

## 1. Strategia Europa 2020: cronaca di una revisione annunciata <sup>(1)</sup>\*

Andrea Renda, Cecilia Cellai\*\*

### Abstract

Concepita come visione di medio periodo per un'Europa intelligente, inclusiva e sostenibile, la strategia Europa 2020 è stata presto inghiottita dalla crisi economica che già imperversava alla fine del decennio scorso, e si è progressivamente acuita e trasformata in una crisi dei debiti sovrani nei primi anni del decennio in corso. Di conseguenza, i già non trascurabili difetti genetici della strategia sono stati presto accompagnati dal crescente anacronismo dei suoi target, e dalla evidente irrilevanza o insufficienza di molte delle "iniziative faro". La Commissione Juncker ha poi deciso di abbandonare la nave di Europa 2020 per prima, letteralmente insabbiando la strategia senza dare notizia ufficiale della sua mancata revisione, e dunque del suo definitivo tramonto. L'articolo propone un rilancio della strategia con un nuovo orizzonte temporale (al 2030), una *governance* più efficace, e soprattutto una maggiore integrazione della strategia nel semestre europeo, all'insegna di una maggiore coerenza tra le politiche pubbliche europee verso un obiettivo di sviluppo sostenibile.

*Initially conceived as a vision of a smart, sustainable and inclusive Europe in the medium-term, Europe 2020 was soon undermined by the financial crisis, which ended up becoming a sovereign debt and a governance crisis in the early years of the current decade. As a result, the already-existing genetic defects of the strategy were soon coupled with a declining salience of its targets, and the insufficiency and partial irrelevance of the flagship initiatives. The Juncker Commission later decided to entirely dismiss the strategy, but did so behind the curtains without even announcing the decision not to carry out a mid-term review, and eventually the death of the overall endeavour. The article proposes to relaunch the strategy with a new time horizon (2030), an improved governance and greater embeddedness in the European semester, with the aim to strengthen the coherence of EU policies towards a common set of sustainable development goals.*

Sommario - *La Strategia Europa 2020: cronaca di una revisione annunciata. 1. La struttura della Strategia: obiettivi, target, iniziative faro e modello di governance. 2. I risultati raggiunti. 3. Cosa non ha funzionato? Le criticità emerse nei primi anni di Europa 2020. 4. Verso una strategia 2030. 5. Il contributo delle Regioni italiane alla revisione intermedia della Strategia.*

### La Strategia Europa 2020: cronaca di una revisione annunciata.

La prima metà del decennio in corso è stata dominata, in seno alle istituzioni Ue, da un'attenzione precipua alla necessità di "spegnere l'incendio" della crisi. La riforma della *governance* europea e dell'Eurozona, attraverso il *Six Pack*, il *Fiscal Treaty* e il *Two Pack*, è stata essenzialmente dettata da un crescente bisogno di controllo e monitoraggio della condotta fiscale degli stati membri, piuttosto che delle iniziative tese a rilanciare la crescita nel Vecchio Continente. Si può affermare

---

<sup>1</sup> \* Seminario svoltosi il 4 maggio 2015, nell'ambito del "Terzo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee" organizzato a Roma dal CINSEDO – Centro interregionale studi e documentazione, nel periodo maggio – dicembre 2015.

\*\* L'articolo, aggiornato al 31 maggio 2016, è basato sugli interventi svolti dai relatori al seminario. I singoli paragrafi sono da attribuire ai relatori come segue: la parte introduttiva ed i paragrafi da 1 a 4 sono a cura di Andrea Renda, Centre for European Policy Studies – CEPS, Brussels e Duke University; il paragrafo 5 è a cura di Cecilia Cellai, dirigente di Tecnostruttura per il FSE e del "Regional Team" per il PNR. Le opinioni espresse sono quelle personali dei relatori e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

che l'emergere della crisi dei debiti sovrani abbia dunque spostato, sin dall'inizio del decennio, l'attenzione delle istituzioni dell'Unione (e di conseguenza, anche quella dei governi degli stati membri) verso politiche di coordinamento e consolidamento fiscale strettamente monitorate da Bruxelles. Tale tendenza si è andata acuendo con l'arrivo della Commissione Juncker, che sembra aver adottato una visione ancor più pragmatica del ruolo delle istituzioni Ue, orientata al raggiungimento di un novero assai limitato di obiettivi (le c.d. *ten priorities*), pur riconoscendo in alcuni casi la necessità di deviare dai parametri di Maastricht, considerati da molti obsoleti e nocivi per paesi che intendano porre in essere politiche espansive di medio-lungo periodo.

Oggi il consenso sulla necessità di andare oltre le politiche di austerità, per rilanciare la crescita e la sostenibilità sociale e ambientale dell'economia europea appare generalizzato, ma anche difficile da tradurre in pratica. E in molti hanno dimenticato che la Ue si era già data, alcuni anni or sono, degli obiettivi e una "visione" di medio periodo relativa alla crescita "intelligente, inclusiva e sostenibile". In effetti, la strategia Europa 2020 si ispirava a questi tre pilastri, che corrispondevano alla scelta di realizzare, per il futuro dell'Europa, un modello di crescita sostenibile non solo dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale. Varata nel 2010 con buona dose di enfasi, anche se nel pieno di una crisi che aveva riportato alcuni fondamentali dell'economia europea indietro di più di un decennio, Europa 2020 mirava a risolvere alcuni dei problemi che avevano caratterizzato la strategia del decennio precedente (la strategia di Lisbona), portando l'Europa verso un modello di "prosperità", piuttosto che di austerità (Renda 2014). Come ricordato recentemente dalla stessa Commissione, "la strategia Europa 2020 era all'avanguardia nel promuovere un modello di crescita che non si limitasse semplicemente a far crescere il PIL. Oggi molti organismi promuovono una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva quale fattore essenziale dello sviluppo economico" (Commissione europea 2014).

Come la sua omologa del decennio precedente (la strategia di Lisbona, rivista nel 2004), Europa 2020 doveva essere rivista già nella seconda metà del 2014. Purtroppo, tale revisione – che pure appariva assolutamente necessaria sia per rimuovere alcuni problemi genetici della strategia, sia per aggiornarne l'impianto a valle della crisi economica – non è mai stata completata, né sembra ad oggi essere all'orizzonte. Più specificamente, dopo aver adottato una comunicazione al riguardo nel marzo 2014, la Commissione europea ha avviato una consultazione pubblica sulla revisione della strategia, che si è chiusa alla fine di ottobre 2014, e i cui risultati sono stati resi noti nel marzo 2015<sup>2</sup>. Alla revisione della strategia ha poi lavorato anche, con grande sforzo, la Presidenza italiana nel corso della seconda metà del 2014, tanto che nella relazione annuale sulla crescita pubblicata nel novembre 2014, si faceva ancora riferimento a Europa 2020 e al suo riesame intermedio ("la Commissione sta lavorando al riesame intermedio della strategia Europa 2020 e presenterà le sue proposte all'inizio del 2015"<sup>3</sup>). Purtroppo, però, al momento di passare il testimone nelle mani della Presidenza lettone, l'enfasi inizialmente posta sulla necessità di rilanciare la strategia europea di crescita è andata gradualmente scemando. Così, la presidenza lettone ha annunciato la decisione di posticipare la revisione di Europa 2020 alla seconda metà del 2015, e si è limitata a pubblicare i risultati della consultazione pubblica sul tema, nonché una bozza, assai timida, di linee guida in tema di occupazione e di politica economica. Da allora non si sono registrati sostanziali passi in avanti: la presidenza lussemburghese, nel suo programma, si è limitata a menzionare Europa 2020 rispetto agli obiettivi ambientali, annunciando che avrebbe continuato a "lavorare sulla revisione della strategia Europa 2020 per rendere più 'verde' il Semestre Europeo e integrare maggiormente la sostenibilità ambientale nel ciclo della *governance* europea"<sup>4</sup>; e la presidenza olandese ha chiarito sin dall'inizio che non aveva in programma alcuna revisione. Oggi, alla vigilia della presidenza slovacca, si fatica a trovare anche il minimo riferimento alla strategia nei programmi fin

---

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/public-consultation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/public-consultation/index_en.htm)

<sup>3</sup> Commissione europea, Analisi annuale della crescita 2015, COM(2014) 902 final.

<sup>4</sup> <http://www.eu2015lu.eu/en/la-presidence/a-propos-presidence/programme-et-priorites/index.html>

qui circolati, e di certo il programma del “trio” di presidenze olandese, slovacca e maltese non fa alcun cenno della strategia, né tantomeno della sua revisione<sup>5</sup>.

Nel frattempo, le istituzioni comunitarie non sono rimaste inerti su altri fronti: tra le altre iniziative significative, l’avvio del Piano Juncker, l’avvio delle iniziative relative alla *Energy Union* e la “Relazione dei Cinque Presidenti” hanno rilanciato il dibattito sugli obiettivi dell’Unione. Inoltre, la *governance* del semestre europeo è stata modificata per dare maggiore attenzione alle priorità evidenziate nell’analisi annuale della crescita, anticipando la pubblicazione delle analisi specifiche per paese e dell’analisi della zona euro per consentire discussioni approfondite con gli Stati membri e le parti sociali sulle questioni fondamentali. E nemmeno a dirlo, l’aggravarsi della crisi greca (ancora in corso, a maggio 2016) e l’esplosione del dibattito sull’immigrazione e sulle politiche di solidarietà dell’Unione hanno riportato all’attenzione di tutti la necessità di una riflessione sull’ambito d’azione, sugli obiettivi dell’Unione e sugli strumenti a sua disposizione per raggiungerli.

Di fronte a cambiamenti tanto rilevanti, non è chiaro se la strategia Europa 2020 esista ancora, se si intenda porre mano alla sua revisione, se le istituzioni abbiano intenzione di “rilanciare” il dibattito sulla crescita sostenibile per il prossimo decennio o se invece l’enfasi sia destinata a rimanere ancorata alle dieci priorità professate da Juncker. Di certo, nel primo anno e mezzo la nuova Commissione sembra aver sistematicamente invitato i governi nazionali a non inserire argomenti “microeconomici” quali l’ambiente e le politiche sociali nei loro programmi nazionali di riforma. Se dovesse consolidarsi, questo scenario risulterebbe a dir poco deprecabile, perché priverebbe i cittadini dell’Unione di un riferimento chiaro e concreto sulla direzione che la UE intende seguire nel formulare le proprie politiche economiche, sociali e ambientali negli anni a venire. Come a dire che, se si dovesse fare a meno della strategia Europa 2020, sarebbe comunque necessario adottare una strategia di simile respiro<sup>6</sup>. Ma vi è di più: non rilanciare Europa 2020 e sostituirla con le dieci priorità e una strategia di puro investimento (il c.d. EFSI o Piano Juncker) avrebbe due ripercussioni alquanto negative per i cittadini europei: da una parte, tale decisione comporterebbe una deplorabile mancanza di attenzione per temi come il capitale umano, tipicamente esclusi dal piano Juncker; ma quel che più conta, l’Unione compierebbe una scelta fuori dalla storia, proprio ora che un faticoso quanto storico accordo sugli obiettivi di sviluppo sostenibile è stato finalmente raggiunto dai 193 paesi membri delle Nazioni Unite nel settembre 2015.

In questo breve contributo, si cerca di fare il punto sulla revisione della strategia. La Sezione 1 contiene una breve descrizione della strategia Europa 2020 e dei primi, difficili anni della sua implementazione, anche con riferimento agli indicatori relativi agli obiettivi da raggiungere entro il 2020. La Sezione 2 sviluppa alcuni scenari alternativi per la revisione o per il rilancio di una strategia completamente nuova, che prenda a riferimento il 2030.

## **1. La struttura della strategia: obiettivi, target, iniziative faro e modello di governance**

Come si è già ricordato, la strategia Europa 2020 era orientata al raggiungimento di tre obiettivi principali: una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile. Più nello specifico:

- L’obiettivo della crescita “intelligente” si riferiva alla necessità di stimolare lo sviluppo e l’adozione delle nuove tecnologie e della società della conoscenza anche attraverso un maggior investimento in ricerca e sviluppo e un maggiore tasso di innovazione.

<sup>5</sup> <http://english.eu2016.nl/documents/publications/2015/12/30/trio-programme-2016-17>

<sup>6</sup> Per dirla con le parole utilizzate dal nostro stesso governo nel suo contributo sul completamento e il rafforzamento della unione monetaria europea del maggio scorso, “*for too long in the public discourse “Europe” has resonated with austerity. This perception must be replaced by the prospect of the range of opportunities offered by being part of the Union ... the urgency and complexity of the issues at stake call for a more ambitious policy mix involving fiscal, structural, social and monetary policies*”.

- L'obiettivo della crescita "sostenibile" è riferito alla necessità di migliorare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse e, più in generale, la qualità dell'ambiente.
- L'obiettivo della crescita "inclusiva" era invece legato alla necessità di creare posti di lavoro e ridurre la povertà.

Legati a questi pilastri della strategia erano cinque target principali, tra essi collegati, in materia di occupazione, ricerca e sviluppo (R&S), cambiamenti climatici e energia, istruzione e lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, che l'Ue si proponeva di realizzare entro il 2020. In particolare, i target implicavano la necessità di arrivare a:

- Tassi di occupazione del 75% della popolazione compresa tra i 20 e i 64 anni,
- Investimenti in ricerca e sviluppo al 3% del PIL,
- Riduzione delle emissioni di CO2 (del 20% rispetto ai valori del 1990), aumento del 20% della quota di rinnovabili sul totale delle fonti energetiche e aumento del 20% nell'efficienza energetica,
- Un tasso di abbandono scolastico al di sotto del 20% e almeno il 40% della popolazione tra i 30 e i 34 anni che abbia completato il ciclo di istruzione terziaria.
- Riportare almeno 20 milioni di europei al di sopra della soglia di povertà.

A fronte di questi obiettivi, la Commissione ha quindi deciso di definire sette "iniziative faro", con programmi di lavoro specifici in settori individuati quali importanti leve della crescita. Si trattava, per l'obiettivo della crescita intelligente, della *Innovation Union*, dell'iniziativa *Youth on the Move* e dell'Agenda Digitale; per la crescita sostenibile, dell'iniziativa *Resource-Efficient Europe* e della iniziativa sulla "Politica Industriale per l'era della globalizzazione"; e per la crescita inclusiva, della *Agenda for new skills and jobs* e della piattaforma europea contro la povertà.

La tabella qui sotto mostra il legame tra obiettivi, target e iniziative faro.

**Tabella 1 – Europa 2020: obiettivi, target e iniziative faro**

	Targets	Flagship initiatives
<b>Smart Growth</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 3 % of GDP to be invested in the research and development (R&amp;D) sector.</li> <li>— Reduce the rates of early school leaving to below 10 %, and at least 40 % of 30 to 34 year olds to have completed tertiary or equivalent education.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Innovation Union</li> <li>— Youth on the move</li> <li>— A digital agenda for Europe</li> </ul>
<b>Sustainable Growth</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Reduce greenhouse gas emissions by 20 % compared to 1990 levels.</li> <li>— Increase the share of renewables in final energy consumption to 20 %.</li> <li>— 20 % increase in energy efficiency.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Resource efficient Europe</li> <li>— An industrial policy for the globalisation era</li> </ul>
<b>Inclusive Growth</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 75 % of 20 to 64 year old men and women to be employed.</li> <li>— Reduce poverty by lifting at least 20 million people out of the risk of poverty and social exclusion.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— An agenda for new skills and jobs</li> <li>— European platform against poverty and social exclusion</li> </ul>

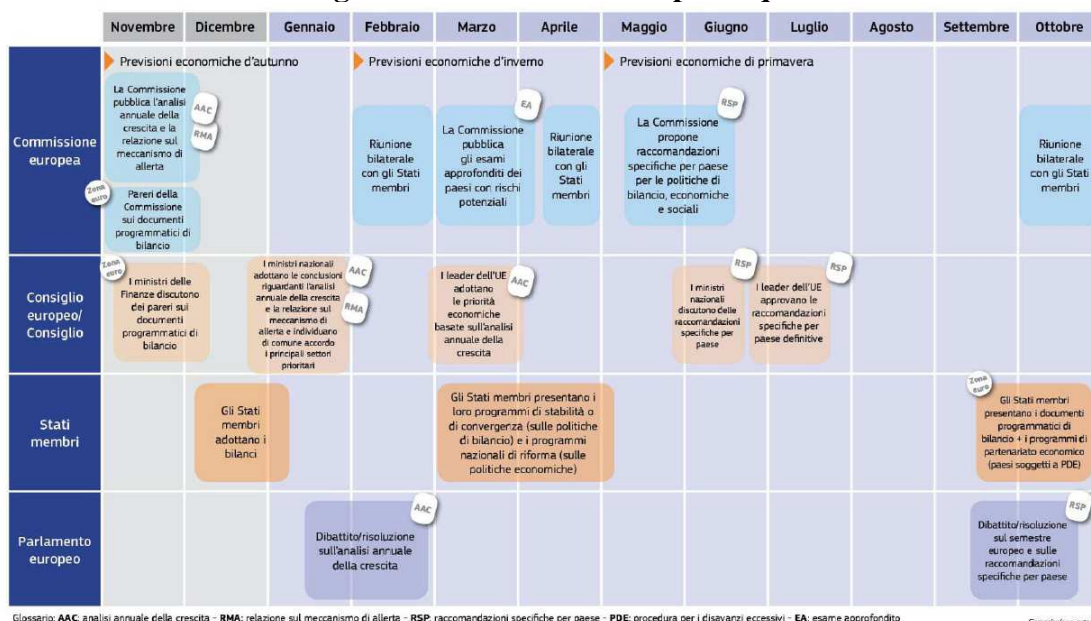
Fonte: Commissione europea.

Quanto alla *governance* multi-livello della strategia (come si è detto, vera causa del fallimento della strategia di Lisbona), va ricordato che i target erano diversi per gli stati membri. Ad esempio, l'obiettivo del 75% di adulti (20-64 anni) occupati sottendeva un intervallo che andava dal target

maltese (62,9%) a quello danese (80%). Lo stesso valeva per tutti gli altri obiettivi. Va ricordato, tra l'altro, che i target nazionali erano parzialmente incoerenti con quello Ue, nel senso che la Commissione ha avuto modo di osservare che, qualora tutti gli stati membri avessero raggiunto l'obiettivo prefissato, la Ue avrebbe mancato l'obiettivo del 75% di 1-1,3%<sup>7</sup>. Inoltre, nel caso dei target relativi alla povertà, non è stato davvero possibile assegnare obiettivi specifici per stato membro, il che ha prodotto una proliferazione di obiettivi assai eterogenei.

La strategia Europa 2020 ha inoltre imposto agli stati membri di presentare annualmente due relazioni per illustrare i loro progressi verso il raggiungimento degli obiettivi: il Programma di stabilità e convergenza (PSC), da presentare prima dell'approvazione del bilancio per l'esercizio successivo, e soprattutto il Programma nazionale di riforma (PNR), che deve contenere gli elementi necessari per una verifica dei progressi realizzati per raggiungere gli obiettivi nazionali di crescita intelligente, sostenibile e solidale della strategia<sup>8</sup>. Entrambe le relazioni vanno pienamente integrate nella procedura di bilancio nazionale e nel semestre europeo, che ha la funzione di migliorare il coordinamento delle politiche nazionali. All'elaborazione di questi documenti devono prendere parte anche le amministrazioni regionali e locali, le parti sociali e altri soggetti interessati, in modo che venga a crearsi un'ampia base di sostegno all'attuazione delle politiche. In Italia, il ciclo della programmazione inizia con la presentazione, entro il 10 aprile di ogni anno, del Documento di economia e finanza, che contiene in separate sezioni l'aggiornamento del PSC e del PNR. Dopo l'esame parlamentare del DEF (risoluzioni di approvazione), il PSC e il PNR sono inviati entro il 30 aprile alle Istituzioni europee. Entro il successivo 20 settembre, il Governo invia alle Camere la Nota di aggiornamento del DEF con cui aggiorna le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica e gli obiettivi programmatici, per recepire le eventuali osservazioni del Consiglio dell'Unione europea.

**Figura 1 – Il semestre europeo – quadro sinottico**



Glossario: AAC: analisi annuale della crescita - RMA: relazione sul meccanismo di allerta - RSP: raccomandazioni specifiche per paese - PDE: procedura per i disavanzi eccessivi - EA: esame approfondito

Commissione europea

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/18\\_employment\\_target.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/18_employment_target.pdf).

<sup>8</sup> Fino al 2010 la redazione del PNR dell'Italia è stata curata dal Dipartimento politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con compiti di coordinamento rispetto alle altre amministrazioni. Per l'Italia sono stati così predisposti il PNR 2005-2008 (cd. PICO - Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione), cui hanno fatto seguito due rapporti sullo stato di attuazione del (2006-2007) e il PNR 2008-2010, cui ha fatto seguito un Rapporto sullo stato di attuazione del PNR (2009). Nel 2011, con il passaggio dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020 e l'istituzione del Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, il PNR, ai sensi della legge 7 aprile 2011 n. 39, è confluito nel Documento di economia e finanza (DEF) e ne costituisce la sezione III. A seguito della confluenza del PNR nel DEF, la redazione del PNR è curata del Dipartimento del Tesoro, d'intesa con il Dipartimento delle Politiche europee.

Come mostrato dalla Figura qui sopra, nel mese di giugno di ogni anno, dopo aver ricevuto il PSC e il PNR, la Commissione formula raccomandazioni specifiche per ciascun paese membro della Ue, che si intendono legate, almeno in parte, alla realizzazione degli obiettivi e dei target della strategia Europa 2020. Come si è già parzialmente anticipato, peraltro, nel corso degli ultimi anni tali raccomandazioni si sono concentrate sempre di più sul lato “macro”, di stabilità finanziaria, piuttosto che su quello “micro”, delle riforme orientate alla crescita e alla occupazione.

## 2. I risultati raggiunti

Nel mese di marzo del 2014 la Commissione europea ha adottato una comunicazione che faceva il punto sulla attuazione della strategia Europa 2020. Nella comunicazione si leggeva che l'Europa aveva fino a quel momento conseguito “progressi disomogenei”. Si trattava, a dire la verità, di un'affermazione piuttosto ottimistica, che nascondeva una realtà ben più scoraggiante: la verità è che gli unici target alla portata della Ue sono quelli sull'istruzione e quelli ambientali, questi ultimi per motivi poco legati alla capacità della Ue e degli stati membri di assicurare la crescita sostenibile: com'è noto, il rallentamento dell'economia ha portato anche a un rallentamento dell'inquinamento, il che vuol dire che qualora l'economia dovesse tornare a crescere in modo sostenuto, in assenza di specifiche riforme anche gli obiettivi ambientali finirebbero fuori percorso<sup>9</sup>. Il monitoraggio dello stato di avanzamento delle strategie finalizzate a raggiungere gli obiettivi di Europa 2020 è stato poi portato avanti dall'Eurostat, e l'ultimo aggiornamento di queste statistiche risale al marzo 2015<sup>10</sup>, anche se alcuni degli indicatori sono stati poi aggiornati da Eurostat anche nel 2016<sup>11</sup>.

Più nello specifico, la Commissione europea ha osservato quanto segue:

- Per quanto riguarda l'occupazione, per raggiungere l'obiettivo 2020 occorrerebbero sostanziali progressi, soprattutto in termini di interventi mirati alla crescita e all'occupazione. Alla luce dell'attuale congiuntura e in previsione di una lieve crescita del tasso di occupazione nei prossimi anni, l'obiettivo Europa 2020 sarà difficilmente realizzato e nel 2020 si prevede un tasso di occupazione del 71,8%. Per raggiungere l'obiettivo entro il 2020 sarebbe necessario inserire al lavoro altri 16 milioni di persone.
- Per quanto concerne gli obiettivi sulla ricerca e lo sviluppo, date le attuali circostanze è improbabile che il target sia raggiunto. La spesa interna lorda in R&S in percentuale del PIL dovrebbe rimanere al di sotto del 3% fino al 2020. Per raggiungere l'obiettivo, il tasso di crescita medio annuo della spesa R&S nell'Ue dovrebbe raddoppiare rispetto al 2007-2012. Per realizzare progressi più rapidi verso l'obiettivo del 3% si dovrebbero accelerare i cambiamenti strutturali verso attività economiche maggiormente basate sulla conoscenza.
- In campo ambientale, l'Unione ha ridotto notevolmente le emissioni di gas a effetto serra ed è prossima a realizzare l'obiettivo Europa 2020 di una riduzione del 20% rispetto ai livelli del 1990. Tra il 1990 e il 2012 le emissioni di gas a effetto serra sono diminuite del 18% a livello dell'Ue. Questi progressi sono in parte attribuibili alle politiche in vigore su clima e energia e in parte alla crisi, che ha inciso sensibilmente sulla riduzione delle emissioni. Un lieve aumento delle emissioni di gas a effetto serra si è registrato durante la temporanea ripresa del 2010.

---

<sup>9</sup> Va rimarcato, al margine, che gli obiettivi ambientali ed energetici sono gli unici che possano davvero essere definiti vincolanti, posto che essi fanno riferimento a decisioni tradotte in fonti giuridiche vincolanti sia a livello Ue che a livello nazionale.

<sup>10</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6655013/KS-EZ-14-001-it-N.pdf/a5452f6e-8190-4f30-8996-41b1306f7367>

<sup>11</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/headline-indicators-scoreboard>

- Per quanto afferisce al risparmio energetico, si registrano progressi generali, ma nella maggior parte degli stati membri sono necessari ulteriori sforzi. Gli obiettivi nazionali vanno dal 10% di Malta al 49% della Svezia. Dal 2005 l'uso di fonti rinnovabili di energia è aumentato in tutti gli stati membri, sebbene solo tre stati – Svezia, Estonia e Bulgaria – abbiano finora raggiunto l'obiettivo nazionale. Finlandia, Austria e Repubblica Ceca sono molto prossime alla meta, mentre Francia e Regno Unito se ne distaccano di circa 10 punti percentuali.
- Anche l'obiettivo di efficienza energetica richiederà ulteriori sforzi. Il recente calo del consumo di energia primaria deve essere mantenuto e ancorato a cambiamenti duraturi dei modelli di consumo energetico. Nell'insieme la crisi ha influito sul consumo di energia primaria, il che legittima alcuni dubbi sul carattere duraturo dei recenti sviluppi incoraggianti e sul peso rispettivo dei fattori congiunturali e strutturali. In tutti i settori c'è ancora ambito di manovra, soprattutto nel settore dei trasporti, dove finora si sono registrati scarsi progressi.
- Nel campo dell'istruzione, gli obiettivi relativi all'abbandono scolastico e al tasso di istruzione terziaria appaiono realizzabili entro il 2020. La Commissione peraltro rileva che vi sono stati diversi livelli di ambizione tra gli stati membri: l'obiettivo italiano è il più basso (26-27%), mentre Portogallo, Irlanda e Lussemburgo hanno fissato obiettivi ambiziosi (rispettivamente 40%, 60% e 66%).
- Da ultimo, il target di riduzione della povertà è di difficile realizzazione. La crisi ha azzerato l'evoluzione positiva osservata fino al 2009 ed oggi il numero di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale è salito a oltre 124 milioni nel 2012 ed è rimasto, da allora, pressochè stabile<sup>12</sup>. Eurostat ha, nel marzo 2016, osservato che una persona su quattro in Europa era ancora a rischio di povertà o esclusione sociale nel 2014, e che tale popolazione includeva più del 30% dei giovani tra i 18 e i 24 anni e il 27.8% dei bambini sotto gli 8 anni.

Da allora, non sembra si siano registrati sostanziali progressi. Anche la più recente pubblicazione Eurostat sullo sviluppo sostenibile in Europa, datata settembre 2015, e alcuni aggiornamenti delle pubblicazioni Eurostat datati marzo 2016 finiscono con il fornire una visione assai simile delle prospettive europee di crescita sostenibile.

### **3. Cosa non ha funzionato? Le criticità emerse nei primi anni di Europa 2020**

L'incerta *performance* della strategia Europa 2020 nei primi anni di (tentata) implementazione può essere attribuita senza dubbio a più di una concausa. Da una parte, la crisi economica ha reso alcuni obiettivi irraggiungibili (ma ne ha resi altri assai realizzabili). Per altri versi, è legittimo porsi, in sede di revisione di medio termine, alcune domande. La strategia Europa 2020 era concepita in modo da realizzare a pieno l'obiettivo di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva? I target fissati dalla strategia Europa 2020 sono ancora validi oggi, o sono stati superati dall'evoluzione dell'economia globale ed europea? È necessario rivisitare profondamente tali target per riportare l'Europa sulla strada della crescita? È possibile raggiungere risultati significativi con l'attuale *governance* della strategia?

Nell'insieme, è importante ricordare che la strategia Europa 2020 non era un fine in sé, ma constava di una serie di iniziative intermedie, che si intendevano foriere di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Pertanto, la strategia era tanto valida quanto era "saliente", vale a dire che è necessario chiedersi se le iniziative in essa previste fossero a un tempo necessarie e sufficienti per riportare l'Unione sulla strada della crescita, al di là di eventuali problemi di implementazione. Di seguito vengono discusse alcune aree di criticità emerse nel corso del tempo, che possono contribuire al dibattito sulla revisione della strategia nel corso dei prossimi mesi.

<sup>12</sup> Ad esempio, i dati Caritas del gennaio 2015 riportano 123 milioni di persone in situazione di povertà ed esclusione sociale. Cfr. Caritas, *Poverty and Inequalities on the Rise*, February, <http://www.caritas.eu/node/2127>.

### 3.1. Eterogeneità e incompletezza dei target della strategia

La strategia Europa 2020 appariva lodevole nel suo tentativo di realizzare un percorso di crescita bilanciato, e la consultazione della Commissione europea ha evidenziato un ampio consenso per quanto riguarda la sua struttura e ambito d'azione. È peraltro evidente che i cinque obiettivi hanno mostrato alcune criticità. In particolare, è importante osservare che alcuni di essi sono pressoché coincidenti con l'obiettivo ultimo di crescita, mentre altri costituiscono soltanto una “goccia nel mare” rispetto all'obiettivo al quale dovrebbero contribuire. Tra i primi si possono annoverare i target ambientali e di occupazione, mentre tra i secondi figurano di certo quello relativo alla ricerca e lo sviluppo e quello sull'istruzione terziaria. Esiste, in altre parole, una importante differenza tra i target in termini di rilevanza come obiettivi intermedi.

Ancora più evidente, seppur collegata, è la incompletezza dei target previsti, anche all'interno del perimetro disegnato dalla Commissione nel 2010 (dell'assenza di politiche specifiche per il mercato interno si dirà più avanti). Si pensi agli indicatori di innovazione, così parzialmente rappresentati dal livello di spesa in ricerca e sviluppo; ma anche all'assenza di indicatori ambientali (ad esempio, sull'utilizzo del suolo) e dalla necessità di introdurre indicatori di povertà più in linea con la teoria economica, la pratica statistica e le finalità dell'Unione (miglioria da tempo invocata a gran voce dall'ISTAT). A riprova dell'incompletezza del set iniziale, i cinque obiettivi sono stati affiancati, nel corso del tempo, da una serie di indicatori specifici sviluppati all'interno delle iniziative faro, ma anche da aree di azione interamente nuove, evocate dai *leader* europei nel corso di documenti di *soft law* o discorsi pubblici. In particolare, ci si riferisce – per il primo gruppo – ai vari *scoreboard* sviluppati dalla Commissione all'interno dell'Agenda Digitale e della *Innovation Union*, ma anche rispetto alla competitività e alla politica industriale. Il secondo gruppo di aree “aggiuntive” include senza dubbio la crescente attenzione agli indicatori di capacità istituzionale e qualità dell'amministrazione a livello nazionale: non a caso, l'Analisi della crescita per il 2014 (pubblicata a novembre 2013) ha spostato (seppur temporaneamente) l'enfasi della Commissione verso la qualità e la modernità delle pubbliche amministrazioni nazionali come volano di crescita (cfr. Commissione europea 2013). Come si ricorderà più oltre, da più parti si va oggi affermando la necessità di indicatori e target che vincolino gli stati membri a una migliore *governance* delle riforme a livello nazionale, ivi incluse la capacità di gestire il processo di riforme strutturali, combattere la corruzione, abbracciare le nuove tecnologie e la semplificazione normativa.

In conclusione, è possibile affermare che la strategia Europa 2020 risultava, all'origine, assai incompleta e insufficiente a garantire quel percorso di crescita bilanciata che pure era stato alla base della riflessione “post-Lisbona”. A tale incompletezza hanno posto parzialmente rimedio le iniziative faro, ma in modo insufficiente e – come si avrà modo di osservare nella prossima Sezione – spesso poco coordinato.

### 3.2. Le sette iniziative faro: tra incoerenze e conflitti

Al di là di potenziali criticità emerse rispetto alla rilevanza dei target selezionati, è necessario osservare che le sette “iniziative faro” si presentavano, sin dall'inizio, troppo disomogenee e troppo poco integrate tra loro. Disomogenee perché alcune di esse riguardavano azioni che la Ue poteva intraprendere direttamente (*Innovation Union*, Agenda digitale, politiche industriali), mentre altre riguardavano temi che cadono ancora in larga misura nelle mani degli stati membri (povertà e politiche sociali). Inoltre, tenere le iniziative così separate ha finito col trasformarle in sacche di potere e spartizione, spesso anche tra DG della Commissione, come dimostrato dal notevole grado di conflittualità interno alla Commissione emerso nel corso degli ultimi quattro anni.

Ma non è tutto: la frammentazione ha reso possibile anche notevoli incongruenze, ad esempio tra la politica industriale (*Industrial Policy for the Globalization Age*) e quella energetica (*Resource-Efficient Europe*). È così accaduto che, nel proporre piani d'azione per rilanciare la competitività di



settori industriali come l'acciaio e l'alluminio il Commissario all'industria si sia espresso in termini quanto meno scettici rispetto al costo generato dagli obiettivi ambientali, soprattutto per quanto concerne il "ricarico" del costo dei permessi ambientali sui costi dell'energia. Ashford e Renda (2016) forniscono un quadro non esaustivo della mancanza di coerenza tra obiettivi ambientali e politiche europee in vari settori.

Oltre alle aperte incongruenze, vanno notate anche le mancate sinergie, ad esempio tra politiche industriali, innovazione e agenda digitale, ma anche tra quest'ultima e l'agenda sulle nuove competenze e nuovi posti di lavoro.

Da ultimo, come per i target, anche per le iniziative faro è emerso, nel tempo, un problema di rilevanza: in altre parole, non è chiaro se si possa ancora affermare che raggiungere gli obiettivi dell'iniziativa voglia dire anche realizzare gli obiettivi di Europa 2020. È dunque necessario procedere a un ammodernamento delle linee d'azione e degli obiettivi individuati dalle iniziative, e coordinarli tra loro.

La comunicazione della Commissione del marzo 2014 ha aggiunto le seguenti osservazioni rispetto alle sette iniziative faro:

- L'iniziativa per le nuove competenze e i nuovi posti di lavoro ha segnato pochi e discontinui progressi: inoltre, l'iniziativa è stata progressivamente superata quanto a "centralità" da altre misure varate successivamente e mai integrate con l'iniziativa faro, come il pacchetto occupazione e quello sul lavoro giovanile adottati nel corso del 2012. La Commissione osserva anche che "la proposta sui principi guida atti a favorire condizioni propizie alla creazione di posti di lavoro non registra progressi, anche se questa azione chiave rientra in una certa misura nel semestre europeo". Infine, si segnala lo scarso impatto dell'iniziativa a livello macroeconomico, nonché il (più generale) problema dello scarso collegamento con il semestre europeo.
- Youth on the Move aveva il compito di affrontare il problema dell'istruzione e dell'occupazione in modo integrato. La Commissione ha affermato nel 2014, non senza enfasi, che tutte le iniziative previste erano state completate: questo, in un'epoca in cui la disoccupazione giovanile toccava livelli record, lasciava già intendere che il respiro dell'iniziativa faro fosse ben diverso da quanto sarebbe stato necessario per offrire ai giovani europei concrete opportunità di mobilità e impiego. Allo stesso tempo, la Commissione dichiara che "Youth on the Move" ha sofferto di una comunicazione carente sotto diversi aspetti, aggiungendo che "la natura di questo strumento e l'orientamento di lungo termine delle sue azioni non hanno risposto alle aspettative di alcuni portatori di interesse, che avrebbero preferito un programma di spesa operativo". Da ultimo, si è registrata qualche sovrapposizione foriera di confusione, in particolare con l'iniziativa faro sul lavoro e le nuove competenze.
- L'Unione dell'Innovazione era, nella visione della Commissione, a buon punto per quanto riguarda la realizzazione dei 34 impegni in essa previsti. Ciò nonostante, la Ue appare quanto mai frammentata quanto a capacità di generare innovazione (Renda *et al.* 2016). La Commissione osserva che "dal 2008 l'Unione è riuscita a colmare circa la metà delle lacune innovative rispetto agli Stati Uniti e al Giappone", ma che "tuttavia le dinamiche di convergenza interne tra le prestazioni degli stati membri in termini di innovazione hanno subito una battuta di arresto, mentre crescono le disparità".
- L'Agenda Digitale era nel 2014 già in fase avanzata di realizzazione. Ma anche in questo caso, nonostante il 90% delle azioni previste fossero state già avviate al gennaio 2014, l'assenza di un mercato interno digitale pienamente sviluppato e i crescenti ostacoli regolatori allo sviluppo armonioso dell'ecosistema di Internet, dalle infrastrutture ai servizi (Pelkmans e Renda 2014, Renda 2013) hanno fatto sì che, ad oggi, l'Unione si ritrovi molto indietro rispetto agli Stati Uniti, alla Corea del Sud, al Giappone e ad alcune economie emergenti quanto a sviluppo dell'agenda digitale. Dunque, anche in questo caso si segnala una crescente divaricazione tra realizzazione dell'iniziativa e raggiungimento di risultati significativi per la crescita sostenibile

nella Ue. Ad oggi, le iniziative sul mercato unico digitale avviate già nel maggio 2015 sembrano destinate a sovrapporsi in modo definitivo all'agenda digitale.

- Per quanto concerne l'iniziativa sulla politica industriale, anche qui i progressi nell'implementazione sono notevoli (oltre il 90% delle 70 azioni chiave era stato avviato nel 2014), ma i risultati in termini di crescita sono ancora assai modesti. Ciò è dovuto soprattutto a tre fattori che dovranno costituire elemento di riflessione in fase di revisione: la scarsa capacità degli stati membri di dar seguito a iniziative specifiche come lo *Small Business Act*, la scarsa capacità delle istituzioni Ue nel raggiungere le imprese meritevoli nell'ambito del programma CIP (dal 2014, COSME, v. Simonelli 2016); e la difficoltà di raggiungere un consenso allargato su iniziative come il calcolo dei costi cumulativi in specifici settori industriali (Renda 2013 e 2014), specialmente quando si tratta di gestire conflitti di competenze (ad esempio, con la DG Ambiente, v. Ashford e Renda 2016). Più in generale, non sembra aver giovato all'iniziativa la sua evidente trasversalità, tale che la Commissione "rimprovera" all'iniziativa anche fallimenti che andrebbero attribuiti ad altre iniziative (ad esempio, non essere riuscita a "garantire la disponibilità di manodopera adeguatamente qualificata a ricoprire impieghi nel settore industriale").
- Quanto all'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse, si segnalano le quattro *roadmap* adottate per un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050, per uno spazio unico europeo dei trasporti, per l'energia 2050 e verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse. Inoltre, iniziative a medio termine sono state adottate sulla biodiversità, le risorse idriche e la qualità dell'aria, tutto in modo molto poco coordinato con le altre iniziative faro. Per il futuro la Commissione si ripromette, in modo assai equivoco, di continuare nell'implementazione delle azioni previste, ma non fornisce una valutazione sul grado di rilevanza della strategia, né sulla sua scarsa integrazione con le altre (ad esempio con la politica industriale). L'unico appunto che la Commissione rivolge all'iniziativa è la scarsa rilevanza di un "set limitato di indicatori": si propone peraltro, in maniera alquanto vaga, di ovviare ai problemi di implementazione attraverso controlli sistematici, avvalendosi degli indicatori chiave.
- Da ultimo per quanto concerne l'iniziativa in materia di contrasto alla povertà, erano stati realizzati nel marzo 2014 circa i due terzi delle azioni previste, tra cui gli orientamenti strategici nel quadro del pacchetto di investimenti sociali, una raccomandazione su "investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale", il "Quadro dell'Ue per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020", il libro bianco sulla "Agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili". Altre azioni hanno riguardato l'imprenditoria sociale, l'invecchiamento attivo e la solidarietà inter-generazionale. Ma è evidente che l'iniziativa non può definirsi ad oggi un successo, anche per le ovvie contraddizioni con le politiche di austerità propugnate dalla Commissione in molti stati membri attraverso il meccanismo del semestre europeo. Il giudizio della Commissione è che l'iniziativa non sia riuscita ad "afferinarsi pienamente quale quadro coerente e integrato per le politiche sociali e a sfruttare le sinergie tra le diverse azioni, presentandosi piuttosto come una serie di iniziative il cui valore aggiunto non è chiaramente riconoscibile".

### 3.3. Dov'è il mercato interno?

Tra tutte le mancanze "genetiche" della strategia Europa 2020 era doveroso segnalare, in particolare, quella di una iniziativa dedicata al completamento del mercato interno, in particolare di quello dei servizi. Oggi, le iniziative della Commissione sull'Unione dell'Energia, sul Mercato Unico Digitale e sul Mercato Unico dei Capitali si sono completamente sovrapposte alla strategia Europa 2020, relegandola in un ruolo alquanto marginale. In più, la Commissione Juncker ha varato un filone di *policy* separato da Europa 2020, quello dello sviluppo e del finanziamento delle infrastrutture a mezzo di partenariati pubblico privati, i cui legami con la strategia sono a dir poco

oscuri. La comunicazione del marzo 2014 sul finanziamento a lungo termine dell'economia europea e la consultazione sul mercato unico dei capitali del 2015 appaiono così completamente separate dalle azioni di Europa 2020 (a loro volta, poco integrate al loro interno)<sup>13</sup>.

Il problema è immediatamente comprensibile. Da un lato, la crescita europea appare legata a doppio filo al mercato interno dei servizi e allo sviluppo delle infrastrutture di nuova generazione: basti pensare che alla realizzazione di un mercato unico digitale viene attribuito un impatto potenziale sul PIL europeo di oltre il 4%, e che il mercato unico dei servizi viene citato spesso come il più significativo ostacolo alla crescita nella Unione europea. Dall'altro lato, però, l'Agenda Digitale viene realizzata con target e indicatori che poco o nulla hanno a che fare con il mercato interno, e la legislazione sin qui proposta dalla Commissione nella revisione del quadro regolamentare della comunicazioni elettroniche non contiene vere misure di armonizzazione regolatoria, al di là dell'azzeramento delle tariffe di roaming dal 2015. Allo stesso modo, sui servizi non esiste iniziativa faro che davvero abbia competenza specifica. Da ultimo, l'omissione dei mercati finanziari nella strategia appare particolarmente grave, anche alla luce della crisi (Gros-Roth 2012). Dunque, è possibile concludere che la strategia Europa 2020 – “la” strategia di crescita dei 28 paesi membri per questo decennio – non conteneva proprio alcuni degli elementi che da molti commentatori vengono ritenuti tra i più importanti per la crescita. E non è tutto: quando fattori essenziali per la crescita sono stati oggetto di iniziative specifiche (esempio: le nuove competenze per i nuovi posti di lavoro), gli indicatori e gli obiettivi scelti per monitorare il progresso delle iniziative si sono dimostrati quanto meno “fuori fuoco”.

### 3.4. *Gli indicatori: troppi, e parzialmente obsoleti*

Per semplificare, si potrebbe dire che Europa 2020 conteneva troppi, oppure troppo pochi, indicatori. Troppi, se si guarda al proliferare di *scoreboard* nelle iniziative faro; troppo pochi, se si pensa ai cinque obiettivi sui quali è stata costruita la strategia di monitoraggio. Tra gli esempi più noti, basta ricordare che l'indicatore del 3% di spesa in ricerca e sviluppo sul PIL andrebbe affiancato da indicatori di innovazione veri e propri; e che i target di velocità di connessione dell'agenda digitale sono stati ampiamente superati dallo sviluppo tecnologico, e rappresentano solo una dimensione della società dell'informazione. È pertanto necessario rivedere e ridiscutere la rilevanza dei target principali e dei loro sotto indicatori, al fine di avvicinare maggiormente Europa 2020 al proprio obiettivo finale – quello della crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

### 3.5. *Problemi di governance: pochi miglioramenti rispetto a Lisbona*

Il fallimento della strategia di Lisbona nel decennio scorso è stato poco avvertito, soprattutto per via della crisi economica intervenuta nel 2007-2008 e mai del tutto sopita. La presenza della crisi ha permesso alla Commissione di attribuire alla congiuntura gran parte della responsabilità del fallimento: si è trattato, peraltro, di un equivoco, posto che già nel 2004 il “Rapporto Kok” aveva denunciato alcune delle cause del fallimento della strategia, e che ben prima della crisi il divario tra Europa e Stati Uniti in tema di produttività era andato crescendo, soprattutto per differenze legate alla disponibilità e all'utilizzo di infrastrutture e servizi ICT. Ma la strategia di Lisbona, come è stato affermato da molti commentatori, è fallita anche e soprattutto per problemi di *governance*, e in particolare per l'impianto di controlli troppo debole, che non forniva agli stati membri alcun incentivo ad allinearsi davvero alla strategia dell'Unione. La Commissione stessa ha affermato che la strategia originaria “si è gradualmente trasformata in una struttura eccessivamente complessa, con finalità e azioni multiple e con una ripartizione poco chiara delle responsabilità e dei compiti, soprattutto tra l'Ue e gli Stati membri”, e che il ritmo di attuazione delle riforme è stato lento e diseguale. L'adozione del Metodo Aperto di Coordinamento come approccio alla *governance* multi-

---

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/finance/general-policy/financing-growth/long-term/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/general-policy/financing-growth/long-term/index_en.htm)

livello della strategia è stato poi additato da molti come vero tallone d'Achille della strategia di Lisbona.

Rispetto a quella strategia, Europa 2020 si presentava senza dubbio come più solida in materia di *governance*: le iniziative faro ripartivano, in linea di massima, le responsabilità tra livello Ue e stati membri, e il semestre europeo garantiva in linea di principio un migliore monitoraggio e molti più poteri per la Commissione nel coordinare i percorsi di riforma. Allo stesso tempo, però, il ritmo delle riforme non sembra essere cambiato molto: anche in questo caso, l'enfasi sulle politiche di consolidamento fiscale sembra aver limitato il potenziale della strategia Europa 2020, rendendo necessario un suo riposizionamento al centro della scena politica e dell'azione legislativa dell'Ue (cfr. Sezione 2.3).

### 3.6. Considerazioni riassuntive

La strategia Europa 2020 è nata incompleta, ed è evoluta in modo difficile da prevedere nel 2010, soprattutto per via della crisi dei debiti sovrani e delle pressioni che questa ha finito con l'esercitare sulle istituzioni dell'Ue e dell'Eurozona, sfociate in importanti cambiamenti nella *governance* dell'Unione. Di certo, alle iniziali difficoltà – improvvidamente “coperte” dall'avvento della più grave crisi economica degli ultimi decenni – si sono sommati target disomogenei e incompleti, iniziative faro spesso poco integrate e coordinate, e più in generale una sorprendente capacità della strategia Europa 2020 di concentrarsi sui problemi meno importanti dell'Ue, lasciando quelli più urgenti ad iniziative segnate dal crisma dell'emergenza. Non a caso, i problemi emersi hanno portato a una graduale marginalizzazione della strategia Europa 2020 nel contesto delle politiche comunitarie: l'esempio dell'iniziativa sulle competenze e sui nuovi posti di lavoro, oscurata dai pacchetti sull'occupazione e sul lavoro giovanile adottati in modo assolutamente avulso dalla strategia Europa 2020, è emblematico al riguardo.

Da ultimo, va ricordato che la strategia Europa 2020 non era, peraltro, soltanto un libro dei desideri basato su target selezionati politicamente. Essa si basava su modelli previsionali di crescita che contemplavano almeno tre scenari di riferimento, quello di ripresa sostenibile, quello di timida ripresa e uno, più pessimista, di “decennio perduto”. Ebbene, a distanza di quattro anni è possibile affermare che lo scenario che si sta materializzando non è, purtroppo, quello più ottimistico: stando ai dati riportati dalla Commissione, nel 2014 la produzione economica dell'Ue ha raggiunto i livelli del 2008, e nel periodo 2015-2017 il PIL dell'Ue dovrebbe crescere annualmente a ritmi modesti (Commissione europea, *forecast* marzo 2016).

Quello che non può passare inosservato è che vi è un buon grado di circolarità nella spiegazione attuale sulla impossibilità di raggiungimento dei target di Europa 2020: la scarsa crescita europea è l'effetto delle mancate riforme, dunque si può dire che il fallimento della strategia Europa 2020 sia da annoverare tra le cause, non tra gli effetti, del “decennio perduto” che l'Europa sta vivendo. Non a caso, Gros e Roth (2012) rilevano come la crisi abbia colpito in modo più evidente proprio i paesi che hanno risposto in modo meno repentino agli stimoli della strategia. È dunque nel modello di crescita e nelle relative priorità da seguire per il rilancio del Vecchio Continente che si trova il segreto della revisione della strategia Europa 2020.

## 4. Verso una strategia 2030

Le pagine precedenti hanno mostrato alcune lacune congenite della strategia Europa 2020, rilevandone anche la progressiva marginalizzazione nel dibattito sul rilancio dell'economia europea. Allo stesso tempo, oggi appare evidente che la revisione di medio termine della strategia non avverrà, e si rende necessario adottare un orizzonte temporale diverso affinché il tema della crescita inclusiva e sostenibile possa tornare al centro del dibattito in seno all'Unione.

Per il futuro, sarà necessario porre mano alla visione incorporata in Europa 2020 da molti punti di vista. Innanzitutto, è necessario superare problemi congeniti come la scarsa rilevanza dei target

strategici, la loro scarsa vincolatività dal punto di vista giuridico (con l'eccezione di quelli ambientali ed energetici), la loro parziale (e ormai avvenuta) obsolescenza, la scarsa integrazione – quando non l'incoerenza – tra le iniziative faro, e la mancanza degli elementi cardine del “problema Europa”, dalle infrastrutture al mercato interno, i servizi e i mercati finanziari.

Secondo, è necessario incorporare nella strategia le iniziative più importanti avviate dalla Commissione Juncker, in particolare quelle sul mercato unico digitale, dei capitali, ed energetico. Altrimenti, la strategia (2030) continuerebbe a muoversi su un binario parallelo rispetto alle principali azioni delle istituzioni Ue, un dato che parrebbe a dir poco paradossale.

Terzo, sarebbe assai importante inserire nuove iniziative, quali ad esempio un'iniziativa sulle infrastrutture trans-europee (telecomunicazioni, *smart grid*, energia, trasporto integrato), che faccia seguito al Piano Juncker; una nuova strategia di politica industriale che integri l'elemento tecnologico (Industria 4.0) con le problematiche relative alla istruzione e alla occupazione, nonché quelle ambientali (Ashford e Renda 2016); e un'iniziativa sulla qualità delle amministrazioni pubbliche (inclusa la *smart regulation*, gli indici di corruzione, la trasparenza dell'amministrazione, ecc.). da questo ultimo punto di vista, sarebbe essenziale avviare un'opera di rafforzamento della capacità amministrativa delle istituzioni pubbliche a tutti i livelli di governo e integrare l'utilizzo di strumenti di valutazione delle politiche pubbliche e di *new public management* nel ciclo di *policy* della Ue, al fine di rafforzare la fiducia reciproca delle istituzioni comunitarie e migliorare la valutazione e il monitoraggio della legislazione comunitaria. Attualmente, questo dibattito sembra essersi fermato all'idea, ventilata nella relazione dei cinque Presidenti, di creare autorità pubbliche con mandato specifico di promuovere la competitività in ciascuno stato membro: anche questa, idea che sembra incorporare una visione assai ristretta del concetto di competitività, e come tale già oggetto di critica in seno alle istituzioni Ue<sup>14</sup>.

Ma al di là di questo *make-up*, non sarà possibile costituire una strategia di crescita sostenibile significativa a livello di Unione europea se ci si ostinerà a tenere le riforme microeconomiche fuori dal perimetro del Semestre europeo, nonché fuori anche dalla portata degli strumenti di *better regulation*. Ad esempio, i documenti di analisi di impatto prodotti dalla Commissione europea dovrebbero motivare l'adozione di proposte di *policy* proprio con la necessità di portare l'Ue verso gli obiettivi politicamente definiti nella strategia Europa 2030: purtroppo, ciò non è accaduto nemmeno con il nuovo pacchetto “better regulation” adottato dalla Commissione nel maggio 2015 (Renda, 2015), né si trova alcun cenno alla strategia nel nuovo accordo inter-istituzionale “Legiferare meglio” approvato all'inizio del 2016<sup>15</sup>. La presenza di sfide “di sistema”, che richiedono un approccio totalizzante a livello di governo europeo, richiede che le nuove iniziative proposte dalla Commissione e approvate dalle altre istituzioni vengano analizzate sotto il profilo degli impatti sulla sostenibilità economica, sociale e ambientale, piuttosto che a mezzo di una semplice e spesso inutile analisi costi-benefici (Ashford e Renda 2016). Per quanto riguarda il semestre, riconciliare ed equilibrare la componente microeconomica e quella macroeconomica implica che (i) la Commissione si concentri in eguale misura sulle riforme strutturali e su questioni di stabilità finanziaria nella stesura della strategia annuale di crescita e delle *Country-Specific Recommendations*; e che (ii) il Consiglio Competitività venga rafforzato e posto allo stesso livello dell'ECOFIN, e che entrambi vengano poi coordinati dal Consiglio Affari generali.

È inoltre essenziale, al fine di migliorare e promuovere la *ownership* della strategia di crescita della Ue, coinvolgere anche i livelli di governo più vicini ai cittadini. Un primo modo sarebbe quello di introdurre una “micro-condizionalità” nell'allocazione e approvazione dei piani di spesa dei fondi di coesione. Inoltre, è possibile migliorare la percezione della strategia e il senso di *ownership* delle autorità locali e regionali promuovendo la differenziazione degli obiettivi e dei target su base regionale. Se in futuro la Commissione europea riuscisse ad ovviare a tale problema differenziando i target per riflettere l'effettiva frontiera raggiungibile da ciascuna porzione di territorio

<sup>14</sup> Si veda la visione del Comitato Economico e Sociale, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eco-opinions.37235>

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_it.htm)

dell'Unione, sarebbe assai più semplice per le autorità territoriali legare le proprie strategie di sviluppo agli obiettivi così definiti. L'iniziativa adottata nel 2015 dal Comitato delle Regioni, che prevede un indicatore di progresso regionale, è senza dubbio un primo, incoraggiante passo in questa direzione<sup>1617</sup>.

## 5. Il contributo delle Regioni italiane alla revisione intermedia della Strategia.

L'occasione della revisione intermedia della Strategia Europa 2020 è stata colta per evidenziare la posizione delle Regioni e delle Province autonome italiane in merito alla Strategia medesima e al

<sup>16</sup> <http://cor.europa.eu/en/events/Documents/Europe%202020%20blueprint%205%20March.pdf>

<sup>17</sup> Bibliografia:

- Ashford, N. e A. Renda (in corso di stampa), *Aligning Policies for Systemic Low Carbon Innovation in Europe*, Rapporto congiunto di CEPS e i24c.
- European Commission, Communication “Towards a circular economy: A zero waste programme for Europe”, COM(2014)398
- European Commission’s Communication, “Measuring innovation output in Europe: towards a new indicator”, COM(2013)624, 13 September 2013.
- European Union Regional Innovation Scoreboard ([http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/regional-innovation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/regional-innovation/index_en.htm)).
- Kok Report, Facing the Challenge, 1 November 2004, at [http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation\\_studies\\_and\\_reports/evaluation\\_studies\\_and\\_reports\\_2004/the\\_lisbon\\_strategy\\_for\\_growth\\_and\\_employment\\_report\\_from\\_the\\_high\\_level\\_group.pdf](http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment_report_from_the_high_level_group.pdf).
- Pelkmans, J. and A. Renda (2014), “Does EU Regulation Hinder or Stimulate Innovation?” (November 19, 2014). CEPS Special Report No. 96. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2528409>.
- Pelkmans, J. and A. Renda (2014), *How Can EU Legislation Enable and/or Disable Innovation*. Report for the European Commission DG Research and Innovation, Available at this [link](#).
- Pelkmans, J. et al. (2014), “Towards Indicators for Measuring the Performance of the Single Market”, Study for the European Parliament [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/518749/IPOL-IMCO\\_NT\(2014\)518749\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/518749/IPOL-IMCO_NT(2014)518749_EN.pdf).
- Renda, A. (2014). *The Review of the Europe 2020 Strategy. From Austerity to Prosperity?*, CEPS Policy Brief No. 322, 27 October 2014.
- Renda, A. (2015), *Europe and innovation: is 2020 on the Horizon?*, Intereconomics, January 2015.
- Renda, A. (2015), *European Union and Better Law-making: best practices and gaps*, Report for the European Parliament, July 2015. Available [here](#).
- Renda, A. (2015), *Regulatory Impact Assessment and Regulatory Policy: Progress Report and Policy Recommendations*, in OECD (2015), *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en>
- Renda, A. (2016), *Regulation, Open Science and Innovation. Comparing approaches in Europe and the U.S.* Special Report for the European Commission, Directorate General for Research and Innovation, forthcoming April 2016.
- Renda, A. (2016), *Selecting and Designing European ICT Innovation Policies*, Report for the European Commission, Joint Research Centre and Institute for Prospective Technological Studies, forthcoming April 2016.
- Renda, A., D. Mykolaitis and A. Felci. (2008). *Evaluation of the EU funding of research in the fields of nuclear fusion and aeronautics/aerospace*, Study for the European Parliament, Budget Committee, February 2008.
- RMI (Rocky Mountain Institute) (2016). “The World Needs a Radical Change in Both Supply and Demand to Reach Paris Agreement” See <http://blog.rmi.org/>
- Romm, Joe (2016) “We Fact-Checked a High-Profile Article on Climate and Energy. It Wasn’t Pretty” *ClimateProgress* April 21, 2016
- Sachs et al. (2015) “From Good Intentions to Deep Decarbonization” <http://www.mmtimes.com/index.php/opinion/17992-from-good-intentions-to-deep-decarbonisation.html>
- Schrefler, L., J. Pelkmans & A. Renda (2014), *What can the Better Regulation Commissioner do for the EU?*, CEPS (<http://www.ceps.eu/book/what-can-better-regulation-commissioner-do-eu>).
- Simonelli, F. (2016), *Is Horizon 2020 really more SME-friendly? A look at the figures*, CEPS Commentary, <https://www.ceps.eu/publications/horizon-2020-really-more-sme-friendly-look-figures>.
- World Bank (2015), “A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity: Concepts, Data, and the Twin Goals”, Policy Research Report, World Bank, Washington, D.C., doi:10.1596/978-1-4648-0361-1.

correlato dibattito europeo incentrato sul suo miglioramento. L'applicazione di strumenti di partenariato e di *governance*, specie a carattere multilivello (GML), si configura come una modalità che rende possibile cogliere il valore aggiunto apportabile dalle Regioni e Province Autonome alla strategia europea, come già avviene mediante la partecipazione annuale alla stesura del Programma Nazionale di Riforma (PNR), capace di evidenziare finanche gli elementi di progresso impiegabili nella programmazione dei Fondi SIE 2014-2020.

In occasione della consultazione pubblica indetta per la revisione di metà periodo della Strategia *Europa 2020* - svoltasi tra il 5 maggio e il 31 ottobre 2014 - le Regioni e le Province autonome italiane<sup>18</sup> hanno presentato un proprio documento alla Commissione europea. Le Amministrazioni regionali hanno colto l'appello a valutare quali risultati siano stati conseguiti finora da questa macro-politica paneuropea, col fine di presentare la propria posizione all'interno del contesto istituzionale europeo, nonché per lanciare alcune proposte strategiche.

Approvato in Conferenza delle Regioni il 16 ottobre 2014, il "Contributo delle Regioni e delle Province autonome alla consultazione per la revisione di medio periodo della Strategia Europa 2020" è stato inoltrato alla Commissione europea, ricompreso nel documento nazionale redatto durante il Semestre italiano di Presidenza del Consiglio europeo. Nel contempo è stato presentato direttamente alla Commissione europea, quale atto della Conferenza delle Regioni; nonché quale parte integrante del processo di proposta per la revisione, attuato dall'europeo Comitato delle Regioni (COR), di cui la Conferenza delle Regioni aveva già condiviso i principi e l'impianto di riforma<sup>19</sup>.

L'interesse delle Regioni italiane a partecipare alla consultazione europea è stato mosso principalmente dal presupposto che gli obiettivi della Strategia *Europa 2020* sono politici e fungono da parametri di riferimento per orientare nel lungo periodo l'azione strategica per la crescita dell'Unione, a tutela delle risorse umane, come di quelle produttive. Superato il modello di crescita economica e di occupazione della Strategia di Lisbona; perseguita una logica di interventi e strumenti mirati ad uno sviluppo intelligente, inclusivo e sostenibile, dal bilancio di metà periodo tracciato dalla Commissione europea, per avviare il processo di revisione, è emerso che gli obiettivi posti dalla Strategia Europa 2020 sono risultati pertinenti al contesto politico-socio-economico attuale, nonché complementari tra di loro per il raggiungimento di progressi a livello UE. Tuttavia è pur vero che i medesimi progressi si sono dimostrati disomogenei e talora poco efficaci: ciò in buona parte è da considerarsi dovuto al fatto che gli Stati membri non sempre hanno perseguito - e perseguono - obiettivi ambiziosi nel varo di sistemi di riforma<sup>20</sup>.

### 5.1. La Proposta delle Regioni italiane

Le Regioni italiane hanno riconosciuto l'importanza di una strategia paneuropea, fondata su obiettivi di ampia portata, unica a livello europeo a favore di uno sviluppo basato sulla conoscenza diffusa e innovativa, sulla sostenibilità delle risorse e del progresso, nonché sull'inclusione e l'uguaglianza sociale. Hanno tuttavia convenuto sulla necessità di rivedere la struttura della Strategia Europa 2020 mediante la realizzazione di politiche che tengano effettivamente conto delle istanze territoriali. Nell'ambito della propria proposta le Regioni italiane hanno valutato essenziale che nel contesto della Strategia Europa 2020:

- vengano affermati i valori comuni, i principi e i meccanismi richiamati nella "Carta della *governance multilivello* in Europa" del COR<sup>21</sup>, a cui le Regioni italiane hanno aderito nel 12

---

<sup>18</sup> D'ora in poi "Regioni".

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/contributions/xydoccrp06\\_contributo\\_revisione\\_eu2020\\_161014.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/contributions/xydoccrp06_contributo_revisione_eu2020_161014.pdf).

<sup>20</sup> Cfr. della Commissione europea, *Bilancio della Strategia Europa2020 per una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva*, Bruxelles 5.3.2014 COM (2014)130 final.

<sup>21</sup> Cfr. Risoluzione *RESOL-V-012* adottata dal Comitato delle Regioni nella 106a sessione plenaria del 2 e 3 aprile 2014

- giugno 2014 (tra tutti: il principio di sussidiarietà, di proporzionalità, di affermazione della *governance multilivello*, di partenariato, di coerenza delle politiche, di sinergia di bilancio);
- vengano attuati gli *assunti di principio* – adottati dal COR con la “Dichiarazione di Atene”<sup>22</sup> - riguardanti l’importanza del partenariato istituzionale, del monitoraggio dei progressi raggiunti dalla Strategia, del maggiore allineamento del Semestre europeo agli obiettivi a lungo termine della strategia Europa 2020;
  - vengano perseguiti nel contempo gli assunti definibili *funzionali*, quali l’attuazione di una *governance* fondata su diversi livelli di governo con azioni coordinate e responsabilità condivise dall’Unione, dagli Stati membri e dagli enti regionali e locali; un più forte e reale partenariato, che dovrebbe rappresentare un metodo ordinario di selezione delle politiche pubbliche volte a definire ed attuare le politiche dell’UE<sup>23</sup>; una maggiore *ownership*, capace di permeare la nuova strategia a tutti i livelli di governo; un collegamento diretto e funzionale tra la nuova strategia e la politica di coesione europea; una forte dimensione territoriale che comporti l’elaborazione di obiettivi e indicatori diversi per i diversi territori europei; il radicarsi di *strategie macroregionali*, portatrici di valore per la realizzazione delle politiche europee; infine l’elaborazione di Programmi Nazionali di Riforma basati su Raccomandazioni specifiche definite anche a livello territoriale.

Le Regioni italiane considerano possibile perseguire obiettivi ancora più consolidati di quelli prefissati dai livelli nazionali: una reale attuazione della *governance multilivello* - da considerarsi un metodo tanto programmatico quanto operativo – è da intendere capace di superare gli ostacoli congelati nel loro alveo politico in ambito nazionale, che hanno bloccato una parte dei risultati attuativi o anche solo legislativi attesi a livello di Unione europea. Studi sugli elementi organizzativi comuni a tutti i casi di GML, di cui si è fatto portavoce anche il COR, ne hanno validato la struttura di coordinamento; richiesta la mobilitazione degli *stakeholders* amministrativi e politici; promossa l’adattabilità a tutti i contesti; ma altresì sostenuta l’attuazione di una efficace capacità amministrativa<sup>24</sup>.

Ciononostante, pur esortando alla creazione di scambi tematici multilaterali e analisi contrapposte tra Stati Membri e le loro città e regioni, eppure ancora la Commissione Europea non fa direttamente menzione della GML, né tantomeno indirizza esplicitamente il bisogno di promuovere il coordinamento tra tutti i livelli di GML; mentre fa riferimento al principio del partenariato solo in connessione con le relazioni tra gli Stati Membri e la Commissione. Chiedendo, poi, che gli strumenti sviluppati a livello europeo siano condivisi da una fascia maggiore di *stakeholder*, inclusi i Parlamenti Europeo e nazionali – monito che apre a contesti istituzionali più politici - la Commissione non fa menzione neppure delle Assemblee regionali.

## 5.2. Una “buona prassi” istituzionale da mantenere, rafforzare e riprodurre

In Italia abbiamo già un esempio di esercizio della GML istituzionale, sulla base del quale poter affermare non solo un diritto, quanto piuttosto la convenienza a far lavorare tutti i livelli di governo di un Paese alla buona riuscita delle riforme programmate/necessarie per lo sviluppo e la crescita del Paese. Le Regioni italiane sono infatti partecipi del processo di composizione del Programma Nazionale di Riforma, seppure esistano forti margini per un maggiore e migliore coinvolgimento. Il PNR è lo strumento di *governance multilivello* che valorizza i contenuti programmatici, oltre a

---

<sup>22</sup> <http://cor.europa.eu/en/news/Documents/2210-athens-declaration-a5.pdf>.

<sup>23</sup> Cfr. la definizione di GML nel *Libro bianco del Comitato delle regioni sulla Governance multilivello*, CONST-IV-020, adottato nella 80a sessione plenaria del 17 e 18 giugno 2009.

<sup>24</sup> Cfr. quanto affermato sul tema “capacità amministrativa” nel *5th CoR Monitoring Report on Europe 2020 October 2014, Final Report* (§5.1, 5.3), nonché ribadito nel più recente *6th Monitoring Report on Europe 2020 and the European Semester October 2015, Final Report*(§4.4).



quelli di natura consuntiva, che lo contraddistinguono in queste ultime annualità<sup>25</sup>. In Italia il PNR è l'unico strumento di verifica delle riforme attuate negli ambiti nazionale e regionale: infatti è dal 2012 - in concomitanza con la confluenza del PNR nel Documento di economia e Finanza (DEF) – che le Regioni italiane consegnano ogni anno un proprio contributo in risposta alle Raccomandazioni politiche europee specifiche per Stato membro (Country Specific Recommendations - CSR), riguardante tutti gli ambiti socio economici, configurabile come un *PNR delle Regioni*. In esso viene dato conto degli interventi di riforma attuati dalle Regioni; inoltre, dove necessario, si è ritenuto vantaggioso descrivere questioni di rilevanza strategica nell'ambito di azioni di sistema – specialmente con riferimento a temi cruciali come occupazione, ambiente, istruzione, trasporti - a dimostrazione della capacità della *governance* regionale di coordinare gli interventi tra le Regioni medesime, organizzate in una apposita Conferenza<sup>26</sup>. Il PNR delle Regioni italiane rappresenta a livello europeo un caso di successo della GML, articolando non solo a livello politico un coordinamento interno e una capacità di azione integrata, ma anche un esempio di allocazione interna di responsabilità, costituendo una struttura di assistenza tecnica responsabile della composizione e della redazione del contributo delle Regioni al PNR, quale il Regional Team PNR (Re.Te.PNR)<sup>27</sup>. Questa struttura effettua per le Regioni un monitoraggio, che ogni anno amplia la propria portata e resa, in termini quantitativi come pure qualitativi; nonché cura la composizione del PNR testuale e delle griglie di rilevazione dei provvedimenti normativi, regolativi e attuativi delle azioni di riforma sul territorio<sup>28</sup>.

Gli ultimi contributi regionali ai PNR 2015 e 2016 riportano elaborati strutturati mediante la rispondenza di tematiche prioritarie, individuate nel PNR a livello di Paese e delle Regioni, alle priorità evidenziate per l'impiego pluriennale dei Fondi SIE, strumenti della politica di coesione<sup>29</sup>. Questo perché la politica di coesione rappresenta la principale politica di investimento, di crescita e di sviluppo della UE, in linea con gli obiettivi della Strategia Europa 2020; nel contempo, la politica di coesione è responsabile per oltre un terzo dell'impiego del bilancio dell'UE, di cui ne costituisce, altresì, il principale strumento di investimento. Nel medesimo contributo delle Regioni al PNR si è voluto opportunamente dare evidenza, quindi, di come nei quadri programmatici regionali le Regioni - operando nel medesimo periodo di approvazione dei Programmi Operativi Regionali e Nazionali della Programmazione dei Fondi SIE per il periodo 2014-2020 – abbiano articolato le risorse finanziarie mediante interventi coerenti sui rispettivi territori. Questo è stato possibile a livello metodologico selezionando precise Misure tematiche, rispondenti alle richieste della UE di concentrare specifici finanziamenti, normazioni e azioni di riforma su priorità espresse nelle annuali CSR e nei decennali Target EU2020.<sup>30</sup>

### 5.3. Il vantaggioso allineamento della politica di coesione alla Strategia Europa 2020

Alla base di questo nuovo esercizio, che ha visto le Regioni prendere in considerazione gli elementi fondanti della politica di coesione per darne conto in maniera omogenea e strutturata nell'ambito del PNR, stanno alcune considerazioni che seguono:

<sup>25</sup> Per il PNR: [http://www.dt.tesoro.it/it/news/def\\_2016.html](http://www.dt.tesoro.it/it/news/def_2016.html)

<sup>26</sup> Cfr. per la Conferenza delle Regioni il sito del Cinsedo <http://www.regioni.it/informazioni/>

<sup>27</sup> Cfr. del Comitato delle Regioni “Blue Print for a revised Europe2020 strategy”, 2014.

<sup>28</sup> Cfr. sul sito della Conferenza delle Regioni la sezione dedicata al PNR [www.regioni.it/pnr](http://www.regioni.it/pnr)

<sup>29</sup> Nel contributo regionale al PNR 2015 l'esercizio ha avuto luogo solo rispetto ad alcuni temi, invece in quello relativo al PNR 2016 il raffronto con la programmazione dei Fondi SIE è stato possibile pressoché rispetto a tutti i campi di indagine.

<sup>30</sup> Per il PNR 2015 cfr. anche [http://quaderni.tecnostuttura.it/quaderno/quaderno\\_del\\_26\\_giugno\\_2015/pnr\\_2015\\_il\\_contributo\\_delle\\_regioni\\_e\\_province\\_autonome/](http://quaderni.tecnostuttura.it/quaderno/quaderno_del_26_giugno_2015/pnr_2015_il_contributo_delle_regioni_e_province_autonome/) e Programma Nazionale di Riforma 2016. Il quadro metodologico su QT del 31 marzo 2016.

- 1) La politica di coesione, diventata il principale strumento finanziario dell'UE, complesso ed articolato, capace di contribuire alla realizzazione di tutti i Target EU2020, si è ritrovato costituire l'unica risorsa finanziaria per la politica di crescita in alcune Regioni o anche Stati membri europei;
- 2) Alla politica di coesione ha giovato l'allineamento ad una politica di investimento dotata di obiettivi di sviluppo a più lungo termine, quale la Strategia EU2020, in vista di obiettivi comuni. Il confronto e l'allineamento si sono resi possibili, visto che la Strategia Europa 2020 ha fornito il quadro di riferimento per la progettazione e la programmazione dei Fondi SIE 2014-2020.
- 3) Partendo dalla constatazione che gli obiettivi della politica di coesione sono indubbiamente andati evolvendo nel corso del tempo, ampliando la propria portata fino ad una vasta copertura degli obiettivi della Strategia Europa 2020, col contributo al PNR le Regioni mirano ogni anno a dare diffusione, quanto più compiutamente, degli impegni di riforma assunti e attuati per lo sviluppo locale.
- 4) Così facendo il Programma nazionale di Riforma, quantomeno per la parte regionale, potrà costituire anche una sorta di "manuale di lettura" delle azioni possibili, come di quelle già realizzate, mediante l'impiego dei finanziamenti europei per il conseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020, se sarà stato adottato in fase programmatica un raccordo quanto più coerente ed efficace con le politiche ordinarie.
- 5) Oltre al PNR, anche la politica di coesione ha fornito un utile modello per l'esercizio della *governance* multilivello. Ciononostante, discutendo del futuro della politica di coesione, a livello regionale europeo si sta già affermando che il modello apportato dalla medesima politica di coesione sarà efficacemente funzionale, se considererà gli obiettivi e i propositi europei rispetto alle specifiche situazioni a livello locale, regionale e nazionale. Quindi, il rafforzamento dell'approccio fondato sul territorio, all'interno di un sistema di gestione condivisa, viene visto come l'unico modo per gestire uno sviluppo integrato dell'Ue nel suo insieme.<sup>31</sup>

#### 5.4. Conclusioni

L'UE ha messo in campo diversi strumenti, politiche e finanziamenti per far fronte alle esigenze di sviluppo locale; un esercizio coordinato può sicuramente giovare all'attuazione dei programmi di sviluppo. Il dibattito attuale nella Commissione del Presidente Juncker si basa sul perseguimento di progetti e priorità di investimento, che con la ragione dei tempi si vedranno se effettivamente lungimiranti e così risolutivi, come preannunciato<sup>32</sup>. Comunque, non appare conveniente isolare azioni e finanziamenti rispetto all'unica macro-strategia che mantiene tra le priorità la crescita, la salvaguardia e l'uguaglianza delle risorse umane specie dal lato sociale, oltre che economico. Le Regioni hanno manifestato il proprio consenso alla Strategia Europa 2020 e le proprie proposte di revisione della medesima nell'alveo del Comitato delle Regioni; si sono poste altresì nella scia di questa istituzione europea, convinte della validità dello strumento *governance multilivello* rispetto a ciò che rappresenta e rispetto alle sue modalità di funzionamento. Le Regioni, infatti, sono organizzate per l'esercizio della GML al loro interno e partecipano anche in senso ascensionale al processo di condivisione di governo istituzionale, arrivando a strutturare, come descritto sopra, un proprio PNR. Ciononostante non deve mancare una decisa e chiara affermazione della partecipazione condivisa di tutte le istituzioni e delle forze che possono partecipare allo sviluppo locale. Pertanto attuare un'efficace revisione dei meccanismi della Strategia Europa 2020, nonché del futuro della politica di coesione post2020, dovrebbe costituire per l'attuale Commissione Juncker ancora un'occasione da cogliere in contemporanea: potrebbero ad esempio, essere indirizzate Raccomandazioni specifiche per Regione europea, in modo da migliorare e far convergere le

---

<sup>31</sup> Cfr del Comitato delle Regioni la recente Nota informativa della segreteria della commissione COTER *Il futuro della politica di coesione - 26 febbraio 2016 - Direzione C - Lavori legislativi Commissione Politica di coesione territoriale e bilancio dell'UE*.

<sup>32</sup> Per il programma politico del Presidente della Commissione europea Juncker si può consultare il sito CE dedicato [https://ec.europa.eu/priorities/index\\_it](https://ec.europa.eu/priorities/index_it).

politiche europee in funzione dello sviluppo locale, in direzione di una più attiva e legittimata partecipazione ai processi di *governance*. Anche secondo il Parlamento europeo, disponendo di obiettivi regionali propri e specifici, definiti su misura, andrebbe aumentando il senso di appartenenza (*ownership*) della Strategia Europea 2020 da parte degli enti locali e regionali degli Stati membri: l'efficacia della politica decisa a livello europeo potrebbe essere accresciuta, proprio conferendo maggiore titolarità agli attori territoriali<sup>33</sup>.

Concludiamo mostrando i risultati della Swot Analysis, derivata dalla consultazione pubblica sulla *mid term review* Strategia Europa2020, datata ormai marzo 2015, ma ancora valida e di chiara lettura<sup>34</sup>; riportandola, ne abbiamo modificato alcuni elementi, focalizzando alcuni punti di attenzione, per evidenziare la lettura che segue: *evitare il rischio di un coinvolgimento insufficiente delle parti interessate* - che rientra tra i vulnus della Strategia - *appare colmabile con l'attuazione di una effettiva GML a livello territoriale, da considerare quindi essenziale e funzionale per conseguire l'effettiva riuscita della Strategia Eu2020*.

PUNTI DI FORZA	PUNTI DEBOLI
<p>Sostegno massiccio a una strategia UE dedicata a occupazione e crescita</p> <p>Corrispondenza tra settori contemplati da UE2020 e sfide da affrontare</p> <p>Obiettivi pertinenti e complementari</p> <p><b>Alcuni progressi</b> tangibili già compiuti: l'UE è avviata a realizzare, del tutto o in buona parte, gli obiettivi: istruzione e clima ed energia</p> <p><b>PUNTO DI ATTENZIONE: Priorità eletta entro il Semestre italiano di Presidenza del Consiglio UE</b></p>	<p>Mancanza di visibilità delle Iniziative prioritarie/Faro</p> <p>Necessità di migliorare l'attuazione della Strategia</p> <p><b>Scarsi progressi</b> verso il conseguimento degli obiettivi a livello di occupazione, ricerca&amp;sviluppo, riduzione della povertà</p> <p><b>Coinvolgimento insufficiente delle parti interessate (SPOSTATO nei RISCHI)</b></p> <p><b>PUNTO DI ATTENZIONE:</b> necessità di attuare la <b>Governance multilivello</b></p>
OPPORTUNITA'	RISCHI
<p>Soggetti disposti a svolgere un ruolo attivo nella strategia</p> <p>Attento monitoraggio della Strategia attraverso il Semestre europeo</p> <p><b>PUNTO DI ATTENZIONE: Allineamento di Europa 2020 con le priorità della Commissione (occupazione, crescita, investimenti)</b></p>	<p>La crisi ha accentuato le divergenze fra gli Stati membri e al loro interno</p> <p>Natura politica degli obiettivi e mancanza di ambizione degli Stati membri</p> <p><b>PUNTO DI ATTENZIONE: Coinvolgimento insufficiente delle parti interessate</b></p>

<sup>33</sup> Cfr. Parlamento europeo *Risoluzione del Parlamento europeo del 28 ottobre 2015 sulla politica di coesione e la revisione della strategia Europa 2020 (2014/2246(INI))* - P8\_TA(2015)0384 Politica di coesione e revisione della strategia Europa 2020.

<sup>34</sup> Cfr. Commissione europea *Risultati della consultazione pubblica sulla strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* Bruxelles 2/3/2015 COM (2015) 100 final.