’UE e i suoi Stati membri hanno proclamato la “**Carta dei diritti fondamentali**”<sup>7</sup>. La Carta enuncia una serie di diritti che traggono spunto da quelli sanciti nelle costituzioni degli Stati membri, dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo e dai Trattati universali sui diritti umani, fra cui la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. Benché il documento adottato nel 2000 fosse una semplice «dichiarazione» non vincolante giuridicamente, la Commissione si era impegnata a conformarsi nelle sue proposte.

Con la sua entrata in vigore nel 2009, il **Trattato di Lisbona**<sup>8</sup> ha reso la Carta uno strumento giuridicamente vincolante per le istituzioni dell’UE, che sono quindi tenute a rispettarla. Anche gli Stati membri sono tenuti a conformarsi, ma soltanto allorché si trovino a dare attuazione al diritto dell’Unione.

Il Trattato di Lisbona considera questo principio come un obiettivo dell’UE. Il Trattato contiene una clausola orizzontale volta a integrare la lotta contro le discriminazioni in tutte le politiche e le azioni dell’Unione (art. 10 del Trattato sul Funzionamento dell’UE)<sup>9</sup>. L’UE può inoltre adottare normative che vietano le discriminazioni effettuate in base alla nazionalità, ai sensi dell’articolo 18 del Trattato sul Funzionamento dell’UE. E’ prevista altresì una procedura legislativa speciale volta a combattere le

5 Dir. 27 novembre 2000, n. 2000/78/CE, [http://www.pariopportunita.gov.it/images/stories/nuova\\_norm\\_comunitaria/dir\\_2000\\_78\\_ce.pdf](http://www.pariopportunita.gov.it/images/stories/nuova_norm_comunitaria/dir_2000_78_ce.pdf)

6 Dir. 29 giugno 2000, n. 2000/43/CE, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:it:HTML>

7 <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/0003fbc4e5/Carta-dei-diritti-fondamentali-dell'UE.html>

8 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=IT>

<sup>9</sup> Articolo 10, Nella definizione e nell’attuazione delle sue politiche e azioni, l’Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l’origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l’età o l’orientamento sessuale.



discriminazioni. Il Consiglio può quindi adottare tutte le misure necessarie, deliberando all'unanimità e previa approvazione del Parlamento europeo. Nel quadro della procedura legislativa ordinaria, le istituzioni europee possono adottare principi di base intesi a orientare l'azione degli Stati membri nella loro lotta contro le discriminazioni. I cittadini europei possono esercitare il loro diritto di ricorso in caso di discriminazione diretta o indiretta, ovvero in caso di trattamento differente in un contesto equiparabile o in ragione di uno svantaggio che non può essere giustificato da un obiettivo legittimo e proporzionato<sup>10</sup>.

Tra le varie forme di discriminazione, la Ce pone particolare attenzione a quella fra uomini e donne, il cui contrasto rappresenta uno dei principi fondamentali sanciti dal diritto comunitario. Gli obiettivi dell'UE in materia di uguaglianza tra le donne e gli uomini hanno lo scopo di assicurare le pari opportunità e l'uguaglianza di trattamento tra donne e uomini, nonché di lottare contro ogni discriminazione basata sul sesso. In questo settore, l'UE ha seguito un duplice approccio, associando azioni specifiche e "**gender mainstreaming**".

Il "**gender mainstreaming**", (c.d. prospettiva di genere), trova il suo fondamento nell'articolo 8 del TFUE<sup>11</sup> e si riferisce al processo di valutazione delle implicazioni per uomini e donne di ogni azione pianificata, compresa la legislazione, le politiche o i programmi, in tutti i settori e a tutti i livelli. Si tratta quindi di una strategia che a partire dalla progettazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche e dei programmi in tutti gli ambiti politici, economici e sociali fa in modo che le donne e gli uomini possano beneficiare in ugual misura dell'uguaglianza e che la disuguaglianza non si perpetui. L'obiettivo finale è quello di raggiungere la parità tra i sessi.

Il **mainstreaming** di genere mira quindi a rendere gli interventi dell'UE più efficaci, rendendo la loro rilevanza di genere visibile in modo che le donne e gli uomini beneficino allo stesso modo e la disuguaglianza non sia perpetuata.

La strategia della Commissione, attraverso la Carta per le Donne adottata nel 2010, chiarisce che il **mainstreaming** di genere deve essere pertanto implementato come parte integrante delle politiche della Commissione, anche attraverso processi di valutazione e valutazioni di impatto.

<sup>10</sup> Estratto da "Manuale di diritto europeo della non discriminazione" (luglio 2010): [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1510-FRA-CASE-LAW-HANDBOOK\\_IT.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1510-FRA-CASE-LAW-HANDBOOK_IT.pdf)

<sup>11</sup> Art. 8, Nelle sue azioni l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne.

## 2.2.1 Strategia della Commissione Europea per la parità tra donne e uomini 2010-2015

La CE ha presentato le priorità in materia di parità tra uomini e donne nella Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 21 settembre 2010 denominata **“Strategia per la parità tra donne e uomini 2010-2015”**.

Questa strategia ha lo scopo di contribuire a migliorare la posizione delle donne nel mercato del lavoro, nella società e nelle posizioni decisionali, tanto nell'UE quanto nel resto del mondo. Tale documento, che segue la tabella di marcia 2006-2010 per la parità fra le donne e gli uomini, riprende le priorità definite dalla “Carta per le donne”, e costituisce il programma di lavoro della Commissione e descrive le azioni chiave previste nel periodo 2010-2015.

Questa strategia costituisce inoltre una base per la cooperazione fra la Commissione, le altre istituzioni europee, gli Stati membri e le altre parti interessate, nel quadro del patto europeo per la parità di genere.

I punti prioritari sono di seguito sintetizzati:

### **Indipendenza economica delle donne**

Il tasso di occupazione delle donne è aumentato in maniera significativa nel corso dell'ultimo decennio. Ciononostante questa crescita deve proseguire per raggiungere l'obiettivo fissato dalla strategia Europa 2020 di un tasso di occupazione del 75% e va estesa alle donne che hanno tassi di occupazione più bassi. Occorre migliorare la qualità dei posti di lavoro e delle politiche di conciliazione della vita privata e di quella professionale.

La Commissione intende sostenere iniziative volte a:

- promuovere la parità nell'ambito della strategia Europa 2020 e dei finanziamenti dell'UE;
- incoraggiare il lavoro autonomo e l'imprenditorialità femminile;
- valutare i diritti dei lavoratori in materia di congedo per motivi di famiglia;
- riferire sui risultati ottenuti dagli Stati membri per quanto riguarda le strutture di assistenza per l'infanzia;

- promuovere la parità di genere in tutte le iniziative concernenti l'immigrazione e l'integrazione dei migranti.

## **Pari retribuzione**

La Commissione sottolinea il persistere di un divario retributivo tra uomini e donne, anche per lo stesso lavoro o per un lavoro di pari valore. Le cause di tale divario sono molteplici e derivano, in particolare, anche dalla segregazione nell'istruzione e nel mercato del lavoro.

Per contribuire a sradicare le disparità retributive la Commissione intende:

- esplorare con le parti sociali le possibilità di migliorare la trasparenza delle retribuzioni;
- sostenere le iniziative per la parità retributiva sul posto di lavoro come marchi, attestati e premi;
- istituire una giornata europea della parità retributiva;
- incoraggiare le donne a scegliere professioni «non tradizionali», per esempio in settori verdi e innovativi.

## **Parità nel processo decisionale**

Le donne sono sottorappresentate nei processi decisionali, sia nei parlamenti e governi nazionali sia nei consigli di direzione di grandi imprese. Esse rappresentano tuttavia la metà della forza lavoro e più della metà dei nuovi diplomati universitari dell'UE.

In tale quadro la Commissione intende:

- proporre iniziative mirate al miglioramento della situazione;
- monitorare i progressi in particolare nel settore della ricerca, con un obiettivo del 25% di donne in posizioni direttive di alto livello;
- favorire l'aumento del numero di donne nei comitati e gruppi di esperti istituiti dalla Commissione, con un obiettivo di almeno il 40% di donne;
- promuovere una maggiore partecipazione delle donne alle elezioni al Parlamento europeo.

## **Dignità, integrità e fine della violenza nei confronti delle donne**

Si stima che in Europa il 20-25% delle donne sia stato oggetto di violenze fisiche almeno una volta nella vita e che circa mezzo milione di donne viventi in Europa sia stato sottoposto a mutilazioni genitali.

La Commissione intende:

- proporre un approccio globale a livello dell'UE contro la violenza;
- adoperarsi affinché la legislazione europea in materia di asilo tenga conto di considerazioni relative alla parità dei sessi;
- monitorare le questioni di genere nel settore della salute.

### **Parità tra donne e uomini nelle azioni esterne**

La politica esterna dell'UE intende contribuire alla parità tra uomini e donne e all'emancipazione femminile. A tale titolo la Commissione intende:

- migliorare la parità di trattamento fra uomini e donne nei paesi candidati e nei potenziali paesi candidati all'adesione all'UE;
- attuare il piano d'azione sulla parità di trattamento e l'emancipazione femminile nell'ambito della cooperazione allo sviluppo (2010-2015);
- condurre un dialogo regolare e scambi di esperienze con i paesi partner della politica europea di vicinato;
- integrare le considerazioni di parità di genere nelle operazioni di aiuto umanitario.

### **Questioni orizzontali**

La Commissione s'impegna a migliorare la parità di trattamento tra uomini e donne, rivolgendo un'attenzione particolare:

- al ruolo degli uomini nella parità tra donne e uomini,
- alla promozione delle buone pratiche in materia di ridefinizione dei ruoli attribuiti ai sessi nel settore della gioventù, dell'istruzione, della cultura e dello sport;

- alla piena applicazione della legislazione europea, in particolare della direttiva 2004/113/CE sulla parità di trattamento nell'accesso ai beni e servizi e nella fornitura di beni e servizi, nonché della direttiva 2006/54/CE sulle pari opportunità;
- alla *governance* e agli strumenti per la parità di trattamento tra uomini e donne, in particolare attraverso l'elaborazione di una relazione annuale sulla parità di genere per contribuire al dialogo annuale di alto livello tra il Parlamento europeo, la Commissione, gli Stati membri e le principali organizzazioni interessate.

### 2.3 Le ricadute del principio sugli enti locali e nell'implementazione dei progetti internazionali

In questo paragrafo sono analizzate in particolare **le discriminazioni nei contesti lavorativi** e quali sono le pratiche che i decisori politici possono mettere in atto per integrare il principio di non discriminazione nella fase di programmazione.

In Italia, sia a livello nazionale che locale sono state istituite le figure di **"Consigliere di Parità"**<sup>12</sup> figure istituite per la promozione ed il controllo dell'attuazione dei principi di uguaglianza di opportunità e non discriminazione per uomini e donne nel mondo del lavoro. Oltre al livello nazionale, la legge prevede che la/il Consigliera/e di parità sia istituita/o, nel ruolo di effettiva/o e supplente, anche a livello regionale e provinciale. La Consigliera Nazionale è nominata con decreto del Ministro del Lavoro di concerto con il Ministro delle Pari Opportunità. Nell'esercizio di tale funzione, la Consigliera riveste anche la qualifica di pubblico ufficiale ed ha l'obbligo di segnalazione all'autorità giudiziaria per i reati di cui viene a conoscenza. Si occupa della trattazione dei casi di discriminazione di rilevanza nazionale, e della promozione di pari opportunità anche mediante la partecipazione a diversi organismi di rilevanza nazionale che si interessano di politiche attive del lavoro, di formazione e di conciliazione, al fine di individuare – in tali sedi - linee di intervento per la realizzazione e la diffusione del *mainstreaming* di genere.

---

<sup>12</sup> La normativa di riferimento in merito a compiti, funzioni, organizzazione del lavoro è il D. lgs. 11 aprile 2006, n. 198 - "Codice di pari Opportunità tra uomo e donna" - capo IV "Consigliere e Consiglieri di parità" (art. 13-21), integrato con il D. lgs. 25 gennaio 2010, n. 5 Attuazione della direttiva 2006/54/CE relativa al principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.

Le azioni della Consigliera Nazionale di parità si caratterizzano pertanto per una duplice funzione, da un lato di vigilanza contro le discriminazioni e dall'altro di promozione della parità e pari opportunità in ambito lavorativo. La Consigliera di Parità regionale è nominata, con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro per le Pari Opportunità, su designazione della Regione, sentite la commissione regionale Politiche del Lavoro. La Consigliera di parità deve possedere requisiti di specifica competenza ed esperienza pluriennale in materia di: lavoro femminile, parità, pari opportunità e mercato del lavoro.

Tale figura istituzionale rappresenta il "presidio" del mercato del lavoro dal punto di vista delle pari opportunità e in quanto tale si relaziona con gli altri soggetti chiave del territorio.

Per ogni Consigliera si provvede altresì alla nomina di un supplente che agisce su mandato della consigliera o del consigliere effettivo ed in sostituzione della medesima o del medesimo.

Considerazioni sulla parità di genere sono incluse nelle **Linee Guida sulla Valutazione d'Impatto della Commissione**<sup>13</sup>. In particolare, sotto il titolo "**Uguaglianza di Genere, parità di trattamento e di opportunità, non discriminazione**" gli orientamenti identificano una serie di domande che dovrebbero essere sempre considerate in **qualsiasi scelta politica**:

- l'azione incide sul principio di non discriminazione, parità di trattamento e opportunità per tutti?
- ha un impatto diverso su uomini e donne?
- promuove la parità tra uomini e donne?
- comporta un diverso trattamento di gruppi o individui per motivi di sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età e orientamento sessuale? o potrebbe portare a una discriminazione indiretta?
- ci sono effetti specifici su particolari gruppi a rischio (determinati da età, sesso, disabilità, gruppo sociale, mobilità, regione, ecc.)?

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf)

Porsi questo genere di domande può essere utile anche nella **predisposizione di proposte progettuali, e risponde ad un duplice obiettivo**<sup>14</sup>:

- per i soggetti proponenti rappresentano uno strumento di autovalutazione e permettono una immediata diffusione, tra gli operatori e le imprese, della cultura e del rispetto del principio di pari opportunità e non discriminazione.
- per coloro che valuteranno le proposte progettuali, rappresenta uno strumento che permette una immediata verifica del rispetto dei due principi.

Un utile strumento è il **“Manuale per l’Integrazione di genere”**<sup>15</sup> che fornisce una guida efficace per tutti gli attori pubblici, in particolare, per una migliore applicazione del *mainstreaming* di genere in queste politiche e quindi servire meglio i bisogni dei cittadini, sia per le donne e uomini.

Il manuale propone un metodo in quattro fasi rivolto in particolare ai responsabili delle politiche per l’occupazione e per la protezione e l’inclusione sociale:

---

<sup>14</sup> A tale proposito si consiglia la Guida per l’applicazione del principio di pari opportunità di genere e non discriminazione negli avvisi pubblici della Programmazione 2010-2013, elaborato dalla Regione Puglia nel PO FESR 2007-2013

<sup>15</sup> “Manuale per l’integrazione di genere nelle politiche per l’occupazione, l’inclusione sociale e la protezione sociale”, DG Occupazione, affari sociali e le pari opportunità, aprile 2008



- **Come organizzarsi:** incentrata sull'attuazione e l'organizzazione, generando sensibilizzazione e titolarità;
- **Analizzare le disparità di genere:** come descrivere le disuguaglianze di genere rispetto alla partecipazione, alle risorse, norme, valori e diritti, e di valutare le tendenze senza intervento politico;
- **Valutare l'impatto delle politiche:** la terza fase analizza il potenziale impatto sui generi delle politiche rispetto alla partecipazione, alle risorse, alle norme, ai valori e ai diritti;
- **Rielaborare le politiche:** la quarta fase consiste nell'identificare modi di ripensare le politiche nel quadro della promozione dell'integrazione di genere.

In particolare, per quanto attiene **all'integrazione di genere nelle politiche per l'occupazione**, tale guida declina le fasi sopra menzionate in riferimento a 4 tipi di politiche:

### 1) Integrazione di genere nelle politiche attive del mercato del lavoro

Come si legge in Occupazione in Europa 2006<sup>16</sup>, le politiche del mercato del lavoro sono interventi pubblici mirati verso gruppi particolari sul mercato del lavoro e come tali si possono distinguere dalle politiche generali per l'occupazione come per esempio le misure volte a ridurre il costo della mano d'opera. Le politiche attive del mercato del lavoro puntano ad aumentare le probabilità di impiego o a migliorare le prospettive di reddito per le persone/gruppi che trovano difficile l'inserimento nel mercato del lavoro.

Per promuovere la parità dei sessi, i principi delle pari opportunità dovrebbero essere inclusi nel funzionamento dei servizi pubblici per l'occupazione. La guida propone alcuni metodi efficaci in questo senso ossia:

- la nomina di un/a funzionario/a addetto/a alle pari opportunità che abbia le competenze necessarie;
- l'informazione dei dipendenti dei servizi pubblici in merito all'integrazione di genere e al modo di incorporarla nelle loro attività quotidiane;
- l'apertura dei programmi del mercato attivo del lavoro a tutte le persone inattive e non solamente a chi riceve i sussidi di disoccupazione, per assicurare la parità di accesso di uomini e donne alle politiche attive del mercato del lavoro.

<sup>16</sup> Commissione europea (2006). Occupazione in Europa, 2006, pag. 120



## 2) Politiche relative alla retribuzione e alla carriera

La riduzione del gap salariale è un tema importante nell'agenda politica europea. Fa parte della strategia europea per l'occupazione fin dal 1999 e gli sforzi politici si sono intensificati nel corso degli anni. Nel 2003 è stato chiesto agli Stati membri di formulare obiettivi a questo proposito al fine di «*arrivare nel 2010 a una sostanziale riduzione del gap salariale tra i generi in tutti gli Stati membri attraverso un approccio multiplo che tenga conto dei fattori sottostanti, tra cui la segregazione settoriale e occupazionale, l'istruzione e la formazione, le classificazioni dei lavori e i sistemi salariali, la sensibilizzazione e la trasparenza*» (decisione 2003/578/CE del Consiglio, del 22 luglio 2003, GU L 197 del 5.8.2003, pag. 20).

## 3) Politiche per la riconciliazione

Nella tabella di marcia per la parità fra uomini e donne, la riconciliazione tra il lavoro, il privato e la vita familiare è presentata come una delle sei aree prioritarie di azione per l'integrazione di genere: «*i servizi e le strutture si adattano troppo lentamente al fatto che sia le donne che gli uomini lavorano. Pochi uomini prendono il congedo parentale o lavorano a tempo parziale (il 7,4% rispetto al 32,6% delle donne), poiché le donne restano maggiormente responsabili dell'assistenza ai figli e alle altre persone a carico. Gli uomini andrebbero incoraggiati ad assumersi le proprie responsabilità familiari, segnatamente con incentivi a prendere congedi parentali e a utilizzare il diritto al congedo come le donne*». La politica per la riconciliazione è volta a migliorare l'integrazione di genere, ma è anche una condizione necessaria al raggiungimento degli obiettivi dell'UE di crescita, occupazione, e coesione sociale. La necessità di dare vita a un'economia flessibile, di sfruttare appieno il potenziale di forza lavoro, il mutare delle forme familiari e la pressione demografica di una popolazione che invecchia sempre più fanno della riconciliazione tra il lavoro e la vita privata una delle tematiche più rilevanti dell'agenda sociale europea.

Le politiche per la riconciliazione si possono definire come politiche che sostengono direttamente l'integrazione tra vita professionale e vita privata. In questo senso possono riferirsi a tutta una serie di interventi che vanno dai servizi di custodia dei bambini, ai permessi, alla flessibilità delle condizioni di lavoro ad altre politiche per la riconciliazione come per esempio i contributi familiari per i partner che lavorano. Una prospettiva di integrazione di genere in materia di riconciliazione è in un certo senso già acquisita dato che molti governi europei riconoscono l'impatto delle responsabilità domestiche

sull'occupazione femminile. Tuttavia le risposte politiche variano da un paese all'altro, come varia l'attenzione esplicita o implicita alla parità dei generi. Alcuni paesi favoriscono la prestazione di servizi pubblici e privati, altri sostengono la possibilità di lavorare part-time. Per alcuni paesi la riconciliazione è ancora una questione femminile, mentre in altri è riconosciuta.

#### 4) Politiche di flessicurezza

La flessicurezza è diventata un importante quadro di riferimento nel dibattito sulla modernizzazione dei mercati del lavoro in Europa. Il concetto di flessicurezza ha assunto sempre più peso dopo la pubblicazione nel 2003 della relazione dell'*European Employment Task Force*, presieduta da Wim Kok, sulla creazione di maggiore occupazione in Europa. Nella relazione si legge che, per dare un colpo di volano all'occupazione e alla produttività, l'Europa deve aumentare l'adattabilità dei suoi lavoratori e delle sue imprese.

Un'organizzazione del lavoro più reattiva è necessaria in particolare al fine di prevenire l'emergere un mercato del lavoro di terzo livello in cui gli «*insiders*» godrebbero di un'elevata protezione dell'occupazione, mentre gli «*outsiders*» sarebbero reclutati attraverso formule di contratto alternative che offrirebbero minore protezione. Nel giugno 2007 la Commissione europea ha adottato una comunicazione sulla flessicurezza per aiutare gli sforzi di riforma all'interno degli Stati membri.

Le strategie nazionali di **flessicurezza**, secondo la CE, devono essere attuate in base a quattro principi che si rafforzano reciprocamente:

- la flessibilità e la sicurezza dei contratti di lavoro nel rispetto del diritto del lavoro, dei contratti collettivi e dei principi moderni di organizzazione del lavoro;
- l'attuazione di strategie di apprendimento durante l'intero arco della vita per sostenere l'adattamento permanente dei lavoratori, in particolare dei più vulnerabili sul mercato del lavoro;
- l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro (PAML) per aiutare i lavoratori a ritrovare un posto di lavoro in seguito a un periodo di inattività;
- la modernizzazione dei sistemi di sicurezza sociale per l'assegnazione di aiuti finanziari che incoraggino l'occupazione e facilitino la mobilità sul mercato del lavoro.

Le parti sociali devono partecipare attivamente all'attuazione delle strategie di flessicurezza per garantire la buona applicazione di tali principi.

L'importante è quindi trovare un equilibrio tra le politiche volte a migliorare l'adattabilità dei lavoratori e del posto di lavoro. In questo senso, l'approccio alla flessicurezza richiede di passare dal paradigma della sicurezza del lavoro (fare lo stesso lavoro per tutta la vita) al paradigma della sicurezza occupazionale (avere possibilità di impiego e competenze per tutta la vita). Date le relazioni tra flessicurezza e genere e le diverse posizioni assunte nel dibattito in corso, l'integrazione di genere nelle politiche per la flessicurezza è della massima importanza. A questo riguardo, l'integrazione di genere comporta la necessità di riconoscere la tensione tra l'obiettivo di promuovere la flessibilità e l'obiettivo della sicurezza occupazionale nonché il ruolo centrale del genere nel determinare il futuro del mercato del lavoro. Più in particolare, un approccio di integrazione di genere alle politiche in materia di flessicurezza dovrebbe:

- riconoscere il ruolo del genere nel rafforzare le disparità associate al lavoro flessibile e nella creazione di schemi di lavoro flessibile;
- dovrebbe rispondere alle esigenze di riconciliazione delle persone impegnate nella custodia (di bambini, anziani) riconoscendo il rischio legato all'estensione degli orari di lavoro o di turni di lavoro incompatibili con l'aspetto sociale;
- dovrebbe sostenere percorsi di uscita dal lavoro e dagli orari non standard per evitare il rischio di incorrere in trappole sul lungo termine e a segmentazione delle donne in o verso forme di occupazione svantaggiate.

### 2.3.1 I Programmi comunitari per promuovere la parità tra uomini e donne e principio di non discriminazione

Dal 2007 al 2013, con il Programma Comunitario **PROGRESS**, l'Ue ha concentrato notevoli sforzi e ingenti risorse per contrastare l'emarginazione, la discriminazione e la povertà in Europa, con l'obiettivo di raggiungere i seguenti obiettivi:

- migliorare la conoscenza e la comprensione della situazione degli Stati membri e degli altri paesi partecipanti mediante l'analisi, la valutazione e l'attento controllo delle politiche;

- supportare lo sviluppo di strumenti e metodi statistici e di indicatori comuni suddivisi, se del caso, per sesso e gruppo di età, nei settori contemplati dal programma;
- sostenere e seguire, se del caso, l'attuazione della legislazione e degli obiettivi strategici della Comunità negli Stati membri e valutarne l'efficacia e l'impatto;
- promuovere la creazione di reti, l'apprendimento reciproco, l'identificazione e la diffusione di buone prassi e di impostazioni innovative a livello europeo;
- sensibilizzare maggiormente le parti interessate e il grande pubblico alle politiche e agli obiettivi comunitari attuati nel quadro di ciascuna delle cinque sezioni;
- migliorare la capacità delle principali reti di livello europeo di promuovere, sostenere e sviluppare ulteriormente le politiche dell'Unione e, se del caso, i suoi obiettivi.

Nell'ottica della nuova **strategia Europa 2020**, sono stati istituiti nuovi programmi:

**Programma EaSI** (Programma dell'UE per l'occupazione e l'innovazione sociale), con un budget previsto di 815 milioni di euro, che si prefigge in particolare di:

- prestare un'attenzione particolare ai gruppi vulnerabili, quali i giovani;
- promuovere la parità tra uomini e donne, anche mediante l'integrazione della prospettiva di genere nelle altre politiche e, se del caso, nell'elaborazione del bilancio;
- combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o le tendenze sessuali;
- promuovere un elevato livello di occupazione sostenibile e di qualità, garantire una protezione sociale adeguata e dignitosa, combattere la disoccupazione a lungo termine e lottare contro la povertà e l'esclusione sociale, nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione.

Programma **Diritti e cittadinanza** per un totale di budget di 138,66 Milioni di euro. Tale programma sostituisce i precedenti programmi: Diritti fondamentali e cittadinanza, Daphne III, Progress nelle componenti "diversità e lotta contro la discriminazione" e "parità tra uomini e donne".

Il programma si pone come obiettivo quello di implementare il rispetto dei diritti dei bambini, riconoscendoli come soggetti vulnerabili, in particolare in situazioni di povertà, esclusione sociale, disabilità, o altre situazioni particolari che li mettono a rischio.

Il nuovo assetto si propone di contribuire a rendere i diritti e le libertà delle persone effettive nella pratica, facendoli conoscere meglio e applicandoli in modo più coerente in tutta l'UE.

Il programma si pone come obiettivo di implementare il rispetto dei diritti dei bambini, riconoscendo che i bambini sono vulnerabili, in particolare in situazioni di povertà, esclusione sociale, disabilità, o altre situazioni particolari che li mettono a rischio

Infine è stato istituito il programma **COSME - per la competitività delle Imprese e delle PMI**, per un totale di 2,3 Miliardi di euro. Il programma COSME mira a incrementare la competitività delle PMI sui mercati, sostenendo l'accesso ai finanziamenti ed incoraggiando la cultura imprenditoriale, inclusa la creazione di nuove imprese.

L'assegnazione dei fondi nell'ambito del programma COSME sarà gestita da intermediari finanziari quali banche, garanzie comuni e fondi di capitale di rischio.

COSME sosterrà, inoltre, molti degli stessi programmi di successo già in atto, compreso il co-finanziamento della rete *Enterprise European Network* (EEN) con oltre 600 uffici in Europa e nel mondo.

COSME ha 3 obiettivi chiave:

- migliorare l'accesso ai finanziamenti destinati alle PMI sotto forma di capitale di rischio o prestito a complemento dei programmi finanziari a livello nazionale;
- agevolare l'accesso ai mercati sia all'interno dell'Unione europea che a livello mondiale;
- promuovere l'imprenditorialità e la cultura di impresa, sviluppando abilità e attitudini, in particolare tra i nuovi imprenditori, i giovani e le donne.

### 3. Il principio dello sviluppo sostenibile.

#### 3.1 I riferimenti normativi

I principali riferimenti normativi del principio dello sviluppo sostenibile sono rinvenibili nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TCE) e in particolare nell'art. 11 e nell'articolo 191 che di seguito riportiamo per le parti di interesse:

Articolo 11 (ex articolo 6 del TCE)

*Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.*

Articolo 191 (ex articolo 174 del TCE)

*1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:*

- *salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,*
- *protezione della salute umana,*
- *utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,*
- *promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.*

*2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga».*

*In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione.*

3. Nel predisporre la sua politica in materia ambientale l'Unione tiene conto:

- dei dati scientifici e tecnici disponibili,
- delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione,
- dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione,
- dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni.

Il Regolamento (UE) n. 1303/2013<sup>17</sup> recante disposizioni comuni sui fondi SIE ovvero i fondi strutturali e di investimento europei stabilisce che il principio dello sviluppo sostenibile è uno dei tre principi orizzontali e all'articolo 8 "Sviluppo sostenibile" specifica quanto segue:

*"Gli obiettivi dei fondi SIE sono perseguiti in linea con il principio dello sviluppo sostenibile e della promozione, da parte dell'Unione, dell'obiettivo di preservare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, conformemente all'articolo 11 e all'articolo 191, paragrafo 1, TFUE, tenendo conto del principio "chi inquina paga".*

*Gli Stati membri e la Commissione provvedono affinché nella preparazione e nell'esecuzione degli accordi di partenariato e dei programmi siano promossi gli obblighi in materia di tutela dell'ambiente, l'impiego efficiente delle risorse, la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ai medesimi, la protezione della biodiversità, la resilienza alle catastrofi, nonché la prevenzione e la gestione dei rischi. Gli Stati membri forniscono informazioni sul sostegno agli obiettivi relativi al cambiamento climatico servendosi della metodologia basata sulle categorie di operazione, sui settori prioritari o sulle misure in quanto appropriate per ciascuno dei fondi SIE. Tale metodologia consiste nell'assegnare una ponderazione specifica al sostegno fornito a titolo dei fondi SIE a un livello corrispondente alla misura in cui il sostegno stesso apporta un contributo agli obiettivi di mitigazione dei cambiamenti climatici e di adattamento ai medesimi. La ponderazione specifica attribuita è differenziata valutando se il sostegno fornisce un contributo rilevante o intermedio agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici. Se il sostegno non concorre a detti obiettivi o il contributo è insignificante, si assegna la ponderazione zero."*

---

<sup>17</sup> Regolamento (Ue) n. 1303/2013 del parlamento europeo e del consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.



## 3.2 Il principio dello sviluppo sostenibile e il suo significato

Ecologia ed economia condividono la stessa radice etimologica *oikos*: l'ecologia è lo studio della casa mentre l'economia è la scienza che studia la gestione della casa ma l'economia ha preso il sopravvento sull'ecologia e la "casa" oggi non gode di buona salute.

Il concetto di sviluppo sostenibile è legato alla necessità di rispettare e tutelare l'ambiente che è un'urgenza che s'impone con il processo sempre più spinto di industrializzazione e sfruttamento delle risorse naturali a cui si assiste soprattutto nel XX secolo. Iniziano così i primi studi che provano a creare consapevolezza e a lanciare un allarme sui pericoli per l'umanità e l'ecosistema generati dallo sfruttamento indiscriminato dell'ambiente naturale.

### Alcuni passi importanti per la definizione del principio

Nel 1972 studiosi del MIT (*Massachusetts Institute of Technology*) pubblicarono un rapporto denominato "Limiti dello sviluppo"<sup>18</sup> che, riportando l'esito di una simulazione al computer, metteva in evidenza che la crescita produttiva illimitata avrebbe portato al consumo delle risorse energetiche ed ambientali.

Nel 1987, con il cd "rapporto Brundtland"<sup>19</sup>, elaborato dalla Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo delle Nazioni Unite, si ha la prima definizione dello sviluppo sostenibile:

---

<sup>18</sup> Il Rapporto sui limiti dello sviluppo (dal libro *The Limits to Growth*), commissionato al MIT dal Club di Roma, pubblicato nel 1972 da Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jorgen Randers e William W. Behrens III.

<sup>19</sup> La Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo venne istituita nel 1983, in seguito a una risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con l'obiettivo di elaborare un'"agenda globale per il cambiamento". Nel 1987 la commissione pubblicò il rapporto Brundtland dal nome della sua presidente, la norvegese Gro Harlem Brundtland, altrimenti conosciuto anche come "Our common future".

*"Ambiente e sviluppo non sono realtà separate, ma al contrario presentano una stretta connessione. Lo sviluppo non può infatti sussistere se le risorse ambientali sono in via di deterioramento, così come l'ambiente non può essere protetto se la crescita non considera l'importanza anche economica del fattore ambientale. Si tratta, in breve, di problemi reciprocamente legati in un complesso sistema di causa ed effetto, che non possono essere affrontati separatamente, da singole istituzioni e con politiche frammentarie."*

*... Le specie animali e vegetali della Terra sono minacciate, ma si è ancora in tempo per bloccare tale processo. La diversità delle specie è indispensabile per il normale funzionamento degli ecosistemi e della biosfera nella sua totalità. Ma, lasciando da parte le valutazioni utilitaristiche, le specie selvatiche vanno salvaguardate anche per ragioni morali, culturali, estetiche e puramente scientifiche. I governi sono in grado di bloccare la distruzione di foreste tropicali e degli altri serbatoi di diversità biologica, pur sfruttandoli economicamente. Un indirizzo energetico sicuro è cruciale ai fini di uno sviluppo sostenibile; individuarlo, però, non è facile. Oggi l'individuo medio, in una società industriale ad economia di mercato, consuma 80 volte più energia di un abitante dell'Africa subsahariana. Per portare i consumi energetici dei paesi in via di sviluppo al livello di quelli industrializzati l'attuale uso globale di energia dovrebbe quintuplicarsi entro il 2025. Ma l'ecosistema planetario non è in grado di sopportare questo salto, tanto più se si dovesse fare ricorso a combustibili fossili non rinnovabili. (il rapporto Brundtland si conclude individuando tre aree di sforzo comune)*

1. La gestione dei beni comuni internazionali.

*Le forme tradizionali di sovranità nazionale vengono superate sempre più spesso dalle realtà dell'interdipendenza ecologica ed economica; ciò vale soprattutto per gli ecosistemi in comune e per i cosiddetti "beni comuni globali", vale a dire quelle zone del pianeta che sono al di fuori delle giurisdizioni nazionali.*



**“Lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri”.**

Il rapporto Brundtland identifica alcune sfide globali, come l’incremento demografico e la crisi alimentare, mette in relazione lo sviluppo economico con l’ambiente affermando che è necessario che si generi sviluppo senza compromettere il godimento delle risorse naturali da parte delle generazioni future e identifica tre aree di sforzo comune ovvero globali:

1. La gestione dei beni comuni internazionali.
2. Pace, sicurezza, sviluppo e ambiente.
3. Verso un’azione comune orientata a: occuparsi delle fonti; affrontare gli effetti; valutare i rischi globali; compiere scelte in base a precise informazioni; fornire i mezzi legali; investire nel futuro di noi tutti.

Nel 1988 Lester Brown, un agronomo fondatore del Worldwatch Institute, con il suo “Stato del Mondo” afferma che “la salute degli abitanti è inscindibile da quella del pianeta stesso” e seppure sia evidente che un’economia sana dipende da un ecosistema sano la tutela dell’ecosistema non viene presa in debita considerazione e i sistemi di contabilità nazionale non contabilizzano i servizi che la natura eroga (cd servizi ecosistemici<sup>20</sup>). Il Pil (Prodotto interno lordo) che misura la ricchezza prodotta da un paese, non contabilizza la perdita di biodiversità<sup>21</sup>/ecologia che è legata ad un uso indiscriminato delle risorse e

---

*2. Pace, sicurezza, sviluppo e ambiente.*

*Le sollecitazioni cui è sottoposto l’ambiente sono insieme causa ed effetto di tensioni politiche e di conflitti militari. Inutile dire quanto sarebbero gravi le conseguenze ambientali dei conflitti armati. Ma anche evitando le guerre, e cioè in condizione di “pace”, si destinano alla produzione di armi risorse cospicue che, almeno in parte, potrebbero invece andare a promuovere forme sostenibili di sviluppo. Anche lo sviluppo insostenibile, i cui effetti possono intrecciarsi con le tradizionali forme di conflitto, minaccia di accrescere le nostre insicurezze. ...*

*3. Verso un’azione comune.*

*Il carattere integrato e interdipendente delle nuove sfide e delle nuove problematiche ... le relazioni esistenti tra i sistemi economici ed ecologici è una realtà di cui le politiche e le istituzioni devono tener conto. Le proposte di cambiamenti nelle istituzioni e nelle leggi a livello nazionale, regionale e internazionale dovranno riguardare sei settori primari: occuparsi delle fonti; affrontare gli effetti; valutare i rischi globali; compiere scelte in base a precise informazioni; fornire i mezzi legali; investire nel futuro di noi tutti.”*

<sup>20</sup> Wikipedia: **I Servizi ecosistemici**, dall’inglese “ecosystem services”, sono, secondo la definizione data dal Millennium Ecosystem Assessment (MA, 2005), “i benefici multipli forniti dagli ecosistemi al genere umano”. Il Millennium Ecosystem Assessment descrive quattro categorie di servizi ecosistemici, a iniziare dai più importanti: si possono distinguere in quattro grandi categorie:

- supporto alla vita (come ciclo dei nutrienti, formazione del suolo e produzione primaria),
- approvvigionamento (come la produzione di cibo, acqua potabile, materiali o combustibile),
- regolazione (come regolazione del clima e delle maree, depurazione dell’acqua, impollinazione e controllo delle infestazioni),
- valori culturali (fra cui quelli estetici, spirituali, educativi e ricreativi).

<sup>21</sup> La Convenzione sulla biodiversità (CBD) delle Nazioni Unite la definisce come “la variabilità tra gli organismi viventi di ogni provenienza, inclusi gli ecosistemi terrestri, marini e acquatici di altro tipo e i complessi ecologici di cui essi sono parte. Questo include diversità all’interno

che è parte essenziale del benessere dell'umanità<sup>22</sup> e i prezzi non rappresentano, ma dovrebbero rappresentare, più equamente la componente ambientale usata per la produzione dei prodotti. Per dirla con una battuta: cosa accadrebbe se le api non impollinassero più i fiori?

I concetti cardine di questo filone di studi sono che l'economia è un sottoinsieme dell'ecologia, visto che la produzione usa le risorse degli ecosistemi, che performance economiche rilevanti non si sono accompagnate ad un aumento del benessere umano e che vi è quindi la necessità impellente di riconoscere e contabilizzare sia i servizi che vengono erogati alla collettività dagli ecosistemi (acqua, aria, piante, etc.) che le esternalità negative causate dai sistemi produttivi.

Da più parti giunge la sollecitazione a superare il Pil, creare dei sistemi contabili e dei parametri più equi. Tra i parametri proposti vi è l'Indice di Sviluppo Umano che è un "Indicatore di sviluppo macroeconomico (reso anche con la sigla ISU) elaborato nel 1990 dall'economista pakistano Mahbub ul Haq, recepito dall'ONU come misuratore della qualità della vita dei paesi. L'ISU si affianca al Pil, strumento utilizzato convenzionalmente per misurare la ricchezza dei singoli stati, e si iscrive nella logica della misurazione dello sviluppo umano che amplia la prospettiva della semplice crescita economica per definire il livello di sviluppo dei singoli paesi (è utilizzato con lo stesso fine anche per regioni e singole città). Questo indice si fonda sulla sintesi di tre diversi fattori: il PIL pro capite, l'alfabetizzazione e la speranza di vita."<sup>23</sup>

## Le decisioni globali

Nel solco della necessità di assumere decisioni globali nel rispetto dei sistemi ecologici, sono stati assunti degli impegni internazionali, fatti propri anche dall'Unione europea, finalizzati a rallentare lo sfruttamento delle risorse naturali, soprattutto fossili, promuovere lo sfruttamento delle energie rinnovabili, tutelare la biodiversità terrestre, contrastare il cambiamento climatico. Tra le principali iniziative vi sono:

---

delle specie e tra le specie degli ecosistemi"

<sup>22</sup> "Avviare il mondo su un percorso di sviluppo sostenibile non sarà cosa facile, dati il degrado ambientale e la confusione economica che oggi prevalgono. Non sarà certo sufficiente qualche piccolo aumento degli investimenti destinati a un impiego razionale dell'energia o dei bilanci per la pianificazione familiare. La possibilità di imboccare un simile cammino dipende infatti da un riordinamento complessivo delle priorità e da una fondamentale ristrutturazione dell'economia globale, nonché da un rilancio della cooperazione internazionale pari soltanto a quello che si ebbe dopo il conflitto mondiale. Solo a patto che la volontà di assicurare un futuro sostenibile divenga una delle principali preoccupazioni dei governi nazionali, sarà possibile evitare che il continuo deterioramento dei sistemi naturali che presiedono alla vita economica vanifichi ogni sforzo teso a migliorare la condizione umana."

<sup>23</sup> Enciclopedia Treccani

- la Dichiarazione di Rio del 1992 a cui parteciparono 172 governi e che affrontò temi come i modelli di produzione, con l'intento di limitare la produzione di elementi tossici, come il piombo nel gasolio o i rifiuti velenosi; le risorse di energia alternativa per rimpiazzare l'abuso di combustibile fossile ritenuto responsabile del cambiamento climatico globale; i sistemi di pubblico trasporto con il fine di ridurre le emissioni dei veicoli, la congestione nelle grandi città e i problemi di salute causati dallo smog, la crescente scarsità di acqua.
  - la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) del 1992 che punta alla riduzione delle emissioni dei gas serra che stanno alla base del riscaldamento globale;
- 3.3 il Protocollo di Kyoto che è un trattato internazionale riguardante il riscaldamento globale sottoscritto nel 1997 da più di 180 Paesi in occasione della Conferenza della UNFCCC e che punta a ridurre il biossido di carbonio e i gas serra. Il trattato è entrato in vigore nel 2005 e con l'accordo Doha se ne è estesa la durata fino al 2020. La strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile

In questo contesto l'Unione europea ha adottato una propria strategia a favore dello sviluppo sostenibile<sup>24</sup> che *“delinea un quadro politico comunitario e si fonda su quattro pilastri, economico, sociale, ambientale e governance mondiale, che devono reciprocamente rafforzarsi. Le conseguenze economiche, sociali e ambientali di tutte le politiche devono pertanto essere esaminate in maniera coordinata e prese in considerazione al momento della loro elaborazione e della loro adozione. L'UE deve inoltre assumersi le proprie responsabilità internazionali in materia di sviluppo sostenibile: esso deve essere promosso al di fuori dell'UE, anche per quanto riguarda gli aspetti connessi con la democrazia, la pace, la sicurezza e la libertà.”*

La strategia si fonda su alcuni principi:

- promozione e tutela dei diritti fondamentali,
- solidarietà intra ed intergenerazionale,
- garanzia di una società aperta e democratica,

<sup>24</sup> Comunicazione della Commissione del 15 maggio 2001 - Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile (Proposta della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg) [[COM\(2001\) 264](#) def.]; Comunicazione della Commissione del 13 dicembre 2005 sul riesame della strategia per lo sviluppo sostenibile - Una piattaforma d'azione [[COM\(2005\) 658](#) def.].

- partecipazione dei cittadini, delle imprese e delle parti sociali,
- coerenza e integrazione delle politiche,
- utilizzo delle migliori conoscenze disponibili,
- principi di precauzione e del "chi inquina paga".

### Chi inquina paga

Il principio "chi inquina paga"<sup>25</sup> parte dal presupposto che vi sia stato un danno all'ambiente, ponendo i costi di tale danno in capo al responsabile. Esso persegue quindi una finalità repressivo-riparatoria o specificamente ripristinatoria nella logica della internalizzazione delle esternalità negative.

La strategia definisce obiettivi per affrontare le principali sfide:

- limitare i cambiamenti climatici e i loro effetti,
- limitare gli effetti negativi dei trasporti e combattere gli squilibri regionali,
- promuovere modelli di produzione e di consumo più sostenibili,
- promuovere la gestione sostenibile delle risorse naturali,
- limitare i gravi rischi per la salute pubblica,
- combattere l'esclusione sociale e la povertà e affrontare le conseguenze dell'invecchiamento demografico,
- rafforzare la lotta contro la povertà nel mondo, di garantire uno sviluppo sostenibile globale,

e per attivare misure intersettoriali in tema di:

- conoscenza, che deve essere un motore dell'azione a favore dello sviluppo sostenibile,
- strumenti finanziari ed economici, che sono parimenti un modo per dare vita ad un mercato con prodotti e servizi meno inquinanti e per cambiare il comportamento del consumatore e fare in modo che i prezzi riflettano i reali costi ambientali e sociali,

<sup>25</sup> <http://www.reteambiente.it/news/20938/principio-chi-inquina-paga-presuppone-danno-ad-a/#sthash.AlhbqFMk.dpuf>

- comunicazione per coinvolgere i cittadini e le imprese, costruire un dialogo sistematico con i consumatori, consultare i paesi terzi, incoraggiare i partenariati tra i vari soggetti pubblici e privati.

### 3.4 I programmi a gestione diretta dell'Ue che operano sulla sostenibilità ambientale

L'Unione europea considera lo sviluppo sostenibile un principio orizzontale che deve essere rispettato sempre sia nella elaborazione di programmi che nella redazione di progetti. La strategia Europa 2020 condensata nello slogan "diventare un'economia intelligente, sostenibile e solidale" contiene in modo esplicito il principio. In pratica, l'Unione si è posta cinque ambiziosi obiettivi in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale e clima/energia, da raggiungere entro il 2020. Ogni Stato membro ha adottato per ciascuno di questi settori i propri obiettivi nazionali e interventi concreti che vanno a consolidare la strategia.

Quasi tutti i programmi a gestione diretta prevedono il sostegno allo sviluppo sostenibile che può assumere varie forme:

- **Lo sviluppo sostenibile è tra i criteri di valutazione.** Infatti tra i criteri di valutazione dei programmi vi è quello di "impatto" definibile come il cambiamento positivo o negativo prodotto da un intervento di sviluppo, diretto o indiretto, intenzionale o imprevisto. Questo include i principali impatti ed effetti risultanti dalle attività a livello sociale, economico, ambientale e di altri indicatori di sviluppo.
- **Lo sviluppo sostenibile è tra gli obiettivi e/o le priorità del programma.** Oltre al **Programma per l'ambiente e l'azione per il Clima (LIFE) 2014-2020**, direttamente mirato a supportare i progetti ambientali, sul clima e sulla conservazione della natura, ve ne sono altri che lavorano meno direttamente sulla sostenibilità tra cui Cosme, Erasmus, Horizon 2020, Meccanismo per collegare l'Europa, Meccanismo unionale di protezione civile, Strumento a favore della Groenlandia, Strumento di assistenza preadesione - IPA II 2014-2020, Strumento di partenariato per la cooperazione con i Paesi Terzi - PI 2014-2020, Strumento europeo di vicinato - ENI 2014-2020.

Nella tabella che segue vengono richiamati gli obiettivi e le priorità dei programmi a gestione diretta coerenti con il principio dello sviluppo sostenibile.

Programma	Obiettivi del programma coerenti con lo sviluppo sostenibile	Priorità del programma connesse allo sviluppo sostenibile
Programma per l'ambiente e l'azione per il Clima (LIFE) 2014-2020	Supportare i progetti ambientali, sul clima e sulla conservazione della natura.	Ambiente ed uso efficiente delle risorse; Natura e biodiversità; Governance e informazione in materia ambientale. Mitigazione e adattamento dei cambiamenti climatici; Governance e informazione in materia di clima.
Cosme	Incrementare la competitività e la sostenibilità delle imprese dell'UE sui mercati, incoraggiare una cultura imprenditoriale e promuovere la creazione e la crescita delle PMI.	
Europa per i cittadini		Benessere dei cittadini in Europa: occupazione, coesione sociale e sviluppo sostenibile.
Erasmus + 2014-2020	Contribuire al conseguimento dello sviluppo sostenibile dei paesi partner nel settore dell'istruzione superiore.	
Europa creativa	Rafforzare la competitività dei settori culturali e creativi europei, in particolare del settore audiovisivo, al fine di promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.	
Horizon 2020	Costruire una società e un'economia di primo piano su scala mondiale basate sulla conoscenza e sull'innovazione nell'intera Unione, contribuendo nel contempo allo sviluppo sostenibile. Obiettivi del filone SFIDE PER LA SOCIETA': sicurezza alimentare, agricoltura sostenibile e silvicoltura, ricerca marina, marittima e sulle acque interne e bioeconomia; energia sicura, pulita ed efficiente; trasporti intelligenti, verdi e integrati; azione per il clima, efficienza delle risorse e materie prime.	
Meccanismo per collegare l'europa	Completare il mercato unico europeo delle reti di trasporto, di energia e digitali. Il programma finanzia progetti che completano i collegamenti mancanti delle reti in questione per rendere l'economia europea più verde, grazie all'introduzione di modi di trasporto meno inquinanti, collegamenti a fascia larga ad alta velocità e un uso più esteso delle energie rinnovabili in linea con la strategia Europa 2020.	
Meccanismo unionale di protezione civile	Garantire in primo luogo la protezione delle persone, ma anche dell'ambiente e dei beni, compreso il patrimonio culturale, da ogni tipo di catastrofi naturali e provocate dall'uomo, tra cui le conseguenze del terrorismo, le catastrofi tecnologiche, radiologiche o ambientali, l'inquinamento marino e le emergenze sanitarie gravi che si verificano all'interno e al di fuori dell'Unione.	
Programma di azione in materia di salute 2014-2020	Sostenere gli Stati Membri UE ad affrontare con efficacia le sfide economiche e demografiche che interessano i sistemi sanitari e permettere alla popolazione di vivere più a lungo in buona salute.	Azioni necessarie o che contribuiscono all'attuazione della legislazione dell'Unione nel settore delle malattie trasmissibili e di altre minacce sanitarie, incluse quelle causate da incidenti biologici e chimici, dall'ambiente e dai cambiamenti climatici.
Strumento a favore della Groenlandia 2014-2020 (proposta)	Ambiente; cambiamenti climatici; biodiversità.	Risorse naturali comprese le materie prime; energia, clima, ambiente e biodiversità ricerca e innovazione in settori quali energia, cambiamento climatico, capacità di risposta alle emergenze, risorse naturali e uso sostenibile delle risorse viventi.



Strumento di assistenza preadesione - IPA II 2014-2020		Protezione e miglioramento della qualità dell'ambiente e contributo alla riduzione dei gas ad effetto serra; protezione dell'ambiente e promozione dell'adattamento ai cambiamenti climatici e attenuazione dei suoi effetti, prevenzione e gestione deirischi promozione di trasporti sostenibili e miglioramento delle infrastrutture pubbliche.
Strumento di partenariato per la cooperazione con i Paesi Terzi - PI 2014-2020		Rafforzare la cooperazione sulle sfide globali concernenti in particolare i cambiamenti climatici, la sicurezza energetica e la protezione dell'ambiente; incoraggiare gli sforzi dei paesi partner volti a ridurre le emissioni di gas a effetto serra, in particolare promuovendo e sostenendo norme regolamentari e di prestazione adeguate; incoraggiare l'ecologizzazione della produzione e degli scambi; sviluppare la cooperazione energetica; promuovere fonti di energia rinnovabili e sostenibili.
Strumento europeo di vicinato - ENI 2014-2020	Favorire tutti gli aspetti dello sviluppo intelligente, sostenibile e inclusivo e la riduzione della povertà, anche attraverso lo sviluppo del settore privato; promuovere la coesione economica, sociale e territoriale interna, lo sviluppo rurale, l'azione per il clima e la resilienza alle catastrofi.	Lo sviluppo economico sostenibile e inclusivo, anche a livello regionale e locale, e la coesione territoriale; la gestione sostenibile delle risorse naturali; il settore dell'energia, con particolare attenzione all'efficienza energetica e alle energie rinnovabili.

### 3.5 Ricadute del principio sull'azione degli enti locali e realizzazione di progetti internazionali

Gli enti locali possono svolgere un ruolo primario per promuovere uno sviluppo più sostenibile. Essi infatti sono importanti centri di regolazione e con le loro politiche possono facilitare o reprimere interventi e comportamenti e quindi possono attivarsi e attivare altri soggetti del proprio territorio per la creazione di un mondo più sostenibile o per frenare comportamenti e azioni non sostenibili. Proviamo di seguito a sottolineare alcuni ambiti di intervento degli enti locali senza peraltro avere la velleità di essere esaustivi.

1. Gli enti possono impegnarsi sul **piano culturale**, per la crescita di consapevolezza dei propri cittadini, affinché mettano in pratica, nel loro quotidiano, comportamenti più sostenibili come chiudere il rubinetto dell'acqua mentre si lavano i denti, spegnere la luce quando si esce da una stanza, stampare su carta il minimo indispensabile, ridurre riusare riciclare i propri rifiuti, camminare a piedi o in bici, diventare maggiormente consapevoli della propria impronta

ecologica<sup>26</sup>. Per agire sul piano culturale e comportamentale possono avvalersi di diversi programmi a gestione diretta come Europa per i cittadini, Erasmus +, Programma per l'ambiente e l'azione per il Clima (LIFE) anche guardando alle esperienze e ai progetti già messi in atto da altri soggetti.<sup>27</sup>

2. Gli enti locali possono decidere di imprimere alle proprie scelte gestionali, cioè legate alla **gestione della macchina amministrativa**, un carattere di sostenibilità per esempio:
  - facendo acquisti verdi, cd. Green Public Procurement, ovvero acquisti di prodotti che abbiano una qualche forma di certificazione ambientale (Iso 14001, Ecolabel Ue, Emas e altre) attestante che il ciclo produttivo rispetta l'ambiente. Gli acquisti verdi, resi obbligatori per le PA da una nuova direttiva comunitaria<sup>28</sup>, sono trattati anche dal Ministero dell'Economia e delle Finanze sul sito [https://www.acquistinretepa.it/opencms/opencms/main/programma/servizi/Acquisti\\_verdi/](https://www.acquistinretepa.it/opencms/opencms/main/programma/servizi/Acquisti_verdi/),
  - promuovendo la gestione sostenibile degli immobili di propria competenza (uffici, scuole) attraverso l'uso delle energie rinnovabili (pannelli fotovoltaici, etc.) o l'uso di sensori per la riduzione dei consumi di acqua o luce, la riduzione la raccolta e il riuso di materiali di consumo (carta, plastica, etc.), etc.
3. Gli enti locali possono **valutare gli impatti ambientali dei programmi** o dei progetti infrastrutturali che intendono avviare usando rigorosamente le metodologie di VIA (Valutazione di Impatto Ambientale) e VAS (Valutazione Ambientale Strategica) per comprendere quali siano i reali danni o i benefici apportati all'ambiente.

<sup>26</sup> Wikipedia: L'*impronta ecologica* misura l'area biologicamente produttiva di mare e di terra necessaria a rigenerare le risorse consumate da una popolazione umana e ad assorbire i rifiuti prodotti. Utilizzando l'impronta ecologica è possibile stimare quanti "pianeta Terra" servirebbero per sostenere l'umanità, qualora tutti vivessero secondo un determinato stile di vita.

Confrontando l'impronta di un individuo (o regione, o stato) con la quantità di terra disponibile pro-capite (cioè il rapporto tra superficie totale e popolazione mondiale) si può capire se il livello di consumi del campione è sostenibile o meno.

Per calcolare l'impronta ecologica si mette in relazione la quantità di ogni bene consumato (es. grano, riso, mais, cereali, carni, frutta, verdura, radici e tuberi, legumi, ecc.) con una costante di rendimento espressa in kg/ha (chilogrammi per ettaro). Il risultato è una superficie espressa quantitativamente in ettari. Si può esprimere l'impronta ecologica anche da un punto di vista energetico, considerando l'emissione di diossido di carbonio espressa quantitativamente in tonnellate, e di conseguenza la quantità di terra forestata necessaria per assorbire le suddette tonnellate di CO<sub>2</sub>.

<sup>27</sup> <http://www.globalactionplan.org.uk/Default.aspx>; <http://www.sinanet.isprambiente.it/gelso/sviluppo-sostenibile/rassegna-degli-strumenti-di-sostenibilita-per-gli-enti-locali>

<sup>28</sup> Direttiva 2014/24/UE, dal 17 Aprile 2014 entra in vigore la Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici (che abroga la direttiva 2004/18/CE) e che determinerà l'obbligo entro 24 mesi di aggiornare il codice degli appalti con un maggiore orientamento verde. All'articolo 68 della Direttiva si stabilisce infatti che le stazioni appaltanti, nel procedere all'acquisto di forniture, servizi e lavori, dovranno valutare non solo il prezzo all'acquisto ma anche i costi del loro ciclo di vita.



4. Gli enti locali possono **prevenire i rischi ambientali** rafforzando la propria funzione di protezione civile e ambientale.
5. Gli enti locali possono **gestire le importanti competenze territoriali loro attribuite per favorire lo sviluppo sostenibile**. Per esempio:
  - l'urbanistica può definire strumenti che disincentivano il consumo di suolo e favoriscono la creazione di aree verdi o aree protette o di orti comunali o di piste ciclabili, o che incentivano l'edificazione a basso impatto, etc.;
  - i trasporti pubblici possono essere di tipo verde (bus a metano, trasporti su rotaia, etc.) anziché tradizionale;
  - la raccolta dei rifiuti può avvenire in modo differenziato per favorire il recupero dei materiali;
  - la risorsa acqua può essere valorizzata per ridurre il consumo.

In definitiva, c'è molto da fare perché, come disse il capo di una tribù di indiani d'America, *“Quando l'ultima fiamma sarà spenta, l'ultimo fiume avvelenato, l'ultimo pesce catturato, allora capirete che non si può mangiare il denaro”*.