servizio affari internazionali
ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

SCHEDA DI LETTURA n. 108

TITOLO:	**Atto comunitario n. 25**: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle Regioni, Bilancio della Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva
NUMERO ATTO	COM(2014)130 def
AUTORE	Commissione europea
DATA DELL'ATTO	5/03/2014
ASSEGNATO IL	17/04/2014
COMM.NE DI MERITO	5ª
COMM.NI CONSULTATE	3ª e 14ª
OGGETTO	Analisi dei progressi compiuti nell'ambito della Strategia Europa 2020 a quattro anni dal suo varo

ANNOTAZIONI:

La presente Comunicazione intende presentare un bilancio della Strategia Europa 2020, anche alla luce del perdurare della crisi economica e finanziaria e delle ripercussioni che quest'ultima ha generato sul conseguimento degli obiettivi prefissati.

Si ricorda che la Strategia Europa 2020 è stata adottata nel 2010 allo scopo di far fronte ad un rallentamento della crescita e ad un abbassamento dei livelli di produttività e per rispondere alla crisi finanziaria mondiale. La Strategia Europa 2020 mirava non solo ad uscire dalla crisi ma a rilanciare l'economia dell'Unione europea sviluppando un nuovo modello di crescita che fosse più intelligente, grazie ad investimenti nel campo dell'istruzione, della ricerca e dell'innovazione, più sostenibile, grazie alla scelta di un'economia a bassa emissione di CO2, più solidale, basata sulla creazione di posti di lavoro e sull'eliminazione della povertà[1]. A tal fine, sono stati delineati cinque ambiziosi obiettivi in materia di occupazione, ricerca e sviluppo, clima ed energia, istruzione, povertà ed esclusione sociale.

Più nel dettaglio, gli obiettivi miravano a:

1) Portare almeno al 75% il tasso di occupazione della popolazione tra i 20 e i 64 anni;
2) Investire il 3% del PIL in ricerca e sviluppo;
3) Ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto al 1990, aumentare al 20% la quota delle energie rinnovabili, aumentare del 20% l'efficienza energetica;
4) Ridurre l'abbandono scolastico al di sotto del 10%, portare almeno al 40% la quota della popolazione tra i 30 e i 34 anni che ha completato un ciclo di istruzione terziaria;

[1] Per ulteriori dettagli sulla Strategia Europa 2020 si rimanda alla relativa pagina del sito della Commissione europea.

5) Ridurre il rischio di povertà ed esclusione sociale per almeno 20 milioni di persone.

Rispetto ai suddetti obiettivi, gli Stati membri sono stati invitati a stabilire obiettivi nazionali e a individuare interventi nel quadro dei rispettivi programmi nazionali di riforma che ogni anno sono poi esaminati nell'ambito della procedura del semestre europeo. Tale procedura, che rappresenta il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche, è stata adottata nel 2011 ed è indispensabile al fine di coordinare le azioni finalizzate al conseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020[2].

Inoltre, la Strategia Europa 2020 si è anche dotata di sette iniziative faro o prioritarie su cui concentrare gli sforzi congiunti dell'Unione e degli Stati membri, con programmi di lavoro specifici in alcuni settori chiave[3].

La Strategia Europa 2020 è servita anche come quadro di riferimento per le iniziative sul mercato unico - in particolare gli Atti per il mercato unico I e II -, per il bilancio 2014-2020, che è perfettamente in linea con le priorità della Strategia, e per delineare il programma di politica esterna dell'Unione.

La Comunicazione in esame fornisce un'analisi dettagliata dei progressi compiuti dalla Strategia Europa 2020, nell'ottica di una revisione della stessa per il periodo 2015-2020.

Considerazioni di carattere generale

Prima di esaminare obiettivo per obiettivo i risultati conseguiti, la Commissione europea presenta alcune considerazioni di carattere generale a quattro anni dal varo della Strategia Europa 2020, mettendo in luce alcune ripercussioni della crisi economico-finanziaria. Al momento del lancio della suddetta Strategia, la portata e la durata della crisi erano ancora ignote e **gli scenari ipotizzabili per il decennio futuro variavano da una crescita forte, una ripresa fiacca o addirittura nulla. Ad oggi si è potuto constatare che il secondo scenario è il più probabile** con previsioni di crescita del PIL per il periodo 2014-2020 che si attestano sull'1,6%, contro il 2,3% del periodo 2001-2007. Il disavanzo pubblico medio dell'UE dovrebbe ridursi dal 6,5% del 2010 al 2,7% nel 2015, grazie agli sforzi messi in atto dagli Stati membri. Il debito pubblico, aumentato a causa della crisi, dovrebbe anch'esso iniziare a ridursi nel 2015, ma occorreranno interventi mirati. I livelli di debito privato, già alti prima della crisi, sono ulteriormente accresciuti per effetto di essa. Per quanto concerne il settore finanziario, si riscontra una frammentarietà del mercato, caratterizzato dalla disomogeneità dell'accesso ai finanziamenti tra le varie regioni dell'Ue. **Destano poi preoccupazione i crescenti livelli di disoccupazione e di povertà**. Tra il 2008 e il 2012 il tasso di disoccupazione di lungo termine, ovvero la percentuale di popolazione non occupata da oltre un anno, è aumentata dal 2,6% al 4,7%, diventando di tipo strutturale, con conseguenze molto pesanti sul potenziale di crescita e anche sul tessuto sociale dell'UE. La disoccupazione riguarda soprattutto i giovani e chi ha più di 55 anni. Si notano poi variazioni da paese a paese con tassi che oscillano dal 5% dell'Austria al 27,6% della Grecia. Un altro dato preoccupante è che la percentuale di giovani che non lavorano e non studiano nel 2012 era pari a ben il 13,2%. **A livello generale,**

---

[2] Il ciclo del Semestre europeo inizia a novembre con la pubblicazione, da parte della Commissione europea dell'Analisi annuale della crescita, che identifica le priorità economiche generali per l'Unione. Segue la discussione in sede di Consiglio e Parlamento europeo in vista dell'adozione, da parte del Consiglio europeo di marzo, degli orientamenti principali dell'Unione, sulla base dei quali gli Stati membri presentano, entro il mese di aprile, i Programmi di stabilità e convergenza e i Programmi nazionali di riforma. Sulla base della valutazione della Commissione, il Consiglio adotta le Raccomandazioni specifiche per ogni paese, che il Consiglio europeo approva nel mese di giugno. Ogni paese sarà quindi tenuto a tenere in debita considerazione le Raccomandazioni che lo riguardano nella predisposizione della legge nazionale di bilancio e nelle misure strutturali per l'anno successivo. Per ulteriori dettagli si veda la Scheda n.2/2013 a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

[3] Agenda digitale europea, Unione dell'innovazione, Youth on the move, Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse, Una politica industriale per l'era della globalizzazione, Agenda per nuove competenze e nuovi lavori, Piattaforma europea contro la povertà. Per ulteriori dettagli sulle iniziative faro si rimanda nuovamente alla pagina del sito della Commissione europea.

l'immagine che emerge è sicuramente quella di un'Unione molto disomogenea in termini di congiuntura e prestazioni economiche.

La Commissione mette in luce poi alcune tendenze che incidono sulla crescita e che rappresentano, come al momento del varo della Strategia 2020, alcune sfide importanti: i cambiamenti sociali, determinati soprattutto dall'invecchiamento della popolazione e dalla disparità nella distribuzione del reddito all'interno dell'Unione, la globalizzazione e gli scambi commerciali, gli sviluppi della produttività e l'uso delle tecnologie dell'informazione e comunicazione, la pressione sulle risorse e le preoccupazioni ambientali. Per quanto concerne i cambiamenti sociali, **si osserva un crescente invecchiamento della popolazione**, che entro il 2050, stando alle previsioni, dovrebbe portare al raddoppiamento degli ultra sessantacinquenni rispetto al 1990, con conseguenze molto incisive sull'economia e sul potenziale di crescita. Infatti, la percentuale di popolazione in età lavorativa è destinata a diminuire e la società sarà composta maggiormente da lavoratori in età più avanzata. Per far fronte a questa tendenza l'Unione dovrebbe cercare di occupare questa porzione di popolazione più a lungo e far si che lavori in modo più produttivo. Inoltre, l'invecchiamento delle popolazione presenterà alcune sfide anche per i sistemi di *welfare*, per la loro adeguatezza e sostenibilità finanziaria. A fronte del fenomeno dell'invecchiamento sarà poi sempre più necessaria la migrazione netta, che oggi costituisce i due terzi della crescita demografica europea. **Circa la distribuzione del reddito, sussistono ampie disparità**: nel 2012 in media il 20% più agiato della popolazione guadagnava 5,1% in più rispetto al 20% meno agiato, con sensibili variazioni da paese a paese (3,4% in più in Slovenia e 7,2% in più in Spagna). La questione dell'equità distributiva, maggiormente accentuata dalla crisi, rende ulteriormente più difficile per le economie europee affrontare le sfide attuali. **Quanto alla globalizzazione e agli scambi, questi rappresentano un punto di forza dell'Unione,** grazie al fatto che molti Stati membri sono riusciti a recuperare la loro competitività e ad aumentare le esportazioni. **Meno bene invece sul versante della produttività e dell'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazione (TIC)**: l'Unione negli ultimi trent'anni ha accumulato ritardo rispetto alle economie più avanzate a causa dello scarso aumento di produttività ed è indietro anche per quanto concerne gli **investimenti (scarsi) in infrastrutture e comunicazioni avanzate** che fanno si che le imprese europee siano praticamente assenti nelle nuova economia incentrata sui dati. Con una popolazione che invecchia è importante che l'Unione, al fine di accrescere la propria produttività, investa nel proprio capitale umano e renda più efficaci i sistemi di ricerca, innovazione e formazione. Infine, **sul versante ambientale**, se da una parte le previsioni per il 2050 vedono la domanda di alimenti e risorse aumentare in termini del 70%, **già da oggi si assiste ad uno sfruttamento non sostenibile degli ecosistemi, molti dei quali risultano già degradati**. In Europa la qualità delle acque e i livelli di inquinamento atmosferici sono molto critici così come l'equilibrio dell'ecosistema marino, con conseguenze importanti sulle attività economiche.

Progressi nel raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020

La Commissione analizza quindi obiettivo per obiettivo i progressi compiuti sia a livello dell'Unione che a livello nazionale, evidenziando gli obiettivi che potranno essere realizzati e quelli che non lo saranno. In linea generale, la Commissione rileva innanzitutto che se da una parte la crisi ha avuto conseguenze negative sul tasso di occupazione e sui livelli di povertà, ha reso difficile il raggiungimento di molti obiettivi ed ha accentuato la disomogeneità tra paese e paese, non ha inciso invece sul versante delle emissioni del gas a effetto serra, che l'Unione europea è riuscita a diminuire. **L'Unione è prossima al raggiungimento degli obiettivi in materia di istruzione, clima ed energia, mentre è lontana dagli obiettivi su occupazione, ricerca e sviluppo e riduzione della povertà.**

Un esame più approfondito ciascuno di essi, così come sulle iniziative faro, è disponibile nel documento allegato alla presente Comunicazione.

Di seguito, una sintesi per obiettivo.

- Obiettivo n. 1 *(Portare almeno al 75% il tasso di occupazione della popolazione tra i 20 e i 64 anni)*. Per effetto della crisi, il tasso di occupazione si è abbassato, attestandosi al 68,4 nel 2012, ovvero 6,6 punti percentuali al di sotto dell'obiettivo previsto per il 2020, che sembra **difficilmente realizzabile**, soprattutto in assenza di interventi mirati. Stando alle previsioni, infatti, per quell'anno si prevede un tasso di occupazione del 71,8% e per raggiungere l'obiettivo si dovrebbero inserire nel mondo del lavoro altre 16 milioni di persone, non solo giovani ma anche donne, anziani, adulti inattivi e immigrati. A livello nazionale le prestazioni sono eterogenee, con Svezia e Germania al primo posto con obiettivi nazionali più ambiziosi (80% e 77%) e quasi raggiunti, e Spagna, Grecia, Bulgaria e Ungheria all'ultimo.

L'obiettivo per l'Italia al 2020 è fissato al 67-69%. Secondo il documento di economia e finanza per il 2014 nel 2013 si registra una lieve riduzione del tasso di occupazione totale per l'Italia (59,8 rispetto al 61,0 del 2012) e si evidenzia un allargamento della distanza dal target europeo(-15 punti percentuali) con una riduzione di 6-8 punti percentuali rispetto a l'obiettivo nazionale. Gli squilibri di genere continuano ad essere accentuati e quelli territoriali in aumento.

- **Obiettivo n. 2** *(Investire il 3% del PIL in ricerca e sviluppo)*. Visti gli scarsi progressi, **non è probabile che questo obiettivo possa essere raggiunto**, con le previsioni che attestano la spesa in Ricerca e sviluppo al 2,2% entro il 2020. A livello nazionale, i vari paesi si sono dati obiettivi più o meno ambiziosi, che spaziano dal 4% della Svezia e della Finlandia, allo 0,50% della Grecia. L'Italia si è data l'obiettivo realizzabile ma non eccessivamente ambizioso dell'1,53%. I progressi realizzati sono comunque disomogenei: nel 2012 il paese con maggiori investimenti in questo settore era l'Estonia mentre Croazia, Lussemburgo e Regno Unito registravano una crescita negativa.

Il DEF 2014 riporta il livello dell'obiettivo per il 2012 al 1,27% rispetto ad un target per il 2020 del 1,53%. Rispetto ai dati del 2011 vi è una crescita contenuta della spesa in ricerca e sviluppo (0,1%) ricollegabile all'aumento della spesa nelle istituzioni pubbliche (+2,6%) rispetto ad un forte calo delle imprese private (-6,3%). Alle minori risorse investite corrisponde un minor numero di ricercatori e un minore potenziale d'innovazione, tuttavia, riferisce il DEF, complessivamente università ed enti di ricerca mostrano una qualità delle pubblicazioni scientifiche paragonabile a quella dei principali paesi europei, anche se si registrano differenze notevoli tra i singoli atenei e tra i singoli enti di ricerca del Nord e Sud.

- **Obiettivo n. 3** *(Ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto al 1990, aumentare al 20% la quota delle energie rinnovabili, aumentare del 20% l'efficienza energetica)*. Per effetto sia delle politiche sull'energia e sul clima, sia della crisi, che ha portato ad un rallentamento dell'attività economica, **l'Unione ha diminuito le emissioni gas a effetto serra** già del 18% nel 2012 e in base alle previsioni **non solo raggiungerà l'obiettivo del 20% per il 2020, ma con molta probabilità lo supererà**. Si riscontrano, anche in questo caso, disparità tra i vari paesi, con ben 13 di essi, tra cui l'Italia, che non sembrano in grado di raggiungere i propri obiettivi nazionali entro il 2020. Anche **per le energie rinnovabili l'Unione europea sembra in grado non solo di raggiungere l'obiettivo - la quota era già del 14,4% nel 2012- ma di superarlo**, attestandosi come *leader* mondiale degli investimenti in questo settore. I paesi che hanno registrato progressi più significativi sono Svezia, Austria ed Estonia, mentre restano indietro Malta, Lussemburgo, Belgio, Regno Unito, Paesi Bassi e Francia. Per quanto concerne l'**efficienza energetica**, si è registrato un calo nei consumi di energia primaria per effetto della crisi, ma **occorrono ulteriori sforzi per raggiungere l'obiettivo prefissato, soprattutto nel settore dei trasporti**, dove finora si sono evidenziati scarsi progressi. A livello nazionale, tra il 2005 e il 2011, l'intensità energetica (ovvero la quantità di consumo di energia primaria per

unità di PIL) è migliorata in tutti i paesi. Ben 17 di essi, tra cui l'Italia, nel 2012 avevano raggiunto i rispettivi obiettivi nazionali in materia di efficienza energetica.

Per quanto riguarda le emissioni di gas serra non ETS il DEF 2014 indica uno scenario tendenziale pari a 285,7 di MT CO_2 , inferiore all'obiettivo di riduzione indicato di 24,4 punti. Il DEF prevede quindi una serie di azioni da attuare in via prioritaria per il raggiungimento degli obiettivi annuali.

- Obiettivo n. 4 (*Ridurre l'abbandono scolastico al di sotto del 10%, portare almeno al 40% la quota della popolazione tra i 30 e i 34 anni che completato un ciclo di istruzione terziaria)*. **Il tasso di abbandono scolastico è diminuito sensibilmente** passando dal 15,% del 2005 al 12,7% del 2012. Questa tendenza, che sembra essere di tipo strutturale rende **l'obiettivo realizzabile per il 2020**. A livello nazionale, gli obiettivi variano dal 4% della Croazia al 16% di Malta, a dimostrazione di un diverso grado di ambizione nel ridurre l'abbandono scolastico prematuro. In sintesi, in base alle proiezioni, tutti gli Stati, ad eccezione di Spagna, Portogallo e Romania, saranno in grado di raggiungere i rispettivi obiettivi nazionali. Anche **l'obiettivo relativo all'istruzione terziaria è realizzabile entro il 2020**, dato che la quota dei giovani che ha completato il ciclo di istruzione è passata dal 27,9% del 2005 al 35,7% del 2012. Anche in questo caso si riscontrano variazioni tra i singoli paesi, con obiettivi nazionali che variano dal 60% dell'Irlanda al 26% dell'Italia. Per quanto il nostro paese, relativamente all'obiettivo in esame i progressi dal 2000 sono stati relativamente lenti.

Secondo il DEF il livello corrente in Italia è del 17% con un obiettivo al 2020 del 16%. Sebbene l'abbandono sia in leggero calo si è ancora lontani dagli obiettivi europei, posto che il valore medio dell'indicatore UE27 è del 12,8 % Nella maggior parte delle regioni il traguardo del 10% appare lontano, ad eccezione del Veneto che ha un livello pari al 10,3%. Nel mezzogiorno si registrano punte del 25,8 % in Sicilia, del 24,7 in Sardegna, e del 22,2 % in Campania.
Per quanto riguarda l'istruzione universitaria il livello corrente riportato dal DEF è pari al 22,4% con un obiettivo per il 2020 del 26-27 %.L'incidenza degli uomini è del 17,7 % rispetto alle donne che costituiscono il 27,2% di coloro che sono in possesso di un titolo di studio terziario. L'indicatore registra un significativo aumento di 0,7% rispetto all'anno precedente.

- Obiettivo n. 5 (*Eliminare il rischio di povertà ed esclusione sociale per almeno 20 milioni di persone)*. A causa del forte impatto della crisi economica il numero delle persone a rischio di povertà ed esclusione sociale, che fino al 2009 aveva registrato un calo costante, è invece aumentato passando dai 114 milioni del 2009 ai 124 milioni del 2012. Pertanto questo **obiettivo è difficilmente realizzabile.** A livello nazionale, gli obiettivi sono meno ambiziosi e solo Germania e Lettonia li hanno raggiunti. L'Italia, insieme ad Ungheria, Grecia e Spagna, è uno dei paesi più lontani dai rispettivi obiettivi. Inoltre, lo scarto tra gli Stati membri è aumentato: si passa da un tasso di popolazione a rischio del 14,9% nei Paesi Bassi, a un tasso del 44,8% in Bulgaria.

Il DEF riferisce un numero corrente di poveri, deprivati materialmente o appartenenti a famiglie a bassa intensità di lavoro pari a 18.195.000 nel 2012 con un obiettivo al 2020 di diminuzione di 2.200.000 poveri, deprivati materialmente o appartenenti a famiglie a bassa intensità di lavoro. In termini percentuali l'indicatore mostra per l'Italia un valore pari al 29,9% superiore alla media sia dei paesi area Euro, (23,2 %) sia UE27 (24,7%) Il Mezzogiorno è la zona dove si registrano i dati più alti in Sicilia, il 42,3 % dei residenti è a rischio povertà, il 36, 2 % è in grave deprivazione e il 19% vive in famiglie a bassa intensità lavorativa.

Conclusioni

La crisi sicuramente ha inciso sul raggiungimento degli obiettivi e sui risultati attesi, l'Unione è ora chiamata a rafforzare la propria strategia di crescita e a definire nuove priorità politiche per i prossimi cinque anni: per il periodo 2015-2020. La Commissione evidenzia limiti e vantaggi degli obiettivi: se da una parte non sono esaurienti e non sono vincolanti da un punto di vista giuridico (ad eccezione degli obiettivi sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e sull'uso delle fonti di energia rinnovabili), dall'altra fungono da parametri di riferimento per orientare l'azione politica dell'Unione. La loro presenza, infatti, ha avuto il merito di focalizzare l'attenzione su alcuni elementi di fondo "*quali fattori essenziali per la società e l'economia future dell'Unione"*. Anche la traduzione degli obiettivi a livello nazionale ha portato alla luce alcune tendenze critiche, quali il divario tra i vari Stati, dalle quali occorrerà partire per orientare la futura azione dell'Unione. Per quanto riguarda le iniziative faro, è presto per poterne valutare l'impatto, anche se si sono sicuramente rivelate utili per guidare l'utilizzo dei fondi dell'UE per il periodo 2017-2013 e per progettare quelli relativi al periodo 2014-2020.

La *governance* economica, che trova attuazione ogni anno nel semestre europeo, potrebbe essere uno strumento molto efficace nel perseguire le nuove priorità all'indomani della crisi. Gli strumenti principali d'azione, quali il quadro finanziario pluriennale 2014-2020 e i relativi programmi, sono stati infatti ripensati al fine di sostenere la realizzazione degli obiettivi della Strategia[4].

Nonostante queste considerazioni, tuttavia, in questa sede l'Esecutivo europeo non ha ritenuto opportuno formulare proposte o raccomandazioni politiche sulla revisione della Strategia Europa 2020. Alla luce dei profondi cambiamenti che la crisi ha portato nell'Unione, negli Stati membri, ma anche nelle singole regioni e città, ritiene utile avviare una consultazione pubblica invitando tutti gli interessati a formulare le loro opinioni. Sulla base dei risultati elaborerà una proposta sul seguito della Strategia nei primi mesi del 2015.

Si ricorda che una prima discussione è stata avviata in seno al Consiglio europeo del 21 marzo 2014. Il Consiglio europeo, si legge nelle conclusioni, "*ha valutato l'attuazione della strategia Europa 2020 sulla base della comunicazione della Commissione. Resta di primaria importanza conseguire l'obiettivo di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. La crisi ha rallentato i progressi sugli obiettivi principali della strategia e le sfide a lungo termine che incidono sulla crescita in Europa non sono scomparse. Il Consiglio europeo chiede di intensificare gli sforzi affinché si raggiungano gli obiettivi di Europa 2020 e attende con interesse il previsto riesame di tale strategia nel 2015"*.

---

22 aprile 2014
A cura di Patrizia Borgna
Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)

[4] Per ulteriori dettagli sulla *governance* economica si rimanda alla relativa pagina sul sito della Commissione europea.