

IT

IT

IT



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 12.1.2011
COM(2011) 11 definitivo

ANALISI ANNUALE DELLA CRESCITA

ALLEGATO 1

RELAZIONE SUI PROGRESSI DELLA STRATEGIA EUROPA 2020

ANALISI ANNUALE DELLA CRESCITA

ALLEGATO 1

RELAZIONE SUI PROGRESSI DELLA STRATEGIA EUROPA 2020

La pubblicazione della presente analisi annuale della crescita, che segna l'inizio del primo "semestre europeo", coincide con una svolta importante per l'Unione europea. Due anni dopo l'inizio della crisi, l'Europa sta lentamente emergendo dalla recessione. La ripresa procede con sempre maggior vigore e a ritmo sempre più sostenuto, sebbene sussistano incertezze sui mercati sovrani e siano ancora in atto il risanamento e la riforma del settore finanziario.

Ora che le prospettive iniziano a migliorare, s'impone un'azione politica risoluta. L'uscita dell'Europa dalla crisi non è mai stata intesa come un semplice ritorno alla normalità. La crisi ha messo in luce carenze fondamentali dell'economia europea e l'esistenza di squilibri interni in aumento. Per una ripresa imperniata su una crescita sostenibile e fonte di occupazione è indispensabile ovviare alle carenze strutturali e utilizzare la crisi per trasformare profondamente la struttura economica dell'Europa.

Malgrado l'Europa abbia contenuto e assorbito l'impatto della crisi relativamente meglio di altre parti del mondo, il ritmo della sua ripresa dalle turbolenze mondiali rischia di essere più lento. La crisi ha ulteriormente accentuato il divario con gli Stati Uniti per quanto riguarda la produttività del lavoro. La competitività in termini di prezzi e di costi rimane un problema. Nelle economie emergenti la crescita sta riprendendo più rapidamente che nell'UE, anche se alcune di esse devono affrontare sfide economiche considerevoli.

Europa 2020 è il programma stabilito dall'UE e dai suoi Stati membri per aiutare *"l'Europa a riprendersi dalla crisi e a uscirne rafforzata, a livello sia interno sia internazionale"*¹. Per fare riemergere l'Europa dalla crisi è necessario un programma di riforme coordinato e globale, che comprenda il risanamento delle finanze, il ripristino di condizioni macroeconomiche sane e l'attribuzione della massima priorità a misure atte a promuovere la crescita.

L'UE e gli Stati membri hanno il compito comune di intraprendere le difficili, ma necessarie, riforme strutturali a lungo termine risanando al tempo stesso la situazione di bilancio e le condizioni macroeconomiche.

L'Europa deve accentuare il coordinamento delle riforme e delle politiche economiche per garantire che l'aggiustamento macroeconomico vada di pari passo con il risanamento di bilancio e con le riforme politiche. Pur essendo una condicio sine qua non per la crescita, il risanamento finanziario non basta a stimolarla. In mancanza di politiche proattive, la crescita potenziale rimarrà probabilmente modesta nel prossimo decennio. Per la crescita sarà essenziale avere un contesto favorevole all'industria e all'impresa, in particolare alle PMI. In mancanza di crescita, il risanamento di bilancio risulterà ancor più problematico.

¹ Conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010.

Il Consiglio europeo del giugno 2010 ha introdotto il concetto di "semestre europeo", associando gli sviluppi delle politiche macroeconomiche e le riforme strutturali nell'ambito di Europa 2020. Il "semestre europeo" è un arco di tempo durante il quale, nella prima metà di ogni anno, le relazioni presentate dagli Stati membri a norma del patto di stabilità e crescita vengono allineate con quelle previste dalla strategia Europa 2020 e gli Stati membri ricevono orientamenti e raccomandazioni di natura strategica prima che sia data veste definitiva ai bilanci nazionali. Questo rafforzerà la dimensione ex-ante del coordinamento e della vigilanza delle politiche economiche nell'UE, consentendo di combinare i benefici di un programma comune a livello di UE con un'azione ad hoc a livello nazionale. L'UE potrà ricavare tempestivamente informazioni utili dagli sviluppi nazionali, mentre gli Stati membri potranno includere integralmente la prospettiva e gli orientamenti europei nelle loro politiche nazionali per l'anno successivo.

Nell'ambito di questo nuovo ciclo di coordinamento delle politiche, la Commissione presenterà nell'analisi annuale della crescita la propria valutazione delle principali sfide economiche che si pongono all'UE e raccomanderà azioni prioritarie per affrontarle. Basandosi su questo contributo, il Consiglio europeo di primavera fornirà orientamenti sulle principali sfide a venire, di cui gli Stati membri terranno conto nell'elaborare le strategie di bilancio a medio termine nell'ambito dei loro programmi di stabilità o di convergenza, includendo inoltre nei rispettivi programmi di riforma nazionali le misure necessarie per progredire verso la realizzazione degli obiettivi di Europa 2020 e per eliminare gli ostacoli alla crescita. I due documenti saranno presentati contemporaneamente entro la metà di aprile. Prima dell'estate, nell'ultima fase del "semestre", il Consiglio impartirà orientamenti politici specifici per i singoli paesi sulla base delle raccomandazioni della Commissione. Gli Stati membri potranno quindi integrare questi contributi nella preparazione dei propri bilanci per l'anno successivo.

In questo primo "semestre europeo", l'analisi annuale della crescita è incentrata sulle principali indicazioni relative alle azioni a cui gli Stati membri devono riservare un'attenzione prioritaria. L'analisi alla base di queste indicazioni figura in tre relazioni di accompagnamento.

1. DARE MASSIMA PRIORITÀ ALLE INIZIATIVE ATTE A PROMUOVERE LA CRESCITA

Un'azione a livello degli Stati membri è cruciale per evitare la prospettiva di "un decennio perso"...

Dall'analisi della situazione macroeconomica e del mercato del lavoro in tutta l'UE si evince che gli Stati membri dovranno agire nel 2011 e nel 2012 per scongiurare il cosiddetto scenario del "decennio perso", caratterizzato da una crescita lenta e poco favorevole alla creazione di occupazione. La cosa più urgente da fare è spezzare il circolo vizioso composto da un debito non sostenibile, dalle perturbazioni sui mercati finanziari e da una debole crescita economica, che si è innescato in alcuni Stati membri. La prima priorità consiste nel ripristinare politiche di bilancio adeguate, tutelando al tempo stesso le politiche favorevoli alla crescita, e nel risanare rapidamente il settore finanziario per avviarsi verso la ripresa. La seconda priorità consiste nel ridurre rapidamente la disoccupazione e nel porre in essere riforme efficaci del mercato del lavoro per un'occupazione quantitativamente e qualitativamente migliore. Queste priorità potranno essere affrontate in modo efficace solo se saranno accompagnate da un impegno sostanziale per far ripartire contemporaneamente la crescita.

Riforme efficaci saranno quelle volte a migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro e dei prodotti, a stimolare l'innovazione e a creare condizioni che favoriscano l'attività imprenditoriale in Europa e che attraggano quindi un maggior volume di investimenti del settore privato, migliorando così la qualità delle finanze pubbliche. Le riforme del mercato del lavoro devono avviare in via prioritaria alla scarsa partecipazione di determinate categorie e al funzionamento carente del mercato stesso. Queste politiche avrebbero effetti positivi anche sul risanamento di bilancio, generando un gettito fiscale più elevato e riducendo la spesa pubblica per i trasferimenti sociali, contribuendo quindi ad attenuare il rischio di futuri squilibri macroeconomici. Le riforme strutturali possono determinare notevoli guadagni, anche a breve termine. Allo stesso modo, i guadagni in termini di produzione e occupazione sono determinati dal miglioramento delle condizioni generali e dalle riforme dei mercati dei prodotti e del lavoro.

Occorre mobilitare le iniziative faro e gli strumenti dell'UE a sostegno degli sforzi nazionali

Anche le azioni a livello di UE contribuiranno a favorire la crescita in modo intelligente, sostenibile e inclusivo. La Commissione ha definito un programma ambizioso, da realizzare mediante sette iniziative faro associate a un'azione parallela sulle politiche orizzontali a sostegno della strategia.

La Commissione ha presentato le sette iniziative faro della strategia Europa 2020², ciascuna delle quali riguarda questioni specifiche e contiene misure ad hoc per i singoli settori. La loro reale valenza deriva dal fatto che sono strettamente interconnesse che si rafforzano a vicenda. In effetti alcune misure chiave, come la necessaria creazione di un nuovo sistema di diritti di proprietà intellettuale, risultano pertinenti per diverse iniziative faro (in questo caso l'Unione dell'innovazione, la Politica industriale e l'Agenda digitale).

L'attuazione della strategia Europa 2020 presuppone altresì che tutti gli strumenti dell'UE siano effettivamente mobilitati e riorientati a sostegno delle riforme. A tal fine, la strategia caldeggia un intervento che rafforzi il mercato unico, il bilancio dell'UE e gli strumenti dell'azione economica esterna e che li utilizzi per realizzare gli obiettivi di Europa 2020:

- in linea con questo impegno, la Commissione ha avviato un dibattito su un futuro atto per il mercato unico, nell'intento di rilanciare il mercato unico e di sfruttare nuove fonti di crescita³;
- la comunicazione sulla "revisione del bilancio dell'Unione europea" contiene orientamenti generali e possibili opzioni per utilizzare il bilancio UE a sostegno degli obiettivi di Europa 2020, tenendo maggiormente conto delle priorità di tale strategia nelle politiche di spesa dell'UE⁴;

² "Un'agenda digitale europea" (COM(2010) 245 definitivo/2 del 19.5.2010), "Youth on the Move" (COM(2010) 477 del 15.9.2010), "L'Unione dell'innovazione" (COM(2010) 546 del 6.10.2010), "Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione" (COM(2010) 614 del 28.10.2010), "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione" (COM(2010) 682 del 23.11.2010), "Una Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale" (COM (2010) 758 del 16.12.2010). L'iniziativa faro "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse" sarà presentata entro la fine del gennaio 2011.

³ "Verso un atto per il mercato unico" - COM(2010) 608 del 27.10.2010.

⁴ "Revisione del bilancio dell'Unione europea" - COM(2010) 700 del 19.10.2010.

- la comunicazione intitolata "Commercio, crescita e affari mondiali: La politica commerciale quale componente essenziale della strategia 2020 dell'UE" illustra il ruolo determinante che la politica in materia di scambi e di investimenti può svolgere per promuovere la crescita⁵.

Priorità per la crescita a livello di UE

La strategia Europa 2020 presenta tutta una serie di riforme politiche integrate da attuare nei prossimi anni. Considerate l'entità e l'urgenza della sfida che consiste nell'accelerare la ripresa economica e la creazione di posti di lavoro, nel 2011 e nel 2012 l'UE dovrà concentrare i propri sforzi sull'adozione di misure che possano sostenere nel modo più diretto le riforme degli Stati membri, che non richiedano grossi investimenti pubblici e che abbiano il massimo impatto sulla crescita e sulla creazione di posti di lavoro. La Commissione si concentrerà pertanto su un certo numero di misure prioritarie a livello di UE destinate a rilanciare la crescita. Queste misure, selezionate nell'ambito delle politiche corrispondenti alle iniziative faro, devono procurare chiari benefici economici a breve-medio termine e prestarsi ad un'adozione relativamente rapida. Un obiettivo prioritario, ad esempio, deve essere quello di passare a una nuova fase del mercato unico sfruttando appieno il potenziale del settore dei servizi, attirando capitale privato per finanziare le imprese innovative in rapida espansione, modernizzando i regimi di fissazione degli standard e di proprietà intellettuale e consentendo un accesso economicamente efficace all'energia. La Commissione proporrà anche misure riguardo all'IVA, ad una base imponibile comune consolidata relativa alle imprese e all'imposizione dei prodotti energetici al fine di migliorare il contesto fiscale delle imprese, combattere la doppia imposizione e dare seguito al programma dell'UE in materia di clima ed energia.

Data l'importanza dei settori dei servizi, sia di per se stessi sia in quanto fornitori di fattori produttivi ad altri settori, un mercato interno dei servizi più forte rappresenta un notevole motore di crescita e di occupazione per le economie dell'UE. La piena attuazione della direttiva sui servizi aumenterà la concorrenza, modernizzerà il quadro normativo e farà progredire riforme strutturali di rilievo. Occorre che siano prese altre misure per rafforzare il mercato interno dei servizi.

Misure tali da favorire una maggiore apertura ed efficienza degli appalti pubblici possono ridurre considerevolmente i costi per il settore pubblico e stimolare la concorrenza sui mercati interessati. Un uso efficiente dei risparmi che ne derivano può determinare benefici macroeconomici considerevoli. Un miglior accesso ai mercati degli appalti pubblici nei paesi terzi può determinare guadagni supplementari in Europa.

Il potenziamento delle infrastrutture nei settori dell'energia sostenibile, dei trasporti e della tecnologia dell'informazione (in particolare la tecnologia a banda larga) può contribuire a promuovere a crescita e l'occupazione, in linea con gli obiettivi di decarbonizzazione a lungo termine. In questa prospettiva, il ricorso a finanziamenti innovativi come i project bond europei può contribuire a migliorare la capacità di adeguamento dell'economia.

A livello microeconomico, una maggior concorrenza nei settori dei trasporti e dell'energia potrebbe determinare un aumento dell'efficienza economica, grazie all'ingresso di nuovi

⁵ "Commercio, crescita e affari mondiali: La politica commerciale quale componente essenziale della strategia 2020 dell'UE" - COM(2010) 612 del 9.11.2010.

fornitori e all'abbassamento dei prezzi, e un uso più razionale della manodopera e del capitale attraverso l'innovazione. A livello macroeconomico, queste misure potrebbero determinare un incremento dell'attività economica, poiché i guadagni ottenuti nei settori dei trasporti e dell'energia possono estendersi al resto dell'economia, data l'incidenza di questi fattori sui costi di produzione di altre attività.

L'industria e le attività produttive sono un'importante fonte di innovazione e di sviluppo tecnologico del settore privato e rappresentano la maggior parte delle esportazioni dell'UE. La loro ripresa è essenziale per la crescita economica. Al tempo stesso, un mercato unico ben funzionante di beni e servizi a carattere ambientale offre considerevoli opportunità di crescita, innovazione e occupazione.

Per quanto riguarda la fissazione degli standard, quello che conta è muoversi per primi a livello mondiale. La Commissione proporrà pertanto misure volte ad accelerare e a modernizzare la fissazione degli standard in Europa, anche nel campo delle TIC. La rapida evoluzione e il carattere interconnesso del settore delle TIC rendono questo obiettivo particolarmente difficile da conseguire. La Commissione definirà anche standard specifici per l'UE onde favorire l'affermarsi di un mercato per prodotti e tecnologie innovativi, efficienti sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio.

Per agevolare le operazioni transfrontaliere nel mercato unico, nel 2011 la Commissione presenterà anche uno strumento giuridico in materia di diritto contrattuale europeo di facile utilizzo di cui le imprese e i consumatori potranno servirsi per le operazioni all'interno del mercato unico e un regolamento che semplificherà il recupero transfrontaliero dei crediti, anche mediante sequestro conservativo dei depositi bancari. Tali strumenti dovrebbero contribuire a risolvere l'attuale situazione in cui, nell'UE, si riesce a recuperare solo il 37% dei crediti transfrontalieri.

Per sbloccare la situazione attuale, in cui non è sempre possibile accedere legalmente ai contenuti disponibili online in un altro paese dell'Unione, la Commissione proporrà un quadro europeo per la proprietà intellettuale tale da rilanciare il commercio elettronico e, in particolare, le industrie digitali.

Per quanto riguarda l'accesso ai finanziamenti, specialmente per le PMI e le start-up innovative, un pacchetto di misure come il "passaporto del venture capital", volte a rimuovere gli ostacoli transfrontalieri, inclusi quelli tariffari derivanti dalle divergenze fra le normative nazionali, può contribuire a ridurre i costi di finanziamento per le start-up mediante una riduzione dei premi di rischio, promuovendo così l'innovazione. La Commissione rifletterà anche su come attrarre investitori stranieri a lungo termine nell'UE.

2. PRIMI PASSI VERSO IL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI EUROPA 2020

Nell'adottare la strategia Europa 2020 e i suoi cinque obiettivi principali, il Consiglio europeo del giugno 2010 ha invitato gli Stati membri ad *"agire per attuare tali priorità strategiche al loro livello"*. Gli Stati membri *"dovrebbero, in stretto dialogo con la Commissione, mettere a punto rapidamente i rispettivi obiettivi nazionali, ferme restando le posizioni di partenza relative e le circostanze nazionali e conformemente alle procedure decisionali nazionali. Dovrebbero inoltre individuare le principali strozzature che ostacolano la crescita e indicare, nei rispettivi programmi nazionali di riforma, in che modo intendono ovviarvi"*.

Gli Stati membri, che nell'autunno del 2010 hanno collaborato strettamente con la Commissione per fissare gli obiettivi nazionali e definire le relative strategie di attuazione, sono stati invitati a presentare entro metà novembre un progetto dei loro programmi nazionali di riforma (PNR), specificando gli obiettivi nazionali previsti e le riforme necessarie per conseguire tali obiettivi ed eliminare gli ostacoli di lunga data alla crescita. Il fatto che ciascuno Stato membro definisca il proprio livello di ambizione per quanto riguarda gli obiettivi generali di Europa 2020 è un elemento importante di questa strategia che garantisce la titolarità politica degli obiettivi nazionali, i quali sono quindi oggetto di un dibattito politico interno.

Tutti gli Stati membri tranne due hanno fissato obiettivi nazionali. In alcuni casi, sono stati indicati solo obiettivi provvisori o qualitativi. Inoltre, trattandosi di una riflessione preliminare, alcuni obiettivi sono espressi per intervalli di valori o come "obiettivi minimi" basati sulle politiche attuali.

Sebbene non sia possibile trarre conclusioni definitive dalle cifre "indicative" contenute nel progetto di PNR, possono essere individuate alcune tendenze di pertinenza generale. Si rischia che gli obiettivi nazionali vengano fissati con un livello di ambizione relativamente basso e che ci si concentri eccessivamente sul breve termine, rivolgendo scarsa attenzione alla definizione di percorsi di riforma per tutto il periodo che va fino al 2020. Gli obiettivi non devono essere puramente quantitativi, ma dare impulso all'impegno dei singoli Stati membri onde compiere progressi misurabili nei settori chiave sintetizzati dai cinque obiettivi principali. Nella maggior parte dei casi, l'aggregazione degli obiettivi nazionali provvisori dimostra che l'UE dovrà impegnarsi ulteriormente per conseguire gli obiettivi principali approvati dal Consiglio europeo. È certo comprensibile che determinati Stati membri possano avere difficoltà ad assumere impegni ambiziosi in un periodo di incertezza economica, ma la logica dei programmi nazionali di riforma a lungo termine impone di definire un percorso che, pur tenendo conto delle circostanze attuali, miri ad ottenere i giusti risultati alla fine del periodo interessato. In considerazione del fatto che questo è il primo anno di una nuova strategia e che per molti Stati membri risulta particolarmente difficile innalzare il proprio livello di ambizione in un periodo di risanamento di bilancio, la Commissione propone di procedere nel 2014 ad un riesame intermedio che consentirà all'UE di valutare se sia possibile conseguire i progressi auspicati e di adottare le misure supplementari eventualmente necessarie.

La sezione seguente contiene una panoramica preliminare dei progetti di obiettivi nazionali nella loro formulazione attuale, ripresi in una tabella allegata. Entro aprile 2011 tutti gli Stati membri devono impegnarsi a precisare gli obiettivi nazionali, in modo da coprire i cinque obiettivi principali dell'UE. A partire dall'anno prossimo, l'analisi annuale della crescita monitorerà in modo più approfondito i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi principali, riferendo in merito agli obiettivi nazionali definiti.

2.1. Occupazione

L'obiettivo principale dell'UE è un tasso di occupazione del 75% per donne e uomini di età compresa tra 20 e 64 anni, da raggiungere entro il 2020 mediante una maggiore partecipazione dei giovani, dei lavoratori più anziani e di quelli poco qualificati e una migliore integrazione dei migranti legali. La scarsa partecipazione al mercato del lavoro fa parte delle principali carenze strutturali di lunga data dell'Europa. Prima della crisi, i tassi di occupazione in Europa erano inferiori di diversi punti percentuali a quelli di Stati Uniti e Giappone. La crisi ha determinato un drastico aumento della disoccupazione e i cambiamenti

demografici rischiano di ridurre ulteriormente la forza lavoro disponibile. Un incremento della partecipazione al mercato del lavoro inciderebbe in misura considerevole sulla futura crescita dell'Europa.

Dall'analisi dei progetti di PNR si evince che gli Stati membri hanno fatto proprio questo obiettivo e che molti di essi hanno iniziato a prendere provvedimenti per eliminare le strozzature del mercato del lavoro. La maggior parte degli Stati membri ha optato per un obiettivo unico, mentre Austria, Belgio, Cipro, Italia e Slovacchia hanno proposto una "fascia obiettivo". I Paesi Bassi e il Regno Unito non hanno ancora fissato un obiettivo nazionale ufficiale. Gli obiettivi proposti vanno dal 62,9% (Malta) all'80% (Svezia).

Se tutti gli Stati membri potessero raggiungere il loro obiettivo nazionale indicato per il 2020 o il valore inferiore della loro "fascia obiettivo", il tasso medio di occupazione dell'UE per gli Stati membri che hanno fissato un obiettivo nazionale sarebbe del 72,4%. Se tutti gli Stati membri potessero raggiungere il valore superiore della loro "fascia obiettivo", il tasso medio di occupazione dell'UE sarebbe del 72,8%. In altri termini, sulla base degli obiettivi nazionali attuali riguardanti il tasso di occupazione l'UE considerata nel suo insieme non riuscirebbe a raggiungere l'obiettivo del 75% per 2,2-2,6 punti percentuali.

2.2. Ricerca e sviluppo

L'Europa accusa un notevole ritardo rispetto agli Stati Uniti e ad altre economie avanzate, sia come volume di risorse investite, specialmente nel settore privato, che in termini di efficacia della spesa. Questo divario incide negativamente sulle prospettive di crescita, specialmente per i settori con il maggior potenziale di crescita. L'obiettivo di Europa 2020 prevede un miglioramento degli investimenti nella R&S onde portare il livello degli investimenti combinati dei settori privato e pubblico ad almeno il 3% del PIL.

Considerati complessivamente, gli obiettivi nazionali provvisori indicano un livello aggregato del 2,7 o del 2,8% del PIL, che è inferiore al traguardo previsto (3% del PIL investito nella R&S) ma rappresenta comunque uno sforzo notevole, soprattutto nell'attuale contesto di bilancio. Alcuni Stati membri hanno preso provvedimenti per incrementare considerevolmente gli investimenti pubblici a favore di ricerca, innovazione e istruzione, riconoscendo che questi investimenti alimenteranno la crescita futura. Alcuni Stati membri hanno indicato obiettivi elevati, ma comunque realistici, pur incontrando difficoltà ad assumere impegni per la componente privata del loro obiettivo riguardante la R&S.

La quota nell'economia delle imprese innovative in rapida crescita⁶ è un altro aspetto strettamente collegato dei risultati ottenuti dall'UE in materia di innovazione. Gli Stati membri devono iniziare ad orientare le proprie riforme in modo da eliminare gli ostacoli all'espansione delle imprese innovative, anche migliorando le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti.

2.3. Agire nel campo del clima e dell'energia

Arrivare ad una crescita sostenibile significa trasformare l'Europa in un'economia e in una società competitive, efficienti sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio. Questo conferma il triplice obiettivo fissato in Europa 2020: ridurre le emissioni di gas a

⁶ La Commissione sta sviluppando questo indicatore su richiesta del Consiglio europeo - COM(2010) 546 del 6.10.2010, pag. 29.

effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990, o del 30%, se sussistono le necessarie condizioni; portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel consumo finale di energia dell'UE e aumentare del 20% l'efficienza energetica.

Esistono già obiettivi nazionali riguardanti le fonti di energia rinnovabile e la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

Per quanto riguarda l'efficienza energetica, l'analisi dei progetti di PNR indica finora una titolarità limitata di questo obiettivo da parte degli Stati membri. Alcuni di essi non hanno fornito indicazioni su tale obiettivo, mentre altri hanno utilizzato metodi diversi per esprimere i propri obiettivi nazionali. Queste differenze e il carattere incompleto delle informazioni impongono di chiarire urgentemente gli obiettivi che devono essere raggiunti da ciascuno Stato membro.

Da una valutazione preliminare si evince che gli sforzi cumulati sarebbero nettamente insufficienti (meno del 10%) per raggiungere l'obiettivo globale dell'UE che prevede una riduzione del 20% del consumo di energia entro il 2020. Si tratta di una constatazione preoccupante, in quanto l'efficienza energetica è il modo migliore per ridurre le emissioni, migliorare la sicurezza energetica e la competitività, rendere più accessibile il consumo di energia e creare posti di lavoro. Lo stesso vale per la mitigazione degli effetti del cambiamento climatico, in quanto le misure in vigore e quelle previste non bastano ancora a raggiungere gli obiettivi principali per il 2020.

2.4. Istruzione e formazione

Per promuovere l'innovazione e la crescita occorre inoltre una disponibilità adeguata di manodopera qualificata e formata. Una popolazione altamente qualificata è indispensabile anche per affrontare i problemi del cambiamento demografico e dell'inclusione sociale in Europa. Investire in un'istruzione, in una formazione e in un apprendimento permanente di qualità è pertanto una dimensione chiave di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Europa 2020 fissa un duplice obiettivo principale nel settore dell'istruzione, cioè entro il 2020 portare a meno del 10% la percentuale della popolazione compresa tra i 18 e i 24 anni che ha abbandonato gli studi e far sì che almeno il 40% dei giovani adulti (30-34 anni) dell'UE abbia completato l'istruzione terziaria o equivalente. L'esame dei progetti di PNR dimostra che in genere viene rivolta maggiore attenzione all'analisi delle sfide attuali e alle possibili risposte anziché alla definizione di piani e misure di riforma concreti. Dalla maggior parte dei progetti di PNR non risulta chiaramente se le misure descritte siano definite in funzione delle priorità di Europa 2020 o siano perlomeno adattate a tali priorità.

Tutti i progetti di PNR hanno fissato obiettivi nazionali per la riduzione dell'abbandono scolastico e l'aumento del numero di laureati, ad eccezione del Regno Unito (che non fissa alcun obiettivo) e dei Paesi Bassi (che fissano un obiettivo per quanto riguarda l'abbandono scolastico ma non per il completamento dell'istruzione terziaria).

Per quanto riguarda l'abbandono scolastico, sebbene alcuni Stati membri abbiano fissato obiettivi estremamente ambiziosi i dati globali indicano che probabilmente l'Europa non arriverà al 10% entro il 2020. Se ci si basa sugli obiettivi indicati nei progetti di PNR e non si tiene conto dei paesi che non hanno ancora fissato alcun obiettivo (il Regno Unito per entrambi gli obiettivi e i Paesi Bassi per l'istruzione superiore), si ottiene per il 2020 un tasso del 10,5% di abbandono scolastico, mentre l'obiettivo comune europeo è del 10%. In termini

assoluti, questo significa che nel 2020 altri 200 000 giovani europei, approssimativamente, avranno abbandonato gli studi e la formazione.

Analogamente, gli obiettivi nazionali presentati finora per quanto riguarda il livello di istruzione terziaria non permetteranno di conseguire l'obiettivo globale per il 2020. Un tasso complessivo di completamento dell'istruzione terziaria pari al 37,3% entro il 2020 significa che l'obiettivo comune europeo del 40% non verrà raggiunto. In termini assoluti, questo significa che nel 2020 il numero dei laureati di 30-34 anni sarebbe inferiore di circa 800 000 rispetto al numero che si raggiungerebbe se l'obiettivo del 40% fosse conseguito.

2.5. Inclusione sociale/lotta contro la povertà

Non si può parlare di crescita sostenibile se i suoi benefici non si estendono a tutti i segmenti della società. Nell'ultimo decennio, tuttavia, le disuguaglianze si sono andate accentuando in tutta Europa, con un conseguente aumento del numero di persone vittime della povertà e dell'esclusione sociale. A causa della crisi economica, sono sempre più numerose le persone che vivono sotto la soglia di povertà o rischiano di scendere sotto tale soglia. Invertire questa tendenza e far sì che la crescita proceda di pari passo con la coesione sociale è un obiettivo fondamentale della strategia Europa 2020. L'obiettivo principale dell'UE consiste nel ridurre del 25% il numero di europei che vivono al di sotto della soglia di povertà, facendo uscire dalla povertà almeno 20 milioni di persone. Questo obiettivo è definito in base a tre indicatori⁷ che rispecchiano i molteplici aspetti della povertà e dell'esclusione in Europa. Oltre ad estendere il concetto iniziale di povertà relativa calcolata in base al reddito alla dimensione non monetaria della povertà e alle situazioni di esclusione dal mercato del lavoro, questo obiettivo riflette anche la diversità delle situazioni e delle priorità dei singoli Stati membri.

Da un'analisi preliminare risulta che la povertà relativa rimane un problema di grande importanza nella maggior parte dei paesi dell'UE. Migliorando il tenore di vita generale si può contribuire in misura considerevole a ridurre la povertà e l'esclusione nei paesi con un PIL pro capite più basso e con alti indici di deprivazione materiale. La lotta all'esclusione dal mercato del lavoro è prioritaria per tutti i paesi, compresi quelli dotati di sistemi assistenziali sviluppati che assicurano alle persone una protezione relativamente buona contro la povertà in termini di reddito, ma offrono pochi incentivi e/o scarso sostegno per la partecipazione al mercato del lavoro delle persone che più ne sono lontane.

La maggior parte dei paesi ha fissato nei progetti di PNR obiettivi che però risultano ancora inferiori al livello di ambizione approvato dal Consiglio europeo. La maggior parte degli Stati membri ha utilizzato i tre indicatori stabiliti per definire l'obiettivo dell'UE, riconoscendo quindi la necessità di attuare strategie di ampia portata per affrontare il fenomeno della povertà in tutte le sue dimensioni. Occorre però innalzare il livello di ambizione per rispecchiare l'interazione fra gli obiettivi, in particolare il collegamento tra partecipazione al mercato del lavoro e povertà. Diversi paesi non hanno ancora fissato il proprio obiettivo e devono farlo con urgenza.

⁷ Percentuale di persone a rischio di povertà, grave deprivazione materiale e percentuale di persone che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa.

3. PROGRAMMI NAZIONALI DI RIFORMA

3.1. Progetti di programmi nazionali di riforma

Gli obiettivi di Europa 2020 sono un elemento centrale dei programmi nazionali di riforma, che devono costituire un'agenda di riforme nettamente più vasta e globale. Gli Stati membri sono stati invitati a trasmettere i progetti di PNR entro il 12 novembre 2010 includendo quattro componenti essenziali:

- uno scenario macroeconomico a medio termine: tutti i progetti di PNR contengono uno scenario macroeconomico e rivolgono particolare attenzione agli ostacoli macrostrutturali alla crescita, in particolare a livello di bilancio.
- Gli obiettivi nazionali che traducono gli obiettivi principali di Europa 2020: la maggior parte dei progetti di PNR li contiene (vedi sopra).
- Un elenco dei principali ostacoli alla crescita e all'occupazione. il più delle volte i progetti di PNR hanno confermato gli ostacoli alla crescita individuati dal CPE nel giugno 2010 e dall'EMCO nell'ottobre 2010. In alcuni casi sono state aggiunte alcune sfide supplementari.
- Le principali misure per dare la massima priorità alle iniziative di stimolo alla crescita. Quasi nessun progetto parla di dare la massima priorità alle riforme strutturali per rilanciare la crescita sostenibile a medio-lungo termine.

Il livello di dettaglio e il grado di preparazione variano tra un progetto di PNR e l'altro, in quanto alcuni sono più completi e più avanzati di altri. In linea generale, si può affermare che i progetti di PNR non tengono pienamente conto delle pressioni sulla crescita potenziale e sull'occupazione. Gli scenari macroeconomici presentati dagli Stati membri risultano eccessivamente ottimistici rispetto alla valutazione della Commissione, mentre gli scenari occupazionali sono troppo pessimistici, perché influenzati da fattori negativi a breve termine. Da un esame preliminare dei progetti di PNR si evince sostanzialmente che:

- la maggior parte degli Stati membri incontra seri problemi di bilancio per ridurre i disavanzi strutturali, migliorare il rapporto debito/PIL, spesso elevato, e contenere i costi dell'invecchiamento della popolazione. In molti paesi, il miglioramento della qualità delle finanze pubbliche e del quadro istituzionale mediante un controllo di bilancio più efficace andrebbe a vantaggio della sostenibilità.
- La maggior parte degli Stati membri ha evidenziato la necessità di garantire la stabilità e il buon funzionamento del settore finanziario, che deve essere in grado di assicurare l'intermediazione finanziaria senza il sostegno pubblico. Fra i problemi propri di questo settore figurano l'indebitamento eccessivo delle famiglie e la necessità di garantire una vigilanza normativa efficace e il buon funzionamento del settore bancario.
- Migliorare la competitività e ovviare agli squilibri delle partite correnti è importante per tutti gli Stati membri, ma risulta particolarmente necessario per il corretto funzionamento dell'UEM. Nell'area dell'euro, ciò si traduce in azioni volte a ridurre gli squilibri all'interno della zona, ad esempio mediante il miglioramento delle condizioni della domanda interna, l'adeguamento dei salari e dei prezzi relativi, una maggior flessibilità salariale e la riallocazione delle risorse tra il settore dei beni non commerciabili nei mercati internazionali (non tradable) e il settore tradable.

- Tutti gli Stati membri hanno riconosciuto la necessità di migliorare la partecipazione al mercato del lavoro e/o le condizioni di occupazione, ovviando al tempo stesso al mediocre funzionamento e alla segmentazione dei mercati del lavoro, all'insufficiente mobilità occupazionale e geografica, agli scarsi incentivi al lavoro e all'esclusione di diverse fasce di età.
- La maggior parte degli Stati membri ha inoltre riconosciuto le sfide legate al miglioramento della produttività e all'agevolazione della transizione verso una produzione e un'esportazione con un maggior valore aggiunto, che consistono nell'aumentare gli investimenti di capitale, nel garantire l'efficienza del contesto normativo in cui opera le imprese e l'efficienza amministrativa nonché nel promuovere livelli di concorrenza più elevati.
- Gli Stati membri riconoscono infine che occorre promuovere la capacità di innovazione e potenziare gli investimenti nel capitale umano onde aumentare il potenziale di crescita e conciliare meglio l'offerta e la domanda sul mercato del lavoro.

A questo stadio, tuttavia, le politiche illustrate nei progetti di PNR non danno una risposta chiara alle sfide macroeconomiche fondamentali e agli ostacoli che frenano la crescita. Spesso le azioni politiche si riferiscono più ai possibili canali da utilizzare per affrontare le sfide che a misure concrete. Sebbene siano stati forniti maggiori particolari in merito alle misure di risanamento di bilancio, è stata riservata scarsa attenzione alle riforme strutturali che potrebbero rilanciare la crescita a medio-lungo termine. Molti progetti di PNR indicano le misure previste dagli Stati membri per raggiungere gli obiettivi nazionali, ma si tratta spesso di misure già attuate o a uno stadio piuttosto avanzato. L'azione strategica prevista viene spesso illustrata in modo alquanto vago, con poche precisazioni circa la natura esatta delle misure, il calendario di attuazione, l'impatto previsto, il rischio di attuazione parziale o di insuccesso, il costo per il bilancio e l'uso dei Fondi strutturali dell'UE. Fanno eccezione a questa tendenza i programmi presentati dagli Stati membri beneficiari di un'assistenza finanziaria, che contengono misure più dettagliate.

3.2. Cooperazione per la stesura definitiva dei programmi nazionali di riforma

Il lasso di tempo che intercorre tra la presentazione dei progetti e la versione finale dei PNR sarà utilizzato per scambi tra la Commissione e gli Stati membri e per revisioni inter pares in sede di Consiglio. Nel novembre 2010, l'EMCO ha eseguito una revisione inter pares degli elementi occupazionali dei progetti di PNR e a dicembre l'EPC ha proceduto a un esame orizzontale degli elementi macroeconomici.

Dopo l'adozione di questa analisi annuale della crescita, che dà agli Stati membri indicazioni generali per il completamento dei loro PNR, la Commissione si rimetterà in contatto con gli Stati membri a livello bilaterale per discutere del completamento dei loro PNR alla luce di tali indicazioni e della loro situazione specifica.

Parallelamente, si dovranno portare a termine le consultazioni nazionali per garantire la piena titolarità dei PNR. A queste consultazioni dovrebbero partecipare soggetti politici (parlamenti nazionali, autorità regionali e locali), le parti sociali e altre parti interessate ai preparativi. Solo in pochi casi i progetti di PNR sono già stati oggetto di consultazioni ai diversi livelli. Alcuni Stati membri hanno annunciato che avrebbero avviato consultazioni prima di dare veste definitiva ai propri PNR, ma la maggior parte di essi non ha fornito informazioni sul processo di consultazione.

L'attenzione insufficiente rivolta alle riforme strutturali che potrebbero rilanciare la crescita a medio-lungo termine è preoccupante. In mancanza di politiche favorevoli alla crescita, le strategie di risanamento potrebbero rivelarsi controproducenti.

L'obiettivo è che i PNR definitivi riflettano un programma di riforme mirato e pienamente riconosciuto dagli Stati membri e dalle varie parti interessate al loro interno, seguendo al tempo stesso certi criteri comuni tali da consentire sinergie e un monitoraggio più efficace. I PNR definitivi devono contenere in particolare:

- stime sull'aumento potenziale e effettivo della crescita a medio termine, che copra (almeno) un periodo di quattro anni. Gli scenari macroeconomici esposti nei programmi 2011 dovrebbero pertanto estendersi fino al 2014;
- obiettivi ambiziosi e realistici che coprano i cinque obiettivi principali dell'UE, corredati di percorsi fino al 2020 per la loro realizzazione, e un riesame a medio termine nel 2014;
- maggiori particolari sulle misure a lungo termine, al di là di quelle già in preparazione, compreso un coerente piano di riforma dei sistemi di ricerca e innovazione, basato su un'analisi dei punti di forza e dei punti deboli del singolo Stato membro⁸;
- incidenza delle riforme sul bilancio ivi comprese, ove opportuno, indicazioni più chiare dei progressi nazionali e delle intenzioni relative all'uso dei Fondi strutturali per sostenere investimenti che favoriscano la crescita;
- misure volte ad eliminare gli ostacoli alla crescita, comprese precisazioni sulla tempistica, sui risultati previsti e sulle conseguenze a livello di bilancio. Queste misure, che riguarderanno i fattori di crescita o le condizioni generali per la crescita, possono sostenere il mercato interno, il contesto imprenditoriale, la crescita e l'internazionalizzazione delle PMI, le riforme strutturali nei mercati dei servizi (come la direttiva sui servizi), il passaggio alla società e all'economia digitale, migliori condizioni per i consumatori, ecc. I benefici che conseguono, soprattutto in termini di produttività, da una maggior diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono ben noti e giustificano pertanto, in molti casi, misure politiche mirate;
- informazioni sul coinvolgimento e sui contributi delle varie parti interessate. In tale contesto vanno menzionati anche gli sforzi di comunicazione volti a rendere i programmi di riforma più accessibili per le parti interessate e i cittadini e i meccanismi creati negli Stati membri per monitorare l'attuazione delle riforme.

4. CONCLUSIONI

Il monitoraggio e la valutazione dei progressi per questa prima analisi annuale della crescita risultano particolarmente difficili, vista la recentissima adozione della strategia Europa 2020. Nei mesi successivi all'adozione della strategia e alla sua approvazione da parte del Consiglio europeo nel giugno 2010, l'obiettivo principale dell'azione a livello dell'UE è stato logicamente quello di creare il quadro generale e di varare le sette iniziative faro. A loro volta,

⁸ Come ausilio per effettuare tale analisi, gli Stati membri sono invitati ad utilizzare gli "strumenti per l'autovalutazione" contenuti nell'iniziativa faro "L'Unione dell'innovazione", COM(2010) 546 definitivo.

gli Stati membri hanno preso i primi provvedimenti per avviare i rispettivi programmi di riforma. Tenendo conto della natura inedita del primo ciclo dell'attuazione di Europa 2020, gli Stati membri hanno presentato i propri progetti di programmi nazionali di riforma, a cui faranno seguito i documenti definitivi da presentare entro l'aprile 2011.

Da un esame tematico risulta che, nonostante la consapevolezza generale della necessità di procedere con urgenza al risanamento di bilancio e di riportare ordine nei settori finanziario e bancario, ci si è impegnati in misura nettamente minore per definire riforme volte a correggere gli squilibri e a rilanciare la crescita e l'occupazione. Questa considerazione si applica anche agli obiettivi nazionali provvisori, i quali indicano che probabilmente l'UE non riuscirà a conseguire gli obiettivi principali concordati a livello europeo. I dati preliminari dimostrano tuttavia che il ritardo non è poi così grave e potrebbe essere recuperato intervenendo con determinazione nei prossimi anni. Nei primi anni, la cosa più importante sarà promuovere obiettivi che spingano ciascuno Stato membro ad adoperarsi con il massimo impegno, indipendentemente dalla situazione iniziale. Nei prossimi mesi ci si dovrà concentrare in via prioritaria sui progressi in termini di riforme strutturali, adottando provvedimenti a livello nazionale e accelerando le misure di stimolo alla crescita nell'ambito delle iniziative faro, in linea con le principali indicazioni dell'analisi annuale della crescita.

La gestione del ritorno alla disciplina di bilancio e alla stabilità macroeconomica e la contemporanea attuazione delle riforme strutturali saranno temi centrali del "semestre europeo". Basandosi sulle conclusioni del Consiglio europeo di marzo, la Commissione valuterà i PNR e i programmi di stabilità e/o convergenza entro giugno 2011, rivolgerà agli Stati membri raccomandazioni integrate specifiche per paese in funzione degli orientamenti integrati di Europa 2020 e fornirà indicazioni sulla politica di bilancio nell'ambito del patto di stabilità e crescita⁹. Le raccomandazioni e i pareri del Consiglio sui programmi di stabilità e convergenza saranno adottati dal Consiglio nel luglio 2011, dopo di che l'UE dovrà agire e gli Stati membri dovranno tradurre raccomandazioni e pareri in decisioni concrete nel secondo semestre dell'anno, al momento di definire i bilanci nazionali per il 2012.

⁹ Raccomandazione 2010/410/UE del Consiglio, del 13 luglio 2010, sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione e decisione 2010/707/UE del Consiglio, del 21 ottobre 2010, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, che insieme costituiscono gli orientamenti integrati di Europa 2020.

Allegato
Obiettivi provvisori di Europa 2020¹⁰

Progetto di obiettivi degli Stati membri	Tasso di occupazione (in %)	R&S in % del PIL	Obiettivi in termini di riduzione delle emissioni (rispetto ai livelli del 2005) ¹¹	Energie rinnovabili	Efficienza energetica – riduzione del consumo di energia in Mtep ¹²	Abbandono scolastico in %	Istruzione terziaria in %	Riduzione della povertà in numero di persone ¹³
AT	77-78%	3,76%	-16%	34%	7,2	9,5%	38% (compreso il livello 4A del CITE, che è attualmente al 12% circa)	235 000
BE	71-74%	2,6-3,0%	-15%	13%	Nessun obiettivo nel PNR	9,5-10%	46-48%	330 000-380 000
BG	76%	1,5%	20%	16%	3,2	11%	36%	260 000 (500 000)
CY	75-77%	0,5%	-5%	13%	0,46	10%	46%	18 000
CZ	75%	2,70	9%	13%	Nessun obiettivo nel PNR	5,5%	32%	30 000
DE	75%	3%	-14%	18%	37,7	meno del 10%	42% (compreso il livello 4 del CITE, che è attualmente a 11,4)	330 000 (660 000)
DK	78.5%	3%	-20%	30%	Nessun obiettivo nel PNR	meno del 10%	40%	22 000
EE	76%	3%	11%	25%	0,49 (solo uso	9,5%	40%	49 500

¹⁰ Gli obiettivi definitivi a livello nazionale saranno stabiliti nei programmi nazionali di riforma, nell'aprile 2011.

¹¹ Gli obiettivi nazionali in termini di riduzione delle emissioni definiti nella decisione 2009/406/CE (detta "decisione sulla condivisione dello sforzo") riguardano le emissioni non contemplate dal sistema di scambi di emissioni: queste ultime saranno ridotte del 21% rispetto ai livelli del 2005. La riduzione complessiva di emissioni corrispondente sarà del 20% rispetto ai livelli del 1990.

¹² Va osservato che le proiezioni nazionali variano anche a seconda dell'anno o degli anni di riferimento per la stima dei risparmi.

¹³ Contributo stimato all'obiettivo UE.

					finale)			
EL	70%	2%	-4%	18%	5,4	10%	32%	450 000
ES	74%	3%	-10%	20%	25,2	15%	44%	Nessun obiettivo nel PNR
FI	78%	4%	-16%	38%	4,21	8%	42%	150 000
FR	75%	3%	-14%	23%	43	9,5%	50%	1 600 000 entro il 2015
HU	75%	1,8%	10%	13%	Nessun obiettivo nel PNR	10%	30,3%	450 000-500 000
IE	Nessun obiettivo nel PNR	Nessun obiettivo nel PNR	-20%	16%	2,75	8%	60%	186 000
IT	67-69%	1,53%	-13%	17%	27,9	15-16%	26-27%	2 200 000
LT	72,8%	1,9%	17%	23%	0,74 (solo uso finale)	9%	40%	170 000
LU	73%	2,6%	5%	11%	0,19 (solo uso finale)	meno del 10%	40%	3 000
LV	73%	1,5%	-16%	40%	0,67	13,4%	34-36%	121 000
MT	62,9%	0,67%	14%	10%	0,24	29%	33%	6 560
NL	Nessun obiettivo nel PNR	Nessun obiettivo nel PNR	1%	14%	Nessun obiettivo nel PNR	ridurre il numero di AS a 25 000 (= ossia al 9%)	Nessun obiettivo nel PNR	Nessun obiettivo nel PNR
PL	71%	1,7%	19%	15%	13,6	4,5%	45%	1 500 000-2 000 000
PT	75%	2,7-3,3%	-17%	31%	Nessun obiettivo nel PNR	10%	40%	200 000
RO	70%	2%	4%	24%	10	11,3%	26,7%	580 000
SE	80%	4%	13%	49%	Nessun obiettivo nel PNR	10%	40-45%	Nessun obiettivo nel PNR
SI	75%	3%	17%	25%	Nessun obiettivo	5,1%	40%	40 000

					nel PNR			
SK	71-73%	0,9-1,1%	5%	14%	1,08 (solo uso finale)	6%	30%	170 000
UK	Nessun obiettivo nel PNR	Nessun obiettivo nel PNR	-16%	15%	Nessun obiettivo nel PNR	Nessun obiettivo nel PNR	Nessun obiettivo nel PNR	Obiettivo esistente relativo alla povertà infantile
Stima per l'UE	72,4-72,8%	2,7-2,8%	-20% (rispetto ai livelli del 1990)	20%	meno del 10%	10,5%	37,3%	
Obiettivo principale dell'UE	75%	3%	-20% (rispetto ai livelli del 1990)	20%	aumento del 20% dell'efficienza energetica	10%	40%	20 000 000

