



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
E-LEARNING

Le risposte dell'UE alle sfide socio-economiche poste dalla crisi del 2008: la strategia Europa 2020

Formez PA

Questo materiale didattico rientra nell'ambito dei Percorsi e-Learning di alta formazione specialistica del Progetto Esperi@ - Rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa delle Regioni e degli Enti Locali del Mezzogiorno mediante il reclutamento di nuove figure professionali - Linea 7 Alta Formazione.

Finanziamento: Programmazione 2007 – 2013

Questo materiale è distribuito con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



Autore: Francesco Gagliardi

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Febbraio 2017

Le risposte dell'UE alle sfide socio-economiche proposte dalla crisi del 2008: la strategia Europa 2020

Questa videolezione presenta la strategia Europa 2020, soffermandosi sui suoi aspetti peculiari, quali la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, i suoi obiettivi quantitativi, le sette iniziative faro e il modello di governance adottato. Sulla base di questo modello di governance, la strategia EU 2020 si rapporta e si integra, nell'ambito del cosiddetto semestre europeo, con il nuovo Patto di stabilità e crescita. Infine si introducono gli strumenti che contribuiscono a sostenere gli Stati membri dell'UE nel conseguimento degli obiettivi di EU 2020, soffermandoci in particolare sul Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici, più conosciuto come Piano Juncker.

Perché la strategia Europa 2020

L'Unione europea (UE) dal 2008 sta affrontando gli effetti concomitanti della più grave crisi economica degli ultimi cinquanta anni e di alcuni profondi cambiamenti strutturali che ne stanno trasformando in profondità l'attuale sistema produttivo e sociale. Uno scenario economico e sociale i cui elementi distintivi si possono sintetizzare in una sostanziale stagnazione dell'economia (diminuzione nel quinquennio 2008-13 del prodotto interno lordo del 2% e di oltre il 15% degli investimenti) accompagnata da alti livelli di disoccupazione (26,5 mln di disoccupati nel 2013 pari all'11% della forza lavoro dell'UE) e dall'aumento del rischio di povertà (120 mln le persone a rischio di povertà nell'UE pari al 24,4% della popolazione). Si tratta di problematiche particolarmente complesse che possono essere affrontate e superate in un mondo globalizzato come l'attuale solo grazie a una azione strettamente coordinata tra politiche europee e politiche nazionali. Data infatti la forte interazione su scala mondiale della finanza e delle economie, nessun paese appare da solo in grado di affrontare e superare la complessità delle sfide con le quali si deve confrontare. La risposta dell'Unione europea e degli Stati membri a questa esigenza è stata l'avvio nel 2010 di una strategia di crescita sostenibile per il decennio: la strategia Europa 2020.

Crescita intelligente, crescita sostenibile e crescita inclusiva

La Strategia Europa 2020 delinea un quadro economico e sociale dell'Unione europea incentrato su tre ambiti: la crescita intelligente, la crescita sostenibile e la crescita inclusiva. La tesi alla base della strategia Europa 2020 è che la crescita si realizza mediante la conoscenza, l'innovazione e il consolidamento della società digitale: tutti fattori che possono contribuire ad accrescere la produttività e a rendere così la produzione più efficiente e

competitiva, la c.d. **crescita intelligente**. Un processo di sviluppo che deve essere comunque tale da sostenere, nel corso del tempo, la riproduzione del capitale naturale, cioè il complesso delle risorse naturali ed ambientali di cui un determinato territorio e società dispone, la c.d. **crescita sostenibile**. Il valore della crescita si misura nella sua capacità di migliorare la qualità della vita degli individui, quindi è prioritario preservare e valorizzare il capitale umano rafforzandone le competenze e incentivandone la partecipazione al mercato del lavoro in un quadro di sostenibilità non solo economica ma anche sociale, la c.d. **crescita inclusiva**.

Gli obiettivi quantitativi di Europa 2020

I progressi conseguiti nei tre ambiti prioritari (crescita intelligente, sostenibile e inclusiva) sono valutati sulla base di cinque traguardi principali (ultimate goal) da raggiungere entro il 2020 a livello di UE nel suo complesso. Ne consegue che ogni Stato membro fissa i suoi i target rispetto a quanto registrato al momento di avvio (2010 della Strategia, rivedendone i valori periodicamente in funzione degli avanzamenti raggiunti. Questi target sono:

- il 75% delle persone in età comprese tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro (67-69% nel caso italiano);
- il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in Ricerca e Sviluppo (1,53 % in Italia);
- il raggiungimento dei parametri 20/20/20, ovvero la riduzione del 20% di emissioni di gas serra, il 20% dell'energia prodotta da fonti rinnovabili e il 20% di miglioramento dell'efficienza energetica (per l'Italia i parametri sono 13/17/20);
- il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% (15-16 % in Italia) e almeno il 40% (26-27% in Italia) della popolazione tra i 30-34 anni deve avere una laurea o un diploma post scuola secondaria di secondo grado;
- il rischio di povertà deve diminuire per almeno 20 milioni di persone (per l'Italia 2 milioni e 200 mila persone). Per il raggiungimento dei target di Europa 2020, la Commissione europea ha definito un programma articolato in sette iniziative faro sulla cui attuazione devono convergere tutti gli interventi che verranno attuati a livello di organismi dell'UE e degli Stati Membri in tutte le loro articolazioni nazionali, regionali e locali.

Le sette iniziative faro

Per il raggiungimento dei target di Europa 2020, la Commissione europea ha, inoltre, definito un programma articolato in sette iniziative faro sulla cui attuazione devono convergere tutti gli

interventi che verranno attuati tanto a livello di organismi dell'UE, quanto degli Stati Membri in tutte le loro articolazioni nazionali, regionali e locali.

In particolare, le sette iniziative faro comprendono sette aree di intervento:

- un'**Unione dell'innovazione** per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione;
- un'**Unione Youth on the move** per migliorare l'efficienza dei sistemi d'insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro;
- un'**Agenda digitale europea** per accelerare la diffusione di internet ad alta velocità e le tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- un'**Europa efficiente** sotto il profilo delle risorse per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse naturali (basse emissioni di CO2, ricorso a fonti energetiche rinnovabili, maggiore efficienza energetica);
- una **Politica industriale** per l'era della globalizzazione per favorire lo sviluppo di una base industriale solida;
- un'**Agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro** onde modernizzare i mercati occupazionali;
- una **Piattaforma europea** contro la povertà attraverso la quale sostenere le categorie più fragili ed emarginate nell'accesso al mercato del lavoro e renderle soggetti attivi della società.

I piani nazionali di riforma

In coerenza con i principi di sussidiarietà e proporzionalità, nella strategia di Europa 2020, ogni SM è tenuto a fornire il proprio contributo, traducendo i target dell'UE della Strategia in obiettivi nazionali, integrati nell'ambito delle proprie politiche e strutture economiche e sociali. Inoltre, ogni SM si impegna, con periodicità annuale, a riferire nel suo Piano Nazionale di Riforma (PNR):

- lo stato di attuazione delle politiche implementate per il raggiungimento di questi obiettivi;
- le difficoltà che rischiano di ostacolare la crescita;
- gli interventi che lo SM ha adottato per il loro superamento.

Il modello di governance di EU2020

Il nuovo modello di governance adottato dalla Strategia Europa 2020 rappresenta, di fatto, la risposta più rilevante che gli organismi dall'UE, ed in primis il Consiglio europeo, hanno assunto per fronteggiare l'instabilità e le problematiche del modello di integrazione europeo

messe a nudo dalla crisi. A livello operativo, la maggiore debolezza del processo di Lisbona è stata l'insufficiente integrazione e coordinamento, con le diverse politiche nazionali, alla quale le Istituzioni europee non sono state in grado di far fronte, in quanto il modello di controllo adottato, fondato sul cosiddetto "metodo aperto di coordinamento", non prevedeva misure vincolanti.

Si è affermata così l'esigenza di rendere più uniformi il coordinamento e la sorveglianza delle politiche economiche attuate da ciascuno SM, e in particolare di quelli dell'Eurozona, rafforzando il ruolo del Consiglio e della Commissione europea. In pratica, ciò si è tradotto nell'integrazione delle procedure di Europa 2020 con quelle del rinnovato Patto di stabilità e crescita che, pur rimanendo procedure normativamente e operativamente distinte, sono soggette ad unico processo di coordinamento e controllo. Vediamo in sintesi in che cosa consistono il rinnovato Patto di stabilità e crescita e l'istituzione del semestre europeo.

Il rinnovato patto di stabilità e crescita e il semestre europeo

Per consolidare la convergenza verso una maggiore unione delle politiche economiche dell'Europa e superare le criticità emerse a seguito della crisi del 2008/09, su proposta del Consiglio Europeo, nel 2011 viene adottato dall'UE un sistema articolato di regole composto da cinque regolamenti e una direttiva (il c.d. six pack) e due regolamenti (two pack) volto a rivedere il Patto di stabilità e crescita del 1997 nel quale, si ricorda, sono definiti i requisiti di adesione all'Unione economica e monetaria.

L'adozione di questo nuovo quadro regolamentare definisce una più rigorosa applicazione dell'originario Patto di stabilità e crescita: viene riaffermato il limite del 3% del PIL di deficit pubblico e la soglia del 60% del PIL del debito pubblico, e introdotto l'obbligo per gli SM di convergere verso il pareggio di bilancio. Ai paesi il cui debito supera il 60% del PIL, viene richiesto l'impegno ad adottare misure per ridurlo ad un ritmo soddisfacente, nella misura di almeno 1/20 della eccedenza rispetto alla soglia del 60%. Vengono poi stabiliti una serie di strumenti che ne garantiscono l'attuazione operativa e la sorveglianza, prevedendo un insieme di sanzioni finanziarie crescenti per gli SM che non rispettano questi obiettivi.

In questo ambito viene previsto e avviato nel 2011 un ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche detto semestre europeo¹. Il semestre definisce la procedura di

¹ il semestre si sviluppa nelle seguenti fasi:

- **novembre:** presentazione da parte della CE dell'Indagine annuale sulla crescita nell'UE e dei progressi conseguiti dagli SM nell'attuazione delle raccomandazioni ricevute, e dell'*Alert Mechanism Report* nel quale la CE presenta i rischi potenziali di sbilancio macroeconomico nei diversi SM. Inoltre sempre in questo mese la CE propone anche la bozza del Rapporto congiunto sull'occupazione;
- **febbraio/marzo** il Consiglio elabora le linee guida di politica economica e di bilancio UE a livello di SM;

coordinamento e la sorveglianza ex ante delle politiche economiche adottate in applicazione delle regole del rinnovato Patto di stabilità e crescita e delle politiche attuate a livello nazionale per il conseguimento dei target di Europa 2020. Ogni anno la Commissione europea compie un'analisi dettagliata dell'attuazione negli SM dei programmi di riforma finanziaria e di Europa 2020, e rivolge a ciascuno Stato delle raccomandazioni specifiche per i successivi 12-18 mesi. Gli SM sono tenuti a tener obbligatoriamente conto di queste raccomandazioni nelle loro politiche e nel loro Bilancio.

Il sostegno UE agli SM per l'attuazione della strategia EU 2020: i Fondi diretti e indiretti

L'UE interviene con le risorse del suo bilancio, pari complessivamente a 960 mld per il settennio 2014-20, per supportare il conseguimento dei target della strategia Europa 2020 e per far ciò mobilita risorse con diverse tipologie di strumenti finanziari: i Fondi indiretti e i Fondi diretti. I Fondi indiretti sono gestiti attraverso un sistema di "responsabilità condivisa" tra la CE e le autorità degli SM e comprendono i Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) che includono il Fondo europeo regionale di sviluppo (FERS); il Fondo sociale europeo (FSE); il Fondo di Coesione (FC); il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEARS) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). I Fondi indiretti mobilitano per il periodo di programmazione 2014/20 risorse a valere sul bilancio comunitario complessivamente pari a 454 mld di euro, di cui 44 mld destinate all'Italia. I Fondi diretti comprendono i finanziamenti dell'UE noti anche come programmi tematici o programmi comunitari e gli strumenti finanziari per l'assistenza esterna, e prevedono un impegno del bilancio dell'UE per il 2014-20 per oltre 157 mld di euro.

Oltre a questi strumenti, a partire dal 2015 l'UE ha messo in campo un ulteriore dispositivo denominato Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS), più noto come Piano Juncker.

Il Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (Piano Juncker)

-
- **aprile** gli SM sottopongono alla CE i Piani nazionali di riforma (PNR) e i Piani di stabilità e convergenza (PSC);
 - **maggio** sulla base del PNR e del PSC la CE presenta con riferimento a ciascun SM le raccomandazioni di politica economica e di bilancio;
 - **fine giugno** il Consiglio ECOFIN approva le raccomandazioni della CE sulla base anche degli orientamenti del Consiglio di metà giugno;
 - **in ottobre** (entro il 15) gli SM sottomettono alla CE la bozza di Bilancio finanziario per l'anno successivo;
 - **novembre** la CE esprime una valutazione su ciascun Bilancio nazionale e, qualora ritenesse il progetto di bilancio non conforme agli obblighi imposti dal Patto di stabilità e crescita, può chiedere una sua rivisitazione. Al termine dell'esame, al più tardi entro il **30 novembre** di ogni anno, la Commissione adotta, se necessario, un parere sul progetto di bilancio che viene sottoposto alla valutazione dell'Eurogruppo. Entro il **30 dicembre**, gli SM si impegnano ad approvare le rispettive leggi di bilancio tenendo conto delle raccomandazioni ricevute.

Attraverso il FEIS, l'UE ha inteso sostenere la crescita degli investimenti e facilitare l'accesso ai finanziamenti alle PMI e alle imprese intermedie, proposti dalle due Istituzioni finanziarie della UE: la Banca Europea degli Investimenti e il Fondo Europeo per gli Investimenti. Il FEIS è quindi finalizzato ad ampliare le opportunità di accesso al credito in quanto permette a queste istituzioni di finanziare progetti con un profilo di rischio più elevato rispetto a quello mediamente assunto, senza che ciò comporti il deterioramento nella qualità dei loro attivi.

Il capitale del FEIS è pari a 21 mld di euro ed è composto da 16 mld di euro a titolo del Bilancio dell'UE e da 5 mld di risorse della BEI. A partire dalla garanzia di questi 21 mld, la BEI attraverso l'emissione di obbligazioni è in grado di raccogliere sul mercato disponibilità finanziarie per 63 mld di euro. Questo è il capitale di riferimento per il finanziamento dei progetti che a sua volta dovrebbe catalizzare ulteriori finanziamenti da parte di investitori privati dando luogo ad un effetto moltiplicatore o leverage stimato, sulla base dell'esperienza della BEI in progetti analoghi, dell'ordine di 1:15. Ciò dovrebbe generare quindi, entro la fine del 2017 investimenti per un ammontare complessivo di 315 mld di euro.

I risultati conseguiti dal FEIS

Dalla sua istituzione, il FEIS ha approvato 262 progetti per un ammontare finanziario di 17,45 mld di euro che corrisponde, grazie all'effetto moltiplicatore generato dai finanziamenti privati, ad un valore totale degli investimenti finanziati nell'ordine di circa 105 mld di euro. Il 63 % di questi investimenti si concentra su tre Paesi: il Regno Unito, l'Italia e la Spagna. Sulla base di questi incoraggianti risultati, la CE prevede di rafforzare a partire dal 2017 questo Fondo, estendendone la durata al 2020 e portando le risorse del Bilancio UE a garanzia da 16 a 26 mld di euro il che dovrebbe, secondo le stime, interessare investimenti per oltre 500 mld di euro.