

# Lettera

## Club The European House-Ambrosetti

La presente Lettera rientra nelle attività del Club The European House-Ambrosetti. Tuttavia i suoi contenuti possono non coincidere con le opinioni di tutti i numerosi membri del Club stesso.

## L'Unione Europea e la Strategia Europa 2020

*“Per comune consenso delle sue popolazioni l'Europa sta avanzando verso un'era nuova, un'unione (...) in cui tutti porteranno il loro contributo a un'impresa comune i cui frutti sono destinati a espandere e a rendere più sicura la vita di tutti”*

Giuseppe Mazzini, 1853

### L'AGENDA DI LISBONA 2000-2010

Il 2010 avrebbe dovuto essere un anno di svolta per la competitività dell'Unione Europea. L'Agenda di Lisbona (o Strategia di Lisbona), varata dai Capi di Stato e di Governo dell'Unione nel marzo 2000, fissava infatti un obiettivo ambizioso da conseguire entro il 2010: diventare *“l'economia, basata sulla conoscenza, più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale”*.

Per raggiungere l'obiettivo, la Strategia indicava agli Stati Membri una serie di interventi e di misure in diversi ambiti (ricerca e sviluppo, innovazione, occupazione, formazione, mercato interno, energia e ambiente), fissando anche obiettivi quantitativi a cui tendere, come riferimento per misurare i progressi compiuti.

Come dimostra anche l'analisi condotta dall'Osservatorio Europa, *think tank* sulla competitività e l'integrazione europea fondato e animato da The European House-Ambrosetti attualmente sostenuto da Cisco, Enel, General Electric e ING Direct (e in passato da bioMerieux, Dogus Group, Elica, Mutual of America, OTP Bank, Suzuki Europe e Whirlpool), i Paesi “virtuosi”, ossia in grado di raggiungere i traguardi prefissati entro il tempo stabilito, sono stati una minoranza. Conseguentemente la capaci-

tà dell'Unione di raggiungere gli obiettivi di Lisbona si è dimostrata insoddisfacente perché l'obiettivo complessivo non è stato conseguito.

La velocità relativa è stata calcolata come la distanza percorsa dal 2000 ad oggi da ciascun Paese verso ciascun obiettivo della Strategia di Lisbona ed è espressa in termini di punteggio medio compreso tra 0 (velocità minima) e 10 (velocità massima, che presuppone il raggiungimento di tutti gli obiettivi).

Molti sono i fattori e gli eventi che, nell'arco di dieci anni, influiscono sulla capacità di un sistema di conseguire i propri obiettivi.

Nel caso della Strategia di Lisbona, tuttavia, alcuni **elementi di debolezza** interni all'Unione sono emersi più chiaramente di altri:

- il primo riguarda gli obiettivi scelti e la loro sostanziale **uniformità**, che non ha tenuto in debito conto l'eterogeneità dei Paesi europei e i diversi “punti di partenza”
- il secondo, e principale, riguarda il **Sistema di Governo**, poco incisivo in quanto non dotato di efficaci meccanismi di responsabilizzazione degli Stati Membri rispetto al conseguimento dei risultati.

Anche per queste ragioni, la nuova strategia orientata alla crescita e alla competitività dell'Europa (“Europa 2020”), pur nella continuità delle linee strategiche tracciate da Lisbona, prevede un **ruolo diverso per gli Stati Membri** nella fissazione degli obiettivi e un diverso **Sistema di Governo** dell'intero processo.

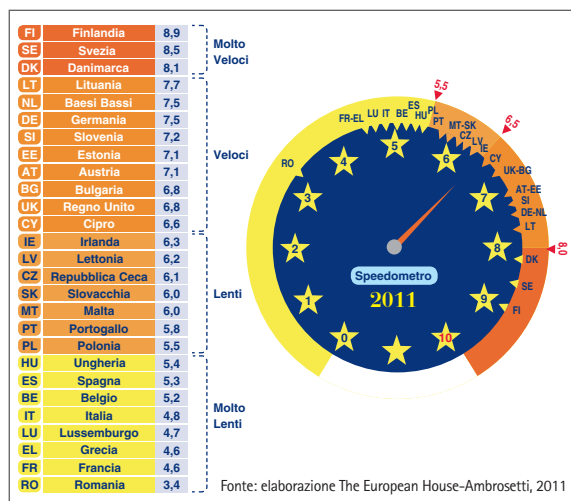
### EUROPA 2020: UNA STRATEGIA PER LA CRESCITA

L'obiettivo principale di Europa 2020 è accelerare la crescita economica, terreno sul quale l'Europa ha perso posizioni relative.

Il **meta-obiettivo** della crescita è declinato, in modo qualitativo, attraverso tre aggettivi:

- **intelligente**: ossia crescita fondata su un sistema educativo solido, su una rete di ricerca e innovazione efficace, su una società digitale che garantisca l'accesso alle informazioni e alle nuove tecnologie
- **sostenibile**: ossia crescita in sintonia con l'ambiente, le imprese, i lavoratori, i consumatori
- **solidale**: ossia crescita condivisa con tutti i cittadini europei, a prescindere da età, sesso e Paese di origine.

La crescita intelligente, sostenibile e solidale è il presupposto per generare **occupazione, produttività e coesione sociale**.



Passando dal qualitativo al quantitativo, il meta-obiettivo si articola in cinque **obiettivi principali** che l'Unione Europea si prefigge di raggiungere entro il 2020. Si tratta di:

- 1) **Occupazione** = innalzamento al 75% del tasso di occupazione (per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni), attualmente pari al 68,6%
- 2) **Ricerca & Sviluppo e Innovazione** = aumento degli investimenti - pubblici e privati - in Ricerca & Sviluppo e Innovazione al 3% del PIL dell'Unione Europea, attualmente pari al 2,01%
- 3) **Cambiamenti climatici/Energia (20/20/20)** = riduzione delle emissioni di gas serra del 20% (elevabile al 30%, se le condizioni lo permetteranno) rispetto al 1990, attualmente pari al 17%; aumento al 20% del fabbisogno di energia soddisfatto da fonti rinnovabili, attualmente pari al 10,3%; aumento del 20% dell'efficienza energetica, misurata come consumo di energia necessario per la produzione di una unità di PIL
- 4) **Istruzione** = riduzione del tasso di abbandono scolastico, attualmente pari al 14,1%, al di sotto del 10%; almeno il 40% dei 30-34enni dovrà aver conseguito l'istruzione universitaria (attualmente 33,6%)
- 5) **Inclusione sociale** = riduzione di 20 milioni delle persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione, attualmente pari a 113,8 milioni.

Gli obiettivi principali valgono per l'Unione Europea nel suo complesso.

**Ogni Stato Membro** - questa è una differenza fondamentale rispetto all'Agenda di Lisbona - è stato successivamente chiamato a **presentare alla Commissione la propria declinazione degli obiettivi** (obiettivi nazionali) e la declinazione della **strategia attraverso cui raggiungere i propri obiettivi** (attraverso lo strumento del *Programma Nazionale di Riforma - PNR*), processo che si è concluso ad aprile 2011.

Quindi ogni Stato Membro ha negoziato con la Commissione il proprio contributo al raggiungimento degli obiettivi principali tenendo conto della propria situazione di partenza, delle proprie ambizioni, della propria volontà di contribuire alla casa europea, ecc.. In teoria, quindi, l'alibi degli obiettivi imposti dall'alto, che prescindono dalle differenze nelle condizioni di partenza, in questo modo è superato.

Ogni anno, inoltre, gli Stati Membri devono presentare alla Commissione **due documenti** per illustrare il proprio percorso di avvicinamento agli obiettivi nazionali. Il primo è il **Programma di Stabilità e Convergenza sulle finanze pubbliche e la politica di bilancio (PSC)**, che deve essere presentato prima dell'approvazione del bilancio per l'esercizio successivo.

Il secondo è il già citato **Programma Nazionale di Riforma**, documento triennale, aggiornato ogni anno, che fissa gli obiettivi e illustra le politiche e le azioni realizzate per raggiungere gli obiettivi nazionali.

Entrambi i Programmi **diventano parte integrante del bilancio nazionale degli Stati Membri**. Inoltre, alla loro redazione devono collaborare anche **le amministrazioni regionali e locali, le parti sociali e altri soggetti interessati**.

Anche questa è una novità importantissima, che segna una discontinuità rispetto al passato, soprattutto per quanto riguarda la **responsabilizzazione degli Stati Membri**, anche se non sono previsti meccanismi sanzionatori in caso di non rispetto degli impegni inseriti nei PNR.

## L'ANALISI DEI PROGRAMMI NAZIONALI DI RIFORMA (PNR)

L'Osservatorio Europa ha esaminato i PNR presentati alla Commissione, analizzando in particolare tre profili:

- la **velocità passata**, ossia i progressi compiuti dagli Stati Membri, dal 2005 ad oggi, nell'avvicinare gli obiettivi principali (occupazione, innovazione, energia e ambiente, istruzione, povertà ed emarginazione)
- la **velocità necessaria**, ossia i progressi che ogni Stato Membro dovrà compiere, da oggi al 2020, per raggiungere i propri obiettivi nazionali
- il **livello di sfida**, ottenuto combinando i precedenti: in pratica, maggiore è il divario fra velocità passata e velocità necessaria, più gli obiettivi sono sfidanti.

A titolo esemplificativo, nell'obiettivo **innovazione** (misurato dal rapporto fra gli investimenti in Ricerca & Sviluppo e il PIL) il nostro Paese si posiziona nel modo seguente:

- la velocità passata è pari a 2,9, in una scala da 1 a 10, laddove 10 rappresenta il punteggio dei migliori
- la velocità necessaria è pari a 4,1
- il livello di sfida è pari a 5,6: dunque nel caso dell'innovazione l'Italia ha fissato un obiettivo scarsamente ambizioso.

L'analisi è stata applicata in modo analogo per tutti i Paesi ed è disponibile al sito [www.observatoryoneurope.eu](http://www.observatoryoneurope.eu)

Il quadro sinottico, rappresentato nella figura riportata a pagina 4, evidenzia il **posizionamento degli Stati Membri** rispetto all'obiettivo fondamentale della crescita, distinguendo le seguenti quattro categorie di Paesi:

- **gli impegnati**: sono i Paesi che hanno conseguito nel passato recente risultati positivi e che per il futuro pianificano obiettivi ambiziosi. Alcuni hanno subito contraccolpi importanti a causa della crisi (Portogallo), altri sembrano caratterizzarsi per un cammino virtuoso più consolidato (Polonia)
- **i timidi**: sono i Paesi che, pur incoraggiati da una buona velocità passata, hanno fatto scelte strategiche improntate alla prudenza. Rientrano in questo gruppo anche Paesi virtuosi quali Danimarca, Germania e Olanda, per i quali gli obiettivi della Strategia 2020 richiedono, tutto sommato, sforzi limitati per essere raggiunti
- **i conservatori**: nel caso dei **conservatori di successo** (Svezia e Finlandia) buona parte degli obiettivi sono stati già conseguiti o manca poco al loro conseguimento; nel caso dei **conservatori inattivi** (Malta e Cipro) non emerge la volontà di cambiare marcia rispetto al passato. Non è possibile invece formulare un giudizio sul Regno Unito, che ha deciso di non fissare obiettivi nazionali per la maggioranza degli indicatori
- **gli audaci**: sono i Paesi che hanno scelto obiettivi futuri ambiziosi, nonostante risultati passati non brillanti. Apparentemente, per i Paesi che hanno sofferto maggiormente gli impatti della crisi economico-finanziaria mondiale (Lettonia, Lituania, Spagna e soprattutto Irlanda e Grecia), l'impegno europeo rappresenta un'ancora importante. Anche l'Italia appartiene a questo gruppo di Paesi.

---

## FILO LOGICO

### 2000–2010 LA STRATEGIA DI LISBONA

- 2000: l'Unione Europea si dà l'obiettivo di diventare l'economia, basata sulla conoscenza, più competitiva del mondo nell'arco di dieci anni
- 2010: nonostante vari tentativi di rilancio e aggiustamenti in corsa, l'obiettivo principale della Strategia di Lisbona non è stato raggiunto e i molti (troppi) obiettivi strumentali sono stati conseguiti da una minoranza di Paesi virtuosi
- Due principali cause: uniformità degli obiettivi, che non tenevano conto delle situazioni differenziate dei diversi Paesi, e, soprattutto, scarsa incisività del Sistema di Governo.



### EUROPA 2020: NUOVA STRATEGIA, NUOVI MECCANISMI DI GOVERNO

- 5 obiettivi principali (Occupazione, Ricerca & Sviluppo e Innovazione, Cambiamenti climatici/Energia 20/20/20, Istruzione, Inclusione sociale) fissati a livello di Unione
- Il contributo di ogni Stato Membro al conseguimento degli obiettivi principali viene sviluppato in una strategia nazionale, con propri obiettivi (Programma Nazionale di Riforma - PNR)
- Ancoraggio del PNR al Programma di Stabilità e Convergenza sulle finanze pubbliche e la politica di bilancio (PSC)
- PNR e PSC diventano parte integrante del bilancio nazionale degli Stati Membri, con l'obiettivo di coniugare crescita e stabilità finanziaria.



### L'ANALISI DEI 27 PNR DELL'OSSERVATORIO EUROPA

- Sulla base della capacità di conseguire gli obiettivi europei nel passato e della distanza tra obiettivi fissati e situazione attuale, i 27 Paesi si suddividono in 4 categorie:
  - Impegnati: hanno avuto buoni risultati in passato e si pongono traguardi futuri ambiziosi
  - Timidi: affrontano il futuro in modo prudente anche perché hanno avuto buoni risultati in passato
  - Conservatori: puntano a replicare la velocità passata
  - Audaci: hanno scelto obiettivi futuri ambiziosi nonostante risultati passati non brillanti
- Nel complesso emergono approcci strategici molto eterogenei e alcuni disallineamenti fra obiettivi e strategie.



### LE VALUTAZIONI DELLA COMMISSIONE

- In alcuni casi i Programmi sono stati giudicati carenti di ambizione e specificità
- La Commissione ha conseguentemente formulato raccomandazioni specifiche per ogni Stato Membro, che rappresentano le misure prioritarie da adottare nei prossimi 12-18 mesi
- In caso di non rispetto degli obiettivi inseriti nei PNR, la Commissione potrà fare pressioni sugli Stati Membri perché correggano la propria traiettoria, ma non sono previsti meccanismi sanzionatori espliciti.



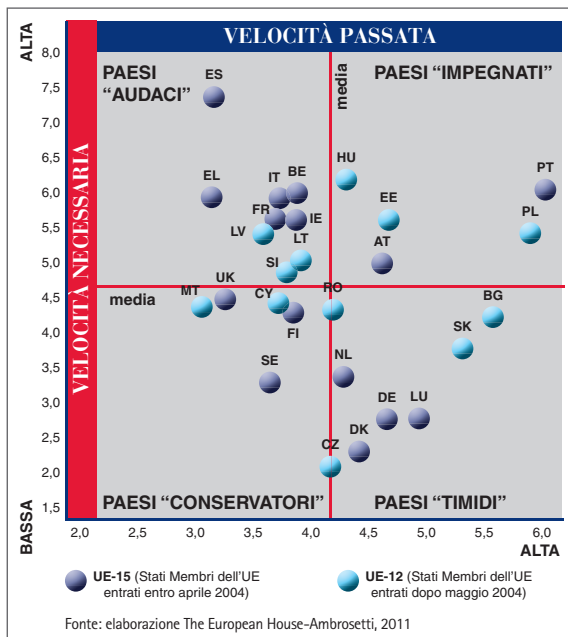
### CONSIDERAZIONI DI SINTESI

- Con Europa 2020 si adotta un approccio nuovo, maggiormente orientato alla responsabilizzazione degli Stati Membri e al coordinamento delle politiche economiche
- L'aggancio dei Programmi Nazionali di Riforma e dei Programmi di Stabilità e Crescita ai bilanci nazionali crea un vincolo di coerenza fra ciclo strategico e ciclo economico-finanziario, fra crescita e stabilità
- Dai Programmi nazionali emerge un orientamento di fondo di grande cautela, imputabile anche agli effetti della crisi.



### CONCLUSIONI

- La Strategia Europa 2020 è un punto di svolta non solo per la crescita e la competitività dell'Europa ma per il futuro stesso dell'Unione Europea
- Occorre quindi il massimo impegno da parte degli Stati Membri e delle istituzioni dell'Unione per compiere le riforme necessarie affinché il processo abbia successo
- Le implicazioni istituzionali e politiche di Europa 2020 e del semestre europeo sono rilevanti: è indispensabile che i cittadini europei siano correttamente informati, per evitare un utilizzo strumentale di scelte che potrebbero risultare impopolari se non inquadrare nel giusto contesto.



## LE VALUTAZIONI DELLA COMMISSIONE

Nell'ambito delle attività del cosiddetto "semestre europeo" di coordinamento delle politiche economiche fra Unione e Stati Membri, all'inizio di giugno la Commissione ha concluso l'analisi dei 27 Programmi, formulando raccomandazioni mirate per ogni Stato Membro.

A livello generale, la Commissione ha rilevato che "i programmi nazionali mancano spesso di ambizione e di specificità" ed è quindi necessario avere più coraggio, anche di fare scelte impopolari.

Nel caso del nostro Paese, ad esempio, le raccomandazioni prioritarie riguardano misure quali la correzione del disavanzo eccessivo; la riduzione della segmentazione del mercato del lavoro, incluse l'emersione del sommerso e l'incentivazione della partecipazione femminile al lavoro; il rafforzamento del legame fra crescita dei salari, evoluzione della produttività e condizioni locali e aziendali; l'incremento della concorrenza nel settore dei servizi e in particolare dei servizi professionali (raccomandazione che potrebbe essere estesa ai servizi pubblici locali alla luce dell'esito dei referendum del maggio scorso); il miglioramento delle condizioni per gli investimenti in ricerca e innovazione, anche estendendo gli incentivi fiscali; la riduzione delle disparità regionali, anche attraverso l'impiego dei fondi di coesione e il miglioramento della capacità amministrativa e di governo locali.

La prossima Lettera Club tratterà il tema: "La gestione strategica"

La Lettera Club The European House-Ambrosetti si avvale di diagnosi, di ipotesi e di terapie che si originano nell'ambito delle attività del Club e, più in generale, nelle attività professionali del Gruppo The European House-Ambrosetti. Siamo consapevoli di disporre di un osservatorio di informazioni e di una rete di relazioni, anche internazionali, particolarmente privilegiati ma allo stesso tempo sappiamo di non essere "depositari del verbo". Al fine di essere utili al nostro Paese e all'Europa, obiettivo verso il quale ci sentiamo molto impegnati, auspichiamo vivamente che ai contenuti di ogni Lettera faccia seguito una grande quantità di suggerimenti critici, sia sostanziali che formali, da parte dei destinatari. Si prega di indirizzare i suggerimenti a [letteraclub@ambrosetti.eu](mailto:letteraclub@ambrosetti.eu). Ringraziamo in anticipo per la preziosissima collaborazione.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Gli approcci dei 27 Stati Membri risultano **notevolmente differenziati**, nel complesso caratterizzati da un orientamento di fondo di grande cautela derivante forse anche dagli effetti della crisi sui bilanci pubblici, e il punto di equilibrio fra risultati conseguiti nel passato e obiettivi posti per il futuro varia notevolmente da Paese a Paese.

Su alcuni obiettivi principali si rilevano **disallineamenti** fra l'Unione e gli Stati Membri.

Passando agli auspicabili risultati, l'impegno diretto degli Stati Membri nell'attuare **le misure e le azioni concrete** che sostanziano il conseguimento degli obiettivi è un requisito fondamentale affinché la Strategia 2020 abbia successo. Al di là degli obiettivi formali, infatti, per un sistema complesso come l'Unione è soprattutto attraverso la **realizzazione della strategia** che si determinano i successi o gli insuccessi.

Oltre agli Stati Membri, **le istituzioni dell'Unione** - la **Commissione in primis** - hanno un ruolo fondamentale: massimizzare l'efficacia e l'efficienza del processo, attraverso strumenti di governo incisivi, che responsabilizzino gli Stati Membri, rafforzino la coerenza tra le azioni dei Governi e rappresentino un supporto alla realizzazione dei programmi d'azione a livello nazionale (e non un ulteriore appesantimento burocratico). A questo fine sono fondamentali **meccanismi di feedback**, quali le **raccomandazioni sulle misure prioritarie dei prossimi 12-18 mesi e, soprattutto, l'aggancio dei Programmi Nazionali di Riforma e dei Programmi di Stabilità e Crescita ai bilanci nazionali**. Quest'ultimo rappresenta una novità assoluta per l'Unione e un passo nella giusta direzione, poiché crea un **vincolo di coerenza fra ciclo strategico e ciclo economico-finanziario, fra crescita e stabilità**. Mancano invece, sul fronte dei PNR, meccanismi sanzionatori espliciti, che avrebbero costituito un passo in avanti importante, ma forse ancora poco realistico sul piano politico date le loro implicazioni di tipo "federale".

Infine, è indispensabile che i **cittadini** dell'Unione vengano resi maggiormente consapevoli e partecipi del processo: la tecnologia è oggi un alleato prezioso per comunicare in modo diffuso e le sue potenzialità potrebbero probabilmente essere meglio utilizzate.

*"Sappiamo che per realizzare gli obiettivi che ci siamo prefissi collettivamente occorre operare scelte a volte difficili.*

*Ma questi sforzi, se compiuti con serietà e da tutti, consentiranno all'Europa di superare la crisi e di salvaguardare la prosperità futura"*

José Manuel Barroso

(Presidente Commissione Europea), giugno 2011.

Chiunque fosse interessato alle attività del Club The European House-Ambrosetti è pregato di contattare Silvia Lovati all'indirizzo e-mail [club@ambrosetti.eu](mailto:club@ambrosetti.eu) o al seguente numero di telefono +39 02 46753 1.

ANNO VI  
NUMERO 40  
Lettera Club  
The European House  
Ambrosetti, 2011  
Tutti i diritti sono riservati.  
DIRETTORE  
RESPONSABILE:  
Nino Ciravegna  
Stampa: TFM - Via San Pio da Petralcina, 15/17 - 20010 Pogliano Milanese

REDAZIONE:  
The European House  
Ambrosetti S.p.A.  
Via F. Albani, 21  
20149 Milano  
Tel. +39 02 46753 1  
Fax +39 02 46753 333  
Per informazioni:  
[letteraclub@ambrosetti.eu](mailto:letteraclub@ambrosetti.eu)  
Registrazione presso  
il Tribunale di Milano  
N° 493 del 20.07.06

The European House  
Ambrosetti