

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla 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»

[COM(2014) 130 final]

(2015/C 012/17)

Relatore: **PALMIERI**

La Commissione europea, in data 16 maggio 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

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

COM(2014) 130 final.

Il sottocomitato Bilancio della strategia Europa 2020, incaricato di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 5 settembre 2014.

Alla sua 502a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 ottobre 2014 (seduta del 15 ottobre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 168 voti favorevoli, 7 voti contrari e 6 astensioni.

1. Introduzione

1.1 A quattro anni dall'attivazione della strategia Europa 2020 (SE2020), la Commissione europea ha pubblicato la comunicazione *Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva* e ha aperto una consultazione pubblica ⁽¹⁾ per la sua revisione di medio termine.

1.2 Il presente parere, che costituisce la risposta ufficiale a una consultazione da parte della Commissione europea, forma altresì parte di una valutazione integrata condotta dal Comitato economico e sociale europeo (CESE) in risposta alla richiesta della presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea di elaborare un parere esplorativo sull'imminente riesame intermedio di Europa 2020.

1.3 Il CESE ha in preparazione una valutazione globale di medio termine della strategia Europa 2020 che comprenderà i seguenti documenti:

- la relazione di progetto volta ad approfondire gli aspetti concettuali e pratici della *governance* di Europa 2020;
- il presente parere SC/039;
- i contributi delle sezioni specializzate e della CCMI, degli Osservatori e del gruppo di collegamento con le organizzazioni e le reti europee della società civile;
- i contributi dei CES nazionali e delle organizzazioni analoghe;
- le conclusioni e raccomandazioni dello studio commissionato dal comitato direttivo Europa 2020 del CESE e realizzato da Bellagamba, A.: «Priorities, challenges and prospects for civil society: involvement in the Europe 2020 strategy beyond 2015 — Case study of four Member States» (BE-FR-IT-NL) (Priorità, sfide e prospettive per la società civile: partecipazione nella strategia Europa 2020 al di là del 2015 — Studio di casi concreti in rapporto a quattro Stati membri).

⁽¹⁾ Si veda il sito della Commissione europea: http://ec.europa.eu/europe2020/public-consultation/index_en.htm

1.4 Il pacchetto di documenti, elaborato dal CESE, di cui sarà composto il riesame intermedio della strategia verrà presentato in occasione del convegno ad alto livello, organizzato nell'ambito delle attività della presidenza italiana del Consiglio dell'UE, sul tema *Per un'Europa 2020 più efficace: le proposte della società civile per una maggiore inclusione sociale e competitività in Europa*. Il convegno si svolgerà a Roma nei giorni 4 e 5 dicembre del 2014.

1.5 Al fine di presentare le proposte di riforma della SE2020, elaborate dai diversi organismi interni del CESE ⁽²⁾ e discusse durante le riunioni dei «gruppi di lavoro» — nella loro più totale completezza, le «raccomandazioni» sono state inserite nel paragrafo 4: «**Le raccomandazioni del CESE a garanzia di un reale processo di riforma della strategia Europa 2020**».

2. La strategia Europa 2020 nei suoi primi quattro anni: dagli effetti della crisi alle tendenze di lungo termine.

2.1 La SE2020 nasce con l'apprezzabile intenzione di assicurare il rilancio della competitività e dell'occupazione dell'UE, aggredendo i nodi di carattere strutturale e garantendo nel contempo una coesione economica, sociale e territoriale per i suoi cittadini. È in questo già di per sé delicato contesto che si inserisce una delle crisi più profonde per intensità e durata (degli ultimi ottant'anni) volta ad influenzare profondamente il percorso della strategia stessa.

2.1.1 La crisi ha accentuato le già marcate disparità economiche e sociali presenti nell'UE, evidenziando disomogeneità, in termini di competitività e coesione sociale, acuendo la tendenza verso la polarizzazione della crescita e dello sviluppo, con evidenti condizionamenti in termini di equa redistribuzione dei redditi, della ricchezza e del benessere fra gli Stati membri (SM) e — all'interno di essi — fra le regioni europee ⁽³⁾.

2.2 Dall'analisi dell'evoluzione e delle conseguenze della crisi — che si evincono dalla lettura della comunicazione della Commissione e della sua appendice ⁽⁴⁾ — si evidenzia come questa abbia condizionato negativamente l'attuazione della SE2020 in riferimento all'efficacia, all'appropriatezza ed alla legittimità del suo modello di *governance* e dei relativi obiettivi.

2.3 L'architettura della *governance* economica dell'UE, essendo fortemente orientata verso le politiche di austerità, ha subordinato il raggiungimento degli obiettivi di medio e lungo termine della SE2020 alla disciplina di bilancio.

2.3.1 Se da un lato il CESE ritiene che sia necessario intervenire rafforzando le politiche volte al consolidamento delle finanze pubbliche di alcuni SM, dall'altro si evidenzia che le politiche di austerità possono produrre gli effetti sperati se attuate in una fase economica «espansiva», mentre se applicate «automaticamente» durante una fase economica di stagnazione o addirittura recessiva, come quella che stanno vivendo la maggior parte degli SM, hanno effetti negativi sulla crescita. Ne è prova il fatto che in molti Stati membri tali politiche non hanno prodotto i risultati attesi in termini di riequilibrio di bilancio ⁽⁵⁾, rallentando o addirittura ritardando la ripresa economica ed acuendo le già preoccupanti situazioni di disgregazione sociale.

2.4 La gestione della crisi attraverso la *governance* economica dell'UE ha influenzato negativamente il processo di avanzamento verso gli obiettivi di medio e lungo termine previsti dalla strategia. In questo modo si sono create — in alcuni SM dell'UE — criticità tali da rappresentare, in alcuni casi, ostacoli e limiti strutturali per lo sviluppo economico e la coesione sociale dell'Unione.

⁽²⁾ CESE (2014) Contributi delle sezioni del CESE, Osservatorio del mercato del lavoro/Osservatorio del mercato unico/Osservatorio dello sviluppo sostenibile/CCMI e gruppo di collegamento — Verso la revisione intermedia della strategia Europa 2020. Comitato direttivo Europa 2020.

⁽³⁾ «On average in Europe in 2012 people in the highest (fifth) income quintile earned nearly 40 % of total income, and people in the lowest (first) quintile earned less than 10 %» (In media, nel 2012 in Europa il quintile più alto di reddito ha guadagnato quasi il 40 % del reddito totale, mentre le persone del quintile più basso hanno guadagnato meno del 10 %). Eurostat (2014) Statistics in focus 12/2014.

⁽⁴⁾ Nel presente parere — per esigenze di spazio — non sono riportati tutti i dati statistici di riferimento per la cui lettura si rimanda ai due documenti citati: COM(2014) 130 final — ALLEGATI 1-3.

⁽⁵⁾ Nei 28 SM dell'UE, nel periodo compreso tra il 2007 (ultimo anno prima dell'inizio della crisi) e il 2013 l'indebitamento pubblico è passato dal 58,8 % all'87,1 % con una crescita di 28,3 punti percentuali. Per i 18 SM dell'area dell'euro si è passati dal 66,2 % al 92,6 % con una crescita di 26,4 p.p. Eurostat database: «General government gross debt» (debito pubblico lordo).

2.5 Oggi, seppure a fronte di risultati incoraggianti ottenuti nel campo: a) della lotta al cambiamento climatico e della sostenibilità energetica, e b) dell'istruzione e della lotta all'abbandono scolastico, si registrano segnali fortemente preoccupanti per quanto riguarda la spesa per ricerca e sviluppo (R&S), il mercato del lavoro, e la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

2.5.1 Per quanto riguarda la spesa per ricerca ed innovazione (R&I), la crisi sembra aver ampliato il gap esistente tra gli SM dell'UE: gli SM sottoposti ad un'elevata pressione verso il consolidamento fiscale (spesso coincidenti con gli SM a ritardo di innovazione) hanno tagliato sensibilmente la loro spesa pubblica in R&I ⁽⁶⁾. Nell'UE la spesa per ricerca e sviluppo (R&S) resta ancora di quasi un punto percentuale inferiore all'obiettivo del 3,0 % e nella proiezione per il 2020 sembra collocarsi al 2,2 %, influenzata negativamente dallo scarso livello degli investimenti privati e dagli obiettivi poco ambiziosi stabiliti dagli SM.

2.5.2 Per quanto riguarda il mercato del lavoro, a fronte di un tasso di occupazione stagnante (negli ultimi anni) che rimane al di sotto dell'obiettivo definito da Europa 2020 (68,4 % nel 2013: 74,2 % per la componente maschile e 62,5 % per quella femminile), si registrano segnali particolarmente preoccupanti:

- 26,2 milioni di persone disoccupate;
- 9,3 milioni di lavoratori «scoraggiati» disposti a lavorare, ma che hanno smesso di cercare lavoro;
- 12,0 milioni di persone disoccupate da più di un anno;
- dal 2008 (primo anno della crisi) nell'Unione europea sono stati persi 6 milioni di posti di lavoro (con tutto quello che questo comporta in termini di perdita di capacità e di conoscenze professionali);
- 5,5 milioni sono i giovani (sotto i 25 anni di età) disoccupati.

Una situazione già di per sé particolarmente preoccupante che, per alcuni SM dell'UE, tende ad aggravarsi per quanto riguarda i giovani, per chi è stato espulso dal mercato del lavoro in età avanzata e per la componente femminile del mercato del lavoro.

2.5.3 Per quanto riguarda le persone a rischio di povertà e di esclusione sociale, dal 2009 al 2012 queste sono passate da 114 milioni a 124 milioni. Un *trend* che potrebbe ulteriormente peggiorare se si considerano gli effetti differiti della crisi. L'obiettivo dell'UE di ridurre entro il 2020 il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale a 96,4 milioni risulta difficilmente raggiungibile, poiché già nel 2012 si rilevavano ben 28 milioni in più rispetto all'obiettivo stabilito.

2.5.4 Il dato che rende la già grave situazione ancora più problematica riguarda l'aumento del numero di persone che vivono in stato di deprivazione materiale e della percentuale di persone in età lavorativa che vivono in famiglie in cui non lavora nessuno.

2.5.5 La crisi ha aumentato le già forti disparità presenti tra gli Stati membri, evidenziando marcate differenze in termini di competitività e coesione sociale. Tali disomogeneità rendono evidente quanto sia necessario definire proposte di riforma per ottimizzare l'efficacia degli interventi laddove i problemi sono più gravi.

2.5.6 Tutti questi dati mostrano molto chiaramente quanto è importante concentrare l'attenzione sugli investimenti per la crescita — a sostegno della competitività e di un contesto favorevole alle imprese, in particolare alle PMI — allo scopo di mantenere e creare posti di lavoro.

3. Analisi dei nodi della strategia Europa 2020: governance, obiettivi, partecipazione e attuazione

3.1 L'analisi dei risultati raggiunti finora evidenzia una strategia che si è dimostrata ampiamente insufficiente a conseguire gli obiettivi che si era prefissata. È opportuno che si proceda a un processo di riforma della SE2020 per renderla efficiente ed efficace e scongiurare così il pericolo che essa fallisca, come accaduto con la precedente strategia di Lisbona. È estremamente importante concentrare l'attenzione su una serie di obiettivi, garantendone la coerenza reciproca e assicurandone l'attuazione.

⁽⁶⁾ Veugelers, R. (2014) *Undercutting the future? European research spending in times of fiscal consolidation* (Si sta compromettendo il futuro? La spesa europea per la ricerca in tempi di risanamento di bilancio). Bruegel Policy Contribution. Issue 2014/06.

3.2 Le principali criticità della SE2020 sono evidenziabili in riferimento alla *governance*, agli obiettivi, alla partecipazione della società civile e alla sua attuazione.

3.3 Il sistema di *governance* della SE2020 è debole e poco efficace nel vincolare gli Stati membri a rispettare gli impegni assunti nel conseguimento degli obiettivi (e delle iniziative faro — «flagship») fissati nella strategia.

3.3.1 L'architettura di *governance* della strategia ha istituzionalizzato una distorsione strutturale verso la predominanza economica sulla *governance* sociale e ambientale, subordinando gli obiettivi della SE2020 alle priorità macroeconomiche del semestre europeo, pregiudicando così il raggiungimento degli obiettivi in materia di competitività e coesione sociale dell'UE e la gestione sostenibile delle risorse naturali.

3.3.2 Il semestre europeo, che inizia con l'Analisi annuale della crescita (*Annual Growth Survey* — AGS) e termina con la formulazione delle «raccomandazioni specifiche per paese», ha spesso fissato delle priorità che non supportano efficacemente il raggiungimento degli obiettivi della SE2020. A ciò deve aggiungersi che le «raccomandazioni specifiche per paese» non vengono rispettate dagli Stati membri nella definizione delle strategie nazionali annuali (programmi nazionali di riforma) e nelle relative decisioni in materia di bilancio, riforme strutturali, politiche del lavoro e politiche sociali⁽⁷⁾.

3.4 Nell'ambito dell'elaborazione della SE2020, la definizione degli obiettivi e dei relativi indicatori proposti, oltre a non essere vincolante, non è stata oggetto di un processo di ampia condivisione tra i cittadini dell'Unione. Ad oggi, escludendo gli obiettivi sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e sull'uso delle fonti di energia rinnovabile — che rientrano in un quadro giuridicamente vincolante — ogni paese ha potuto fissare obiettivi propri con risultati spesso poco ambiziosi.

3.4.1 La misurazione quantitativa degli obiettivi non è sostenuta da una valutazione qualitativa: la «smartness» di un sistema socioeconomico non può essere misurata solamente in base ad indicazioni di carattere quantitativo come — ad esempio — la spesa per la ricerca o il numero di nuovi posti di lavoro creati, ma deve considerare anche indicazioni di carattere qualitativo come le tipologie di innovazioni introdotte sul «mercato» e il livello di qualità dei posti di lavoro creati.

3.5 Nella SE2020 la società civile organizzata non è adeguatamente coinvolta, sia a livello nazionale sia a livello europeo. I fattori che hanno determinato tale situazione sono:

- la scarsa attività di comunicazione e disseminazione della strategia che l'ha resa uno strumento conosciuto e partecipato principalmente dagli addetti ai lavori;
- la reticenze da parte di alcuni SM nel coinvolgere la società civile organizzata nel processo di programmazione degli interventi della SE2020;
- la mancanza di un reale collegamento tra l'azione della società civile in ambito europeo e quella in ambito nazionale e locale;
- le misure adottate per fronteggiare gli effetti della crisi (compreso il calendario del semestre europeo) si sovrappongono alle iniziative della SE2020, rendendo più difficile, per le parti sociali e le organizzazioni di rappresentanza della società civile, la comprensione del processo di sviluppo della strategia e la possibilità di prendervi parte;
- le insufficienti disponibilità di risorse finanziarie limitate non consentono un effettivo ed efficace coinvolgimento della società civile organizzata nella SE2020;
- in alcuni Stati membri il coinvolgimento delle parti sociali nel processo di consultazione, previsto nel quadro del semestre europeo, è stato inadeguato.

⁽⁷⁾ Studio commissionato dal Parlamento europeo (2014) — A «traffic light approach» to the implementation of the 2011 and 2012 Country Specific Recommendations (CSRs) (Un approccio «a semaforo» all'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese del 2011 e 2012). Unità Assistenza alla *governance* economica.

3.6 Nonostante le procedure accordate a livello di Consiglio europeo, gli innumerevoli programmi di cooperazione attivi all'interno dell'UE e la consapevolezza che le sfide e gli obiettivi definiti nella SE2020 non possono essere affrontati in modo efficace solamente attraverso l'azione di singoli sistemi nazionali, l'attuazione della SE2020 ha sofferto della mancanza di un'effettiva cooperazione e solidarietà tra gli Stati membri.

3.7 Le iniziative faro avrebbero potuto supportare in modo determinante il coordinamento delle politiche europee e nazionali per assistere la realizzazione degli obiettivi della SE2020, per rilanciare la crescita economica e l'occupazione attraverso un più efficace utilizzo delle «leve di sviluppo» e delle opportunità offerte dai fondi strutturali⁽⁸⁾, dalla «cooperazione territoriale europea»⁽⁹⁾ e dai programmi a gestione diretta. Le iniziative faro dovrebbero poter essere gestite più agevolmente, essere di più facile comprensione, prevedere maggiori interazioni ed evitare le sovrapposizioni.

LE CONCLUSIONI E LE RACCOMANDAZIONI DEL CESE A GARANZIA DI UN REALE PROCESSO DI RIFORMA DELLA STRATEGIA EUROPA 2020

4. Per un nuovo quadro concettuale della strategia Europa 2020

4.1 L'UE deve affrontare una duplice sfida: da un lato, deve riemergere il più presto possibile dalla crisi i cui effetti hanno colpito — in modo dirimpante — il suo sistema economico e sociale, dall'altro deve rafforzare quel modello di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva proposto con la SE2020 per poter aggredire i nodi di carattere strutturale della scarsa competitività del sistema europeo.

4.1.1 È in questo contesto che il CESE ritiene che occorra promuovere un modello di sviluppo all'interno del quale gli SM dell'UE, pur continuando a perseguire riforme strutturali orientate al risanamento e all'affidabilità delle finanze nazionali, riescano a sostenere — nel contempo — l'attuazione di politiche in grado di: promuovere la competitività europea e dei suoi attori principali (lavoratori, imprese private e imprese sociali), favorire la crescita quantitativa e qualitativa degli investimenti europei (materiali, immateriali e sociali), creare maggiori e migliori posti di lavoro, nonché sostenere la coesione sociale e territoriale affrontando le problematiche relative all'elevata disoccupazione e all'aggravamento dei livelli di povertà e di esclusione sociale⁽¹⁰⁾.

4.1.2 In questo quadro risulterà così funzionale: rendere l'Unione economica e monetaria un fattore di stabilità e crescita più solida e resiliente, rafforzare l'attrattiva globale dell'UE in quanto luogo di produzione e investimenti, sfruttare appieno il potenziale del mercato unico in tutte le sue dimensioni, investire e preparare l'economia europea al futuro, promuovere un clima favorevole per l'imprenditorialità e la creazione di posti di lavoro, supportare la sostenibilità ambientale e sostenere il rafforzamento di un sistema di *welfare* per affrontare i cambiamenti e le problematiche sociali.

4.2 Per il CESE la proposta di riforma radicale nell'attuazione della strategia EU2020 comporta ripensare profondamente concetti e fattori chiave della strategia attuata quattro anni fa riguardanti: il concetto stesso di sviluppo alla base della strategia stessa; l'individuazione degli obiettivi, delle *policy* per il loro conseguimento e del relativo monitoraggio e valutazione; la definizione di una *governance* multilivello efficiente ed efficace della strategia; il rafforzamento della partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni della società civile.

4.3 Affinché lo sviluppo promosso attraverso la riforma della SE2020 sia realmente «sostenibile», è fondamentale rafforzare il suo approccio olistico integrando gli obiettivi economici con quelli sociali e ambientali. Occorrerà promuovere un approccio atto alla valorizzazione puntuale di ogni forma di capitale nel tempo e nello spazio, assicurando così il soddisfacimento dei bisogni attuali, senza compromettere quello delle generazioni future.

⁽⁸⁾ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320.

⁽⁹⁾ Regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, GU L 347 del 20.12.2013, pag. 259.

⁽¹⁰⁾ Cfr. il progetto di ricerca all'indirizzo web <http://www.foreurope.eu/>

4.3.1 Sarà fondamentale collegare il concetto di sviluppo sostenibile e i conseguenti obiettivi della SE2020 con quanto definito all'articolo 3, paragrafi 1-2-3, del Trattato sull'Unione europea ⁽¹¹⁾, promuovendo la coesione economica, sociale e territoriale attraverso una più forte cooperazione e solidarietà tra gli Stati membri e tramite uno sviluppo sostenibile basato su una crescita economica equilibrata e su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva e maggiormente attenta al benessere dei cittadini, finalizzata alla competitività e alla piena occupazione.

4.3.2 La strategia Europa 2020 deve anche rispecchiare il ruolo dell'UE nel contesto globale. La sua revisione deve collimare con l'agenda per lo sviluppo sostenibile post 2015 delle Nazioni Unite ⁽¹²⁾ e prevedere la corretta attuazione degli obiettivi globali di sviluppo sostenibile nell'UE e da parte dell'UE.

4.3.3 Per poter lanciare la transizione di lungo termine verso un'economia dell'UE dotata di resilienza, e competitiva, efficiente nell'uso delle risorse e inclusiva, l'UE dovrà estendere il suo orizzonte di pianificazione oltre il 2020. La revisione della strategia Europa 2020, quindi, dovrebbe essere urgentemente accompagnata dall'avvio di un processo partecipativo che porti a una strategia politica integrata per un'Europa sostenibile in un mondo globalizzato, con un orizzonte temporale che arrivi almeno al 2030.

4.4 Coerentemente all'affermarsi di un approccio olistico al concetto di sviluppo sostenibile, nella SE2020 deve essere maggiormente sostenuta la dimensione qualitativa degli obiettivi. Crescere significa aumentare naturalmente di grandezza e implica, quindi, una dimensione quantitativa, mentre sviluppare significa aumentare le proprie qualità e potenzialità. La dimensione qualitativa dello sviluppo si capitalizza con la realizzazione e l'espansione delle peculiarità e delle potenzialità di un sistema socioeconomico.

4.4.1 Gli obiettivi della SE2020 devono essere integrati in modo paritario — e non più subordinati agli obiettivi economici e fiscali — in una nuova architettura della *governance* economica, ambientale e sociale — in particolare nel semestre europeo — e di conseguenza nell'AGS, nei programmi nazionali di riforma e nelle CSR (*country-specific recommendations* — raccomandazioni specifiche per paese).

4.4.2 Il CESE insiste sulla necessità di individuare un sistema di misurazione complementare al PIL per misurare l'impatto delle politiche adottate in riferimento alla società, alle famiglie e agli individui ⁽¹³⁾. In tale contesto sarà necessario attuare il quadro di valutazione sociale e garantirne la reale applicazione nell'ambito del semestre europeo ⁽¹⁴⁾.

4.4.3 Secondo tale ottica è fondamentale sviluppare un sistema di monitoraggio basato su indicatori che tengano conto del reddito disponibile delle famiglie, della qualità della vita, della sostenibilità ambientale, della coesione sociale, della salute e del benessere complessivo delle generazioni attuali e future. Per l'attuazione e la gestione del nuovo sistema di monitoraggio il CESE ritiene opportuna l'attivazione di una nuova struttura partecipata dalle istituzioni competenti.

4.5 La SE2020 avrà successo solo se disporrà di una *governance* multilivello strutturata per poter raccogliere le molteplici sfide che si prospettano e se gli indirizzi generali, concordati a livello europeo, si tradurranno in interventi nazionali e regionali concreti.

4.5.1 È in questo contesto che deve essere rafforzata la *governance* economica dell'UE in generale e dell'UEM in particolare, integrandola con la SE2020. In tal modo sarà possibile assicurare la messa in opera di quelle riforme di carattere strutturale, attraverso un efficace processo di condivisione e di titolarità, da parte degli SM. Sarà quindi opportuno realizzare una reale cooperazione delle funzioni di guida, condivisione e controllo esercitate dal Consiglio europeo, dal Consiglio Competitività, dalla Commissione e dal Parlamento europeo.

4.5.2 Gli Stati membri devono debitamente tener conto delle «raccomandazioni specifiche per paese» adottate dal Consiglio europeo nell'elaborazione delle strategie annuali definite nei programmi nazionali di riforma e nelle decisioni in materia di bilancio, riforme strutturali, politiche del lavoro e politiche sociali.

⁽¹¹⁾ GU C 83 del 30.3.2010.

⁽¹²⁾ <http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1561>

⁽¹³⁾ GU C 181 del 21.6.2012, pag. 14.

⁽¹⁴⁾ *Potenziare la dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria*, COM(2013) 690 provvisorio.

4.6 È necessario rafforzare il ruolo della società civile organizzata nelle varie fasi del processo di programmazione e attuazione delle politiche europee. Il raggiungimento degli obiettivi della SE2020 deve essere sostenuto attraverso il rafforzamento del ruolo e del coinvolgimento della società civile nell'«Analisi annuale della crescita», nella definizione dei programmi nazionali di riforma e delle «raccomandazioni specifiche per paese». Un rafforzamento da realizzarsi tramite l'adozione di un calendario del semestre europeo più efficace e tempestivo, in grado di consentire alla società civile organizzata di esprimere valutazioni tempestive nel momento in cui è ancora possibile contribuire efficacemente al processo decisionale. Ciò deve essere assicurato nei tre livelli di *governance* della strategia: europeo, nazionale e regionale.

5. Le politiche trasversali e settoriali a supporto della strategia Europa 2020

5.1 Per rendere la SE2020 una leva di competitività e coesione a supporto della crescita economica, sostenibile e inclusiva dell'Europa durante i prossimi 5 anni, il CESE ritiene necessaria l'attuazione di una strategia integrata composta da **politiche trasversali** (od orizzontali) e **politiche settoriali** (o verticali).

5.1.1 Le **politiche trasversali** (od orizzontali) dovranno avere il compito di creare le condizioni per la valorizzazione degli attori principali del rilancio della competitività europea, ossia **i lavoratori, le imprese e le imprese dell'economia sociale**

5.1.2 Le **politiche settoriali** (o verticali) dovranno rappresentare i pilastri attraverso i quali garantire l'effettivo rilancio della SE2020 attraverso: il rilancio della **politica industriale**, l'unificazione della **politica energetica**, il rafforzamento della **ricerca e innovazione**, nonché la promozione dei fattori di **rafforzamento della competitività del sistema Europa legati al sistema del welfare, alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale** ⁽¹⁵⁾.

5.2 Le **politiche trasversali** della nuova SE2020 devono avere come attori di riferimento **i lavoratori, le imprese private** ⁽¹⁶⁾ e **le imprese dell'economia sociale** ⁽¹⁷⁾.

5.2.1 Per quanto riguarda le parti sociali, occorre porre al centro delle priorità della SE2020 la creazione di posti di lavoro di qualità quale strumento in grado di fronteggiare la segmentazione crescente nel mercato del lavoro e la disoccupazione.

5.2.1.1 È necessario adeguare i sistemi di istruzione, riqualificazione e formazione continua alle esigenze e agli sviluppi del mercato del lavoro.

5.2.1.2 Occorre promuovere l'educazione all'imprenditorialità e lo sviluppo di nuovi approcci e sistemi di apprendimento, al fine di dotare le persone delle competenze idonee alla valorizzazione del capitale umano.

5.2.1.3 È importante valorizzare e sostenere il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego nell'orientamento, inserimento e reinserimento delle persone nel mondo del lavoro.

5.2.1.4 È fondamentale rivolgere maggiore impegno alle politiche volte a supportare l'occupazione, soprattutto in riferimento ai giovani, a chi è uscito dal mercato del lavoro in età avanzata, alle donne e alle persone diversamente abili. È altresì importante porre più attenzione sulle problematiche occupazionali di quelle persone che non rientrano nelle statistiche ufficiali in quanto sono fuori dal mercato del lavoro (soggetti senza casa o senza fissa dimora, Rom, ecc.).

5.2.1.5 È auspicabile la definizione di un nuovo obiettivo all'interno della SE 2020: la riduzione della disoccupazione giovanile del 50 % entro il 2020.

5.2.2 Per quanto riguarda **le imprese**, con specifico riferimento alle PMI, occorrerà promuovere una moderna cultura imprenditoriale la quale, basata sulle priorità definite dallo *Small Business Act* ⁽¹⁸⁾ e da «Imprenditorialità 2020» ⁽¹⁹⁾, possa assistere le imprese nel trasformare le opportunità, offerte dall'accesso ai finanziamenti europei e dall'innovazione tecnologica, in leve di sviluppo a sostegno della competitività e dell'occupazione.

⁽¹⁵⁾ Per un esame più approfondito degli interventi proposti si rimanda alla lettura di: EESC (2014) op.cit.

⁽¹⁶⁾ Utilizziamo il termine onnicomprensivo di imprese intendendo sia la figura essenziale dell'imprenditore (autonomo, libero professionista, con dipendenti e sociale) sia per dimensione (micro, piccole medie e grandi).

⁽¹⁷⁾ L'economia sociale comprende sia le PMI e grande impresa, sia le cooperative, società di mutuo soccorso, associazioni, fondazioni, ONG sociali ecc.

⁽¹⁸⁾ Commissione europea — *Uno Small Business Act per l'Europa* — COM(2008) 394 final/2.

⁽¹⁹⁾ GU C 271 del 19.9.2013, pag. 75.

5.2.2.1 In questo contesto devono essere assicurate le condizioni affinché sia garantito, agli operatori economici, di competere in un mercato dove siano neutralizzate le distorsioni legate all'eccessivo peso burocratico, così come a metodi e pratiche scorrette e non regolamentari.

5.2.2.2 Dovrà, inoltre, essere esaminata la possibilità di promuovere per le PMI ⁽²⁰⁾ forme di assistenza specializzata per alcuni percorsi specifici: start-up, internazionalizzazione; ricorso al mercato dei capitali; ricerca, sviluppo e innovazione.

5.2.3 Le imprese dell'economia sociale sono elementi chiave del modello sociale europeo, in quanto rappresentano, soprattutto a livello locale e regionale, dei motori d'innovazione sociale e dei veicoli per la creazione di occupazione, di crescita sostenibile e di coesione. Esse introducono nuovi e flessibili metodi di fornitura di servizi e d'innovazioni in termini di prodotti, processi e organizzazione.

5.3 L'effettivo rilancio della SE2020 dipenderà dalla valorizzazione che si riuscirà ad imprimere alle seguenti **politiche settoriali**.

5.3.1 Attraverso **il rilancio della politica industriale europea** sarà possibile assicurare il miglioramento della competitività del sistema produttivo europeo. L'UE deve tornare a competere in termini di sistema e, per farlo, deve dotarsi di una propria politica industriale. Il settore manifatturiero dovrà tornare ad avere una quota pari al 20 % del PIL (nel 2012 era al 15,3 %).

5.3.1.1 Occorrerà una politica industriale in grado di promuovere:

- l'integrazione strategica della catena del valore nei diversi settori: manifatturiero, agro-industria, servizi;
- l'affermazione di industrie ad alta (*high-tech*) e medio-alta tecnologia (*medium-high tech*) e i servizi ad alta intensità di conoscenza (*knowledge intensive services*);
- lo sviluppo di un mercato europeo che sia in grado di garantire una concorrenza equa per le qualifiche medio-alte e di promuovere la mobilità dei lavoratori e dei liberi professionisti a media ed alta specializzazione, ed i servizi;
- interconnessioni funzionali ad alta specializzazione tra il settore pubblico e gli operatori dei servizi ad alta intensità di conoscenza, in modo da migliorare e valorizzare la produttività del settore pubblico;
- la capitalizzazione delle opportunità di sviluppo determinate dalla «*Green economy*» e il sostegno alla transizione ecologica dell'UE verso un modello di produzione e di consumo coerente con il principio di crescita sostenibile (attraverso il collegamento con l'Agenda post-2015 sugli obiettivi di sviluppo sostenibile) ⁽²¹⁾;
- il settore strategico dell'«economia blu» attraverso l'innovazione per trasformare le opportunità di sviluppo legate alle principali «catene del valore» (*Blue industry; Blue logistic; Blue tourism; Blue food; Blue energy; Blue resources*) in vantaggi economici, ambientali e sociali per le imprese e per i cittadini europei.

5.3.2 È fondamentale **promuovere nell'UE una politica energetica comune**. Considerate le profonde implicazioni dell'energia per l'economia, una seria politica industriale non può prescindere dalla presenza di principi comuni quali:

- l'adeguamento e la riduzione delle differenze dei prezzi dell'energia;
- il miglioramento delle condizioni per il commercio interno dell'energia;
- la diminuzione della dipendenza energetica dagli Stati terzi;
- lo sviluppo delle energie rinnovabili.

⁽²⁰⁾ Si fa riferimento alla relazione *Linee d'azione per rafforzare l'attività delle libere professioni*, redatto dal gruppo di lavoro Libere professioni della Commissione europea, che è stata pubblicata il 12 marzo 2014.

⁽²¹⁾ <http://www.wfuna.org/post-2015>

5.3.3 Lo sviluppo delle **politiche di ricerca e innovazione (R&I), la valorizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), così come la digitalizzazione dell'economia** rappresentano dei settori dove sono presenti significative potenzialità per il rilancio della competitività europea. In questi contesti è possibile attuare nuove forme di cooperazione efficienti ed efficaci tra il pubblico ed il privato.

5.3.3.1 In questo ambito il CESE ritiene opportuno:

- promuovere agenzie pubbliche, snelle e dinamiche in grado sia di stimolare opportunità di finanziamento a medio e lungo termine, che di garantire il necessario collegamento tra scienza e industria;
- intervenire sulla valorizzazione delle TIC, in quanto strumento in grado di promuovere il dinamismo degli operatori economici (le PMI crescono più velocemente quando le adottano);
- intensificare il sostegno finanziario per le attività di ricerca, sviluppo e innovazione, e sostenere in tutti gli SM il miglioramento della cooperazione tra università, istituti di ricerca e imprese;
- promuovere la digitalizzazione dell'economia, un'opportunità in grado di legare l'interesse privato al vantaggio pubblico, in quanto consente agli imprenditori di sfruttare appieno le opportunità offerte dal mercato e — nello stesso tempo — rende accessibile ai cittadini nuovi prodotti e servizi pubblici digitali.

5.3.4 Per il CESE occorre promuovere quei **fattori di rafforzamento della competitività legati al sistema del welfare**. L'attuazione di efficaci politiche del *welfare* può rappresentare un fattore particolarmente importante per il rilancio della competitività dell'UE, assicurando un ambiente all'interno del quale i fattori di rischio, insostenibili a livello individuale (per i cittadini), possono essere neutralizzati attraverso specifiche politiche di *welfare*. È necessario rafforzare l'impegno volto alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Il CESE ritiene fondamentale sostenere maggiormente l'inclusione delle persone disabili⁽²²⁾ e la dimensione di genere⁽²³⁾, e prevenire le discriminazioni e le forme di esclusione basate sull'origine razziale o etnica, l'età, la religione e l'orientamento sessuale.

5.3.4.1 Alla luce delle proiezioni sull'invecchiamento⁽²⁴⁾ della popolazione in Europa, è fondamentale mantenere e — se possibile — rafforzare gli impegni assunti in materia di cambiamento demografico. Affinché si concretizzino gli aspetti positivi del cambiamento demografico sia per gli anziani sia per la società in generale, occorre che sia soddisfatta una premessa fondamentale, ossia che i cittadini possano invecchiare in buone condizioni di salute e sicurezza⁽²⁵⁾.

5.3.4.2 Per il CESE le misure di politica economica dovrebbero essere oggetto di una preventiva valutazione di impatto sociale, in modo da neutralizzare quegli interventi in grado di aumentare i livelli di povertà o di esclusione sociale.

5.3.4.3 Occorrerà, inoltre, promuovere una strategia integrata di inclusione attiva volta a garantire:

- un adeguato sostegno al reddito;
- un mercato del lavoro inclusivo;
- l'accesso a lavori e servizi di qualità, e la promozione dell'innovazione sociale;
- la diffusione dell'economia sociale nei settori strategici dei servizi di cura e assistenza alla persona.

5.4 Per il CESE, a sostegno della SE2020 si dovrà promuovere un ambizioso piano di investimenti materiali e immateriali nelle infrastrutture e di investimenti sociali, indirizzati esclusivamente al rilancio della competitività dell'UE⁽²⁶⁾. Il Consiglio dovrà esprimere il suo accordo sugli stanziamenti supplementari necessari per finanziare tale piano e la Commissione dovrà monitorarne l'efficienza e l'efficacia, vigilando al tempo stesso sulle riforme strutturali specifiche di ciascun paese.

⁽²²⁾ Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: un rinnovato impegno per un'Europa senza barriere COM(2010) 636 final.

⁽²³⁾ Strategia per la parità tra le donne e gli uomini COM(2010) 491 final.

⁽²⁴⁾ Relazione della Commissione europea del 2012 sull'invecchiamento.

⁽²⁵⁾ GU C 51 del 17.2.2011, pag. 55.

⁽²⁶⁾ Secondo quanto proposto dall'allora candidato alla presidenza della Commissione europea Jean-Claude Juncker negli *Orientamenti politici per la prossima Commissione*, del 15 luglio 2014, Strasburgo.

A questo proposito, il CESE ribadisce le proposte formulate in un suo recente parere⁽²⁷⁾ che, oltre a sottolineare l'importanza degli investimenti pubblici degli Stati membri, raccomandano l'attenuazione, o sospensione temporanea durante la crisi, delle politiche di austerità.

In quest'ottica, il CESE raccomanda di applicare le regole del Patto di stabilità e di crescita, con tutta la flessibilità richiesta dalla situazione economica e sociale.

5.4.1 Gli investimenti infrastrutturali «materiali» dovranno essere orientati su due grandi assi. Il primo sarà quello di garantire la manutenzione, il recupero e l'ammodernamento sia del patrimonio architettonico, storico e abitativo che delle reti di trasporto (ferroviario, stradale e marittimo). Altrettanto importante sarà la manutenzione e la messa in sicurezza dell'assetto idrogeologico e costiero europeo. Il secondo filone riguarderà gli investimenti «immateriali» legati allo sviluppo delle reti tecnologiche dell'informazione e della comunicazione. Il finanziamento di questo piano di investimenti potrà essere assicurato attraverso il coinvolgimento della Banca europea per gli investimenti, l'emissione di obbligazioni europee ad hoc e la rimodulazione del programma finanziario pluriennale 2014-2020 prevista nel 2016.

5.4.2 Gli investimenti sociali dovranno essere in grado di contrastare la povertà e il rischio di esclusione sociale, e favorire la ripresa occupazionale europea. Un piano di investimenti dell'ordine del 2 % del PIL, da escludere dal conteggio del deficit e da sottoporre a un monitoraggio in grado di garantirne le condizioni di efficienza e di efficacia. Piano che potrà essere orientato verso: servizi sanitari; servizi di assistenza e di cura strettamente legati alle dinamiche demografiche degli SM; al rafforzamento del sistema dell'istruzione, della formazione e della riqualificazione professionale; dell'edilizia sociale; ecc. Il finanziamento, oltre ad essere escluso dal conteggio del deficit, potrà essere garantito da un'imposta sulle transazioni finanziarie.

Bruxelles, 15 ottobre 2014.

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽²⁷⁾ Parere sul tema *Completare l'Unione economica e monetaria — Le proposte del Comitato economico e sociale europeo per la prossima legislatura europea* (relatori: VAN IERSEL e CEDRONE), non ancora pubblicato in GU.