Europa 2020, la strategia dimenticata

Europa 2020, la strategia dimenticata

Tommaso Rondinella

Europa2020, le linee di azione europee per la politica economica, è la formale presa di coscienza delle istituzioni europee che la crescita del Pil da sola non basta

Nell'ambito della nuova procedura di bilancio armonizzata a livello europeo (il cosiddetto "Semestre Europeo di coordinamento della politica economica") ad aprile gli Stati Membri devono presentare alla Commissione Europea il Def (Documento di Economia e Finanza) che si compone di tre sezioni: il Programma di stabilità, l'Analisi della finanza pubblica, e il Programma nazionale di Riforme (PNR).

Il Programma di Stabilità offre il quadro macroeconomico e stima l'impatto degli interventi previsti dal governo rispetto ai vincoli del patto di stabilità e alla finanza pubblica in generale. Il PNR presenta le misure che il governo intende introdurre, risponde alle osservazioni presentate dalla Commissione nell'
Annual Growth Survey (il documento di partenza del "Semestre europeo") e lo stato di avanzamento verso gli obiettivi di qualità della crescita fissati dalla strategia Europa 2020. Quando l'Europa, in particolare la DG ECFIN, ci bacchetta, lo fa rispetto agli indicatori definiti dal Patto di Stabilità e Crescita, sostanzialmente gli ormai arcinoti parametri di Maastricht, il rapporto Debito/Pil e il rapporto Deficit/Pil. Se non rispettiamo gli obiettivi rispettivamente del 60% e del 3% è anche possibile incorrere in procedure d'infrazione per deficit eccessivo, dove il controllo da parte della Commissione diventa più stringente ed in casi estremi si può arrivare a delle penali (che tuttavia ad oggi non sono mai state inflitte a nessun paese). Più recentemente si viene bacchettati anche rispetto ad una lunga lista di indicatori di possibili squilibri macroeconomici (trattati nel PNR) e che possono attivare le cosiddette
Macroeconomic Imbalance Procedures (MIP) al fine di correggerle. Ma, come detto, il PNR propone anche un set di obiettivi da raggiungere riguardo temi di non minore importanza e probabilmente rispetto ai quali i cittadini sono molto più sensibili: occupazione, povertà, istruzione terziaria e abbandoni scolastici, spesa in ricerca e sviluppo, emissioni, efficienza energetica ed energie rinnovabili. Si tratta della strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva (*smart, sustainable and inclusive growth*), in arte Europa2020, perché fissa obiettivi quantitativi da raggiungere al 2020. La strategia arriva nel 2015 al giro di boa e la Commissione si appresta a rivederla.

Ma che cos'è Europa 2020? Nel 2010, alla scadenza della precedente Strategia di Lisbona per la crescita e il lavoro, i governi dell'Unione hanno definito delle linee d'azione perché gli obiettivi di medio periodo della politica economica non siano limitati alla sola crescita economica ma estesi ad alcuni elementi fondamentali che caratterizzino il modello europeo. Nell'idea della Commissione si vuole "accrescere la competitività dell'Unione mantenendo il modello di economia sociale di mercato e migliorando l'uso efficiente delle risorse". Si tratta di 8 indicatori per i quali sono stati fissati degli obiettivi da raggiungere entro il 2020 tanto per l'Unione nel suo insieme, come per i singoli stati membri. L'inclusività della crescita è data da maggiore occupazione e partecipazione all'istruzione (più laureati e meno abbandoni prima del diploma) nonché dalla riduzione del cosiddetto rischio di povertà, ovvero non solo redditi bassi ma anche l'appartenenza a famiglie senza lavoro e l'impossibilità di potersi permettere beni o attività essenziali, la grave deprivazione. L'intelligenza della crescita sta nell'obiettivo di portate la spesa per ricerca e sviluppo al 3% del Pil. La sostenibilità sta nella riduzione delle emissioni e nella crescita dell'efficienza energetica e dell'uso delle energie rinnovabili. Il dettaglio della strategia è presentato nella tavola 1. È da notare che gli obiettivi non sono gli stessi per tutti i paesi: esiste un obiettivo generale europeo, e poi ogni paese si è dato degli obiettivi alla propria portata.

Tavola 1. Europa2020 - Gli obiettivi Italiani ed europei al 2020

	Target IT	Target UE
Spesa in Ricerca e Sviluppo in % PIL	1,53	3
Quota di 30-34enni con istruzione terziaria	26%	40%
Abbandoni scolastici	16%	10%
Tasso occupazione 20-64enni	75%	75%
Riduzione della popolazione a rischio povertÃ o esclusione rispetto al 2005	(-2.2 milioni)	-20 milioni
Riduzione delle emissioni gas serra rispetto al 1990	20%	20%
Quota di energia rinnovabile sul consumo finale interno lordo	17%	20%
Efficienza energetica (riduzione dei consumi di energia)	20%	20%

I pro

Con Europa2020 l'Europa si è dotata di un percorso di medio periodo da seguire in modo da realizzare, in qualche maniera, un'idea di Europa. Questo è stato fatto attraverso un accordo politico tra i 27 governi che si sono impegnati a rispettarne la realizzazione. Gli obiettivi politici di ampio respiro (crescita intelligente, inclusiva e sostenibile) sono stati declinati in indicatori misurabili, quindi monitorabili e con obiettivi numerici ben definiti, rendendo i governi " *accountable*" di fronte ai cittadini e alla Commissione. Il fatto che siano pochi rende chiare le prorità e facilmente comunicabile la strategia nel suo complesso. In più tali obiettivi sono inseriti all'interno del semestre europeo per cui ogni governo si impegna a fornirne il monitoraggio annuale e a dichiarare, proprio con il PNR, in che maniera si propone di raggiungere gli obiettivi. Tra i pro, è da notare anche il fatto che la strategia si inserisce in un dibattito che sta avendo molta risonanza su scala internazionale, sulla necessità di misurare il progresso delle società, e il benessere dei cittadini, attraverso misure che vadano "oltre il Pil". In Italia la concretizzazione di questo movimento è l'iniziativa CNEL-Istat per la misurazione del BES, il Benessere Equo e Sostenibile (si veda www.misuredelbes.cnel.it). Europa2020 non è il migliore set di indicatori di misurazione del progresso di una società, ma è la formale presa di coscienza da parte delle istituzioni europee che la crescita del Pil da sola non basta e che deve necessariamente essere dotata di caratteristiche qualitative che la rendano più giusta e sostenibile.

I contro e le proposte di riforma

Un'analisi critica della genesi ed attuazione della strategia può fare riferimento alle diverse fasi

dell’intero processo:

1. la definizione degli obiettivi e degli indicatori proposti è criticabile tanto nel metodo, mettendo in discussione la legittimità politica di una decisione di medio periodo presa a porte chiuse dal Consiglio europeo, come nel merito: sono stati inclusi tutti gli elementi rilevanti? sono misurati nella maniera più opportuna?;

2. il tipo di procedure che sono attivate per il monitoraggio dei risultati e l’opportunità di avere processi di infrazione anche su obiettivi esterni al Patto di Stabilità;

3. infine sul processo di comunicazione da parte delle istituzioni comunitarie e nazionali che estenda il controllo sui governi anche all’opinione pubblica.

Iniziamo dalla questione della scelta degli obiettivi. È chiaro che la definizione di accordi intergovernativi sia nelle competenze dell’Unione, ma quando si tratta di definire obiettivi strategici di lungo periodo sarebbe opportuno ascoltare fasce più ampie della cittadinanza, al di fuori dei ministeri nazionali e della tecnocrazia europea. La crisi della rappresentanza democratica degli eletti è messa in discussione da tutti i fronti, e in tutti i paesi, e ancor di più lo è quella della dirigenza ministeriale e della Commissione Europea. Non a caso la Commissione cerca in tutte le occasioni di aprire consultazioni pubbliche sulle principali direttive proprio per supplire il suo evidente deficit democratico. Europa 2020 è frutto di un accordo a porte chiuse che elude da qualsiasi reale legittimità democratica. La sua riforma dovrà necessariamente fare in modo (e sembra che questo sarà fatto nei prossimi mesi) di tenere conto delle opinioni e delle priorità dettate dalla società civile e delle parti sociali europee. Entrando nel merito degli obiettivi e degli indicatori si aprirebbero discussione che non trovano spazio per essere approfonditi in questa sede: c’è chi propone di introdurre indicatori di qualità del lavoro, e non solo di occupazione, o di competenze, e non solo di livello di istruzione; chi vorrebbe una misura del reddito mediano delle famiglie o indicatori di salute mentale della popolazione; sul fronte ambientale c’è chi, come il Commissario all’ambiente Potocnik, vuole introdurre misure della quantità di materia (e non solo di energia) usata dal sistema produttivo. In termini più generali si richiama spesso al problema di definire tutti obiettivi di risultato e non di input. Ad esempio utilizzando anziché la spesa per la ricerca come misura della “smartness”, il numero di innovazioni introdotte. Infine, affinché si potesse raggiungere un accordo, ogni paese ha potuto fissare obiettivi propri con il risultato che a volte si tratta di obiettivi poco ambiziosi (come il caso della spesa per la ricerca in Italia per la quale si punta all’1,53 anziché al3% del Pil). Il risultato paradossale è che anche qualora tutti i paesi raggiungessero i propri obiettivi, l’Unione non raggiungerebbe quelli europei.

Come detto il monitoraggio degli indicatori di Europa2020 avviene nell’ambito del cosiddetto Semestre Europeo assieme a diverse altre procedure di monitoraggio. Quello che abbiamo imparato a vedere è che rispetto agli obiettivi che l’Europa si è data, quelli macroeconomici hanno completamente eclissato quelli sociali, anche quando questi sono stati presentati come indicatori di qualità della crescita. Sebbene attraverso la crisi l’occupazione crollasse e la povertà e l’esclusione sociale esplodessero, questi segnali non hanno mai dato adito, da parte della Commissione, di alcuna richiesta d’azione per invertire tali tendenze che le politiche d’austerità, attente ossessivamente al 3% di deficit, hanno chiaramente aggravato. A questo si potrà controbattere dicendo che le questioni sociali non ricadono nelle dirette competenze dell’Unione Europea, ma lo stesso è vero per gli squilibri macroeconomici, sui quali invece la Commissione non esita a dare indicazioni. Di fatto, nel PNR, il Governo si impegna a rispondere alle osservazioni della Commissione rispetto agli squilibri macroeconomici, mentre non presenta alcun impegno riguardo i ritardi nel raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020: non solo lo spazio dedicato alla strategia è minimo e relegato in fondo al documento, ma l’analisi dei dati è seguita solo dalla presentazione di quanto fatto in passato sui diversi temi, mentre nulla è detto su cosa il Governo si propone di fare in futuro. Infine, è significativo come nel documento di partenza del semestre europeo, l’
Annual growth survey, Europa 2020 non abbia alcun ruolo: insomma la strategia di lungo periodo per l’Unione non è presa in considerazione all’inizio del percorso, poi compare per un attimo in

un documento, il PNR che ha pochissima risonanza, e poi torna nel dimenticatoio.

Se si crede che Europa2020 sia realmente la strategia che l'Europa deve seguire, allora i processi decisionali e di monitoraggio devono essere profondamente rivisti per garantirne la centralità.

Chiudiamo con la questione della diffusione. Nel nostro Paese, e non solo, la strategia Europa2020 appare nota solo agli addetti ai lavori. In Italia il 9 aprile, dopo la pubblicazione del DEF, tutti i giornali vi hanno dedicato almeno una notizia, se non molte pagine; in alcuni casi si è citato il PNR; nessuno mi risulta abbia parlato di Europa 2020 e mostrato gli effetti delle misure presentate dal Governo sui nostri 8 indicatori presentati dal Governo. Una ricerca di news su Google, l'11 aprile, mostra una differenza nel numero di uscite tra Governo+DEF, e Governo+"Europa 2020" da 44900 a 138. È naturale e giusto il grande interesse della stampa per il DEF e le misure in esso contenute, ma nella attuale organizzazione dei documenti del semestre è inevitabile che Europa2020 scompaia. Se esiste la volontà politica di darsi una strategia di sostenibilità e inclusione sociale nel medio periodo è essenziale che questa sia promossa ed entri a far parte del dibattito pubblico. La revisione di medio termine della Strategia deve quindi prevedere anche l'avvio di una campagna di comunicazione che coinvolga non solo le istituzioni ma anche la società civile sull'esempio di quanto fatto dalle Nazioni Unite in occasione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio: la Millennium Campaign lavorava per diffondere i risultati dei percorsi di avvicinamento agli obiettivi cercando di coinvolgere istituzioni, media e società civile nell'attività di monitoraggio e di pressione sui governi. Quando i vincoli al raggiungimento degli obiettivi sono politici, come in questo caso dove non si incorre nel rischio di procedure di infrazione, è solo la pressione da parte cittadinanza a poter rendere tali vincoli realmente efficaci.

La presidenza italiana

La revisione di Europa2020 avverrà nel prossimo anno a partire da ora: entro fine 2014, proprio durante il semestre di presidenza italiano, avverrà la consultazione dei cittadini e delle parti sociali, nella prima metà del 2015 avverrà invece la trattativa istituzionale. Il Governo italiano può quindi giocare un ruolo cruciale nella promozione di un dibattito europeo che dovrebbe rilanciare il modello economico e sociale europeo. Nell'ambito delle attività della presidenza, ad ottobre si terrà a Bruxelles una nuova conferenza "Beyond GDP" (dopo quella molto influente del 2007) che speriamo possa riportare il nostro governo su posizioni avanzate rispetto al modello di sviluppo che l'Europa sceglierà. Le recenti dichiarazioni del primo ministro Renzi riguardo a "crescita e occupazione come valori costitutivi dell'Unione", sebbene comprensibili per far fronte al quadro di solo rigore in cui ci troviamo, non tengono conto delle imprescindibili garanzie di equità e sostenibilità [1]

[1] Di fatto tornando indietro ai principi della Strategia di Lisbona.

Sì