

# Europa 2020: strategie e politiche per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva

**Keywords:** *Coesione Territoriale, Coesione Sociale, Sostenibilità, Governance.*

**JEL codes:** *02 Development planning and Policy.*

**Settori ERC:** *SH1\_5 Competitiveness, Innovation, Research and Development.*

**Sommario:** *Tra il 2000 e il 2010 l'UE ha cercato di migliorare crescita e occupazione con la Strategia di Lisbona. La strategia Europa 2020 succede a Lisbona e individua tre priorità: una crescita intelligente con l'obiettivo di sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione; una crescita sostenibile finalizzata alla promozione di un'economia più efficiente e più competitiva sotto il profilo dell'utilizzo delle risorse disponibili; una crescita inclusiva con l'obiettivo di promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.*

*Queste tre priorità che si rafforzano a vicenda intendono aiutare l'UE e gli Stati membri a conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale.*

*Inoltre con l'attuazione delle tre priorità si cercheranno di raggiungere entro il 2020 cinque ambiziosi obiettivi riguardanti i settori dell'occupazione, dell'innovazione, dell'istruzione, dell'integrazione sociale e della tutela e della salvaguardia ambientale e dell'aumento della quota delle fonti di energia rinnovabili nel consumo finale di energia.*

*Importanti novità sono previste anche sul fronte della governance. Infatti ogni Stato membro dovrà fornire un contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 attraverso percorsi nazionali che rispecchino la situazione di ciascuno Paese.*

**Abstract:** *Between 2000 and 2010 the EU tried to improve the growth and the employment through the Lisbon Strategy. The strategy Europe 2020 succeeds to Lisbon and identifies three priorities: a smart growth with the aim of developing an economy based on knowledge and innovation; a sustainable growth with the aim of promoting a more efficient and more competitive economy, based on the use of available resources; inclusive growth with the aim of promoting an economy with a high rate of employment that improve social and territorial cohesion.*

*These three priorities are mutually reinforcing themselves and aim to help the EU Member States to achieve high levels of employment, productivity and social cohesion.*

*In addition caring out the three priorities, five ambitious objectives will be achieved within 2020 in the areas of employment, innovation, education, social inclusion and environmental protection and preservation of the increase of renewable energy sources in final consumption of energy.*

*Important innovations are also expected on the governance front. In fact, each country should contribute to achieving the objectives of Europe 2020 through national routes, which reflect the situation in each country.*

## 1. Una fase di trasformazione

Con le strategie e le politiche di Lisbona (2000) e Gothenburg (2001) l'Europa ha promosso e sostenuto il cambiamento e l'innovazione per mirare ad un'economia della conoscenza più dinamica e competitiva, per consentire elevati livelli di crescita dell'occupazione e della coesione sociale nel rispetto dei principi della sostenibilità. In particolare modo la strategia di Gothenburg ha prestato maggiore attenzione a problematiche allarmanti quali il *global warming*, l'emarginazione sociale, la povertà, l'inquinamento, l'invecchiamento della popolazione, ecc. (Prezioso, 2005; Bencardino, 2007; Cirelli *et alii*, 2009). Ma, nonostante il valore di tali strategie la Commissione Europea, in questo

periodo di crisi che ha messo in luce le carenze strutturali dell'economia di tutti gli Stati Membri, ha elaborato una nuova linea guida che consenta di trasformare l'UE in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva, contrassegnata da elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. Europa 2020 è infatti, il programma stabilito dall'UE per aiutare gli Stati Membri a riprendersi dalle attuali difficoltà e rafforzarsi, a livello sia interno sia internazionale. Per fare riemergere l'Europa dalla crisi è necessario un programma di riforme coordinate, 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 (COM, 2011).

I 27 Stati Membri hanno il compito comune di



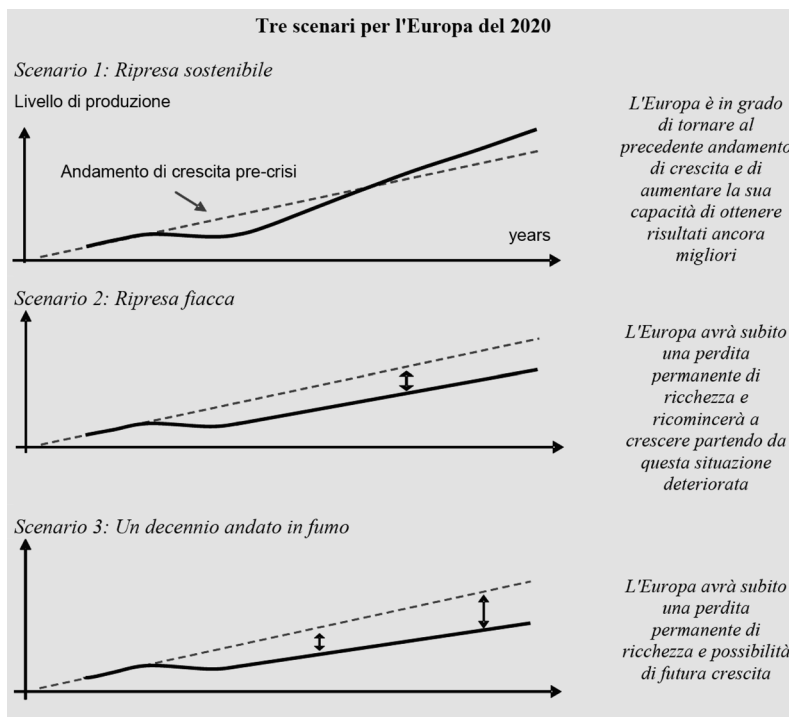


Fig. 1. I tre scenari ipotizzabili per l'Europa del 2020.

Fonte: Commissione Europea, 2010, p. 8.

intraprendere le difficili, ma necessarie, riforme strutturali a lungo termine risanando al tempo stesso la situazione di bilancio e le condizioni macroeconomiche. Nonostante la rapida risposta data dall'UE, le conseguenze della crisi continuano a farsi sentire in numerosi ambiti: infatti sono state registrate considerevoli perdite in termini di attività economica, un notevole aumento della disoccupazione, un netto calo della produttività ed un grave indebolimento delle finanze pubbliche (COM, 2010).

Le debolezze strutturali che non sono state affrontate prima di questa fase recessiva sono divenute più evidenti e urgenti. Infatti la recessione ha inciso pesantemente sul *welfare*, malgrado la protezione assicurata dai sistemi di previdenza sociale; l'aumento della disoccupazione inoltre rappresenta un problema gravoso. A livello aggregato, il 9,6% della popolazione attiva è disoccupato e in alcuni Paesi, la disoccupazione giovanile arriva al 40%. In base alle stime, in Europa circa 80 milioni di persone vivono al di sotto della soglia di povertà (COM, 2011).

Questa fase ha evidenziato come le 27 economie dei Paesi UE sono estremamente interdipendenti ma con evidenti disparità sociali derivanti anche dagli effetti dei flussi migratori dai Paesi terzi verso le città dell'Unione e al suo interno, senza tralasciare l'accelerazione del ritmo dei cambiamenti economici in seguito alla maggior concorrenza

globale, all'effetto delle nuove tecnologie e allo sviluppo della nuova economia della conoscenza (Barmier, 2004). Inoltre sono emersi gli stretti collegamenti e le ricadute tra le economie nazionali, specialmente nell'area dell'euro. Le riforme (o la mancanza di riforme) in un Paese hanno ripercussioni sulla situazione di tutti gli altri, come dimostrano i recenti avvenimenti (Grecia, Portogallo e Irlanda). Le sfide a cui si trova di fronte l'Unione sono più temibili rispetto al periodo che ha preceduto la recessione. Per di più, il resto del mondo non rimane certo fermo a guardare. Il ruolo rafforzato del G20 ha dimostrato il sempre maggior potere economico e politico delle economie emergenti.

L'Europa si trova di fronte a scelte chiare ma difficili che serviranno ad affrontare la sfida immediata della ripresa e le sfide a lungo termine (globalizzazione, pressione sulle risorse, invecchiamento della popolazione) in modo da compensare le recenti perdite, riacquistare competitività e porre le basi per una curva crescente di prosperità (ripresa sostenibile). L'altra possibilità è proseguire le riforme a un ritmo lento e scarsamente coordinato, nel qual caso si rischiano, a termine, una perdita permanente di ricchezza, un debole tasso di crescita (ripresa fiacca), livelli di disoccupazione elevati accompagnati da disagio sociale e da un relativo declino sulla scena mondiale (un decennio andato in fumo) (v. Fig. 1).

Per evitare che tutto ciò possa avvenire il Consiglio europeo ha adottato la strategia Europa 2020, che fissa traguardi ambiziosi per un nuovo percorso di crescita<sup>1</sup>. Le indicazioni preliminari degli Stati Membri circa i loro obiettivi nazionali nei cinque settori definiti dalla strategia Europa 2020 mostrano chiaramente il cammino che l'UE deve percorrere per realizzare le proprie ambizioni. Europa 2020 presenta tre priorità che si rafforzano vicendevolmente: una crescita intelligente, capace di sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione; una crescita sostenibile, atta alla promozione di un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva; una crescita inclusiva per la promozione di un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale. A tal fine la Commissione ha prefissato 5 obiettivi da raggiungere: il 75% delle persone di età compresa tra i 20 e 64 anni deve avere un lavoro; il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in ricerca e sviluppo; i traguardi del 2020 in materia di clima/energia devono essere raggiunti, compreso un incremento del 30% della riduzione delle emissioni dei gas serra; il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve conseguire il diploma di laurea; 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio povertà.

Per il raggiungimento di tali obiettivi la Commissione ha presentato sette iniziative faro per catalizzare i progressi relativi a ciascun tema prioritario: l'Unione dell'innovazione per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, facendo in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione; *Youth on the move* per migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro; un'agenda europea del digitale, per accelerare la diffusione di internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese; un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse, favorire il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il settore dei trasporti e promuovere l'efficienza energetica; una politica industriale per l'era della globalizzazione; un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro per modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio

l'offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori; una piattaforma europea contro la povertà per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società.

Per ottenere questi risultati occorrerà una *governance* economica più forte. Il campo applicativo delle regole di *governance* accompagna sin dall'inizio le scelte progettuali, determinando un metodo di lavoro tecnico-politico, secondo uno schema logico capace di assicurare un comportamento trasparente dei soggetti coinvolti nel raggiungimento degli obiettivi strategici. Una *governance*, inoltre, può essere definita "buona" quando, "oltre ad individuare gli incentivi che possono spingere l'istituzione a raggiungere gli obiettivi collettivi, saprà rimodellare le proprie scelte procedurali e progettuali per incoraggiare gli attori coinvolti ad impiegare le risorse ritenute più efficienti" (Prezioso, 2007, pp. 243-244).

Per giungere al cambiamento trasformativo, la strategia Europa 2020 dovrà essere maggiormente concentrata, disporre di dati comparativi trasparenti per la valutazione dei progressi. Ciò richiederà un solido quadro di *governance* che consenta di utilizzare gli strumenti a disposizione in modo da garantire una realizzazione efficace entro termini prestabiliti.

## 2. Proposta di strutturazione della strategia Europa 2020

La strategia Europa 2020 sarà incentrata su un approccio tematico e su una vigilanza a livello di singoli Paesi più mirata, utilizzando i punti di forza di strumenti di coordinamento già esistenti. Più specificamente: un *approccio tematico* (v. Fig. 2) dovrebbe far sì che l'attenzione si concentri sul raggiungimento dei 5 obiettivi principali. Lo strumento principale dovrebbe essere rappresentato dal programma della strategia Europa 2020 e dalle sue iniziative faro, che richiedono un'azione a livello tanto dell'UE quanto degli Stati Membri. L'approccio tematico, mostra chiaramente l'interdipendenza delle economie degli Stati Membri e consente una maggiore selettività a favore di iniziative concrete che fanno avanzare la strategia e contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi principali a livello UE e a livello nazionale; le *relazioni sui singoli Paesi* (v. Fig. 2) dovrebbero fornire un contributo alla realizzazione degli obiettivi del-




Struttura istituzionale globale	Orientamenti integrati che definiscono la portata delle priorità strategiche dell'UE, compresi gli obiettivi principali che l'UE deve raggiungere nel 2020 e che devono essere tradotti in obiettivi nazionali.	
Attuazione	<p><b>Relazioni sui singoli paesi:</b></p> <p><b>Obiettivo:</b> aiutare gli Stati membri a definire e attuare strategie di uscita, in modo che possano ripristinare la stabilità macroeconomica, individuare le strozzature nazionali e riportare le loro economie alla sostenibilità della crescita e delle finanze pubbliche.</p> <p><b>Approccio:</b> valutazione più accurata delle principali sfide macroeconomiche che si pongono agli Stati membri, tenendo delle ricadute negli Stati membri e nei vari settori politici.</p> <p><b>Strumenti:</b> relazioni degli Stati membri mediante i loro programmi di stabilità e convergenza, seguite da raccomandazioni separate ma sincronizzate sulla politica di bilancio nei pareri sui programmi di stabilità e convergenza nonché sugli squilibri macroeconomici e sulle strozzature di crescita nell'ambito degli indirizzi di massima per le politiche economiche (articolo 121, par. 2).</p>	<p><b>Approccio tematico:</b></p> <p><b>Obiettivo:</b> raggiungere gli obiettivi principali concordati a livello di UE combinando azioni concrete a livello europeo e nazionale.</p> <p><b>Approccio:</b> ruolo strategico delle formazioni settoriali del Consiglio per monitorare ed esaminare i progressi compiuti verso gli obiettivi concordati.</p> <p><b>Strumenti:</b> relazioni degli Stati membri mediante programmi nazionali di riforma razionalizzati, comprese informazioni sulle strozzature di crescita e sui progressi compiuti verso la realizzazione degli obiettivi, seguite da consulenze politiche a livello di UE sotto forma di raccomandazioni nell'ambito degli indirizzi di massima per le politiche economiche (articolo 121, par. 2) e degli orientamenti in materia di occupazione (articolo 148).</p>
		

Fig. 2. Orientamenti integrati UE. *Fonte:* Commissione europea, 2010, p. 33.

la strategia poiché aiuterebbero gli Stati Membri a definire e attuare strategie di uscita, a ripristinare la stabilità macroeconomica, ad individuare le strozzature a livello nazionale e a riportare le economie alla sostenibilità in materia di crescita e di finanze pubbliche. Le relazioni sui Paesi non prenderebbero in considerazione solo la politica di bilancio, ma anche questioni macroeconomiche fondamentali relative alla crescita e alla competitività. Ci si dovrebbe così accertare che vi sia un approccio integrato alla definizione e all'attuazione delle politiche, approccio fondamentale per sostenere le scelte che gli Stati Membri dovranno operare, viste le limitazioni alle loro finanze pubbliche. A tal fine, le relazioni e le valutazioni concernenti la strategia Europa 2020 e quelle relative al patto di stabilità e crescita (PSC) verranno elaborate simultaneamente in modo da unificare mezzi e obiettivi, pur mantenendo separati gli strumenti e le procedure e conservando l'integrità del PSC. Ciò significa proporre allo stesso tempo i programmi annuali di stabilità o di convergenza e i programmi di riforma razionalizzati, che ciascuno Stato membro dovrà stilare per definire le misure da adottare al fine di riferire sui progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi così come nell'attuazione delle principali riforme strutturali volte ad eliminare le strozzature che ostacolano la crescita; *Orientamenti integrati*. La strategia Europa 2020 utilizzerà un ristretto numero di orientamenti integrati che andranno a sostituire i 24 orientamenti esistenti. Questi nuovi orientamenti rispecchieranno le decisioni del Consiglio europeo e integreranno gli obiettivi concordati e una volta adottati, dovrebbero rimanere prevalentemente

immutati fino al 2014, affinché l'attenzione resti concentrata sulla loro attuazione.

### 3. Una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva

Nell'odierna competizione globale, i territori devono poter essere identificati in base a delle caratteristiche specifiche e qualificanti, che rafforzano la posizione competitiva delle regioni. Da questa constatazione si sono accresciute delle misure di politica economica e regionale che si basano sul comportamento degli attori territoriali (*territorial governance*), sull'integrazione di linee politiche sociali (coesione), economiche (competitività) e ambientali (sostenibilità), sull'individuazione di possibilità di uno sviluppo regionale equipotenziale (Mundula, 2006).

Queste priorità, che si rafforzano a vicenda, delineano un quadro dell'economia di mercato sociale europea per il XXI secolo. È opinione diffusa che l'UE debba concordare un numero limitato di obiettivi principali per il 2020 onde guidare sforzi e progressi. Questi obiettivi devono rispecchiare il tema di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, devono essere misurabili, riflettere la diversità delle situazioni degli Stati Membri e basarsi su dati attendibili da consentire un confronto. Su queste basi sono stati selezionati i traguardi, precedentemente menzionati (v. par. 1), la cui realizzazione sarà fondamentale per il successo da qui al 2020. Questi traguardi sono connessi tra di loro. Una maggior capacità di ricerca e sviluppo e di innovazione in tutti i settori dell'economia, associata ad un uso più efficiente delle risorse, migliorerà

la competitività e favorirà la creazione di posti di lavoro. Investendo in tecnologie più pulite a basse emissioni di carbonio si proteggerà l'ambiente, si contribuirà a combattere il cambiamento climatico e si creeranno nuovi sbocchi per le imprese e nuovi posti di lavoro.

Gli obiettivi sono rappresentativi, non limitativi, e danno un'idea generale della misura in cui, secondo la Commissione, l'UE dovrebbe essersi conformata ai parametri principali da qui al 2020. Nonostante le disparità in termini di livelli di sviluppo e tenore di vita, la Commissione ritiene che i traguardi proposti si adattino a tutti gli Stati Membri, vecchi e nuovi. Gli investimenti comporteranno vantaggi per i settori tradizionali, per le zone rurali e per le economie di servizi altamente specialistici, rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale. Per garantire che ciascuno Stato membro adatti la strategia Europa 2020 alla sua situazione specifica, la Commissione propone che questi traguardi siano tradotti in percorsi nazionali al fine di rispecchiare la situazione attuale di ciascuno Stato membro e il livello di ambizione che è in grado di raggiungere nell'ambito di uno sforzo globale su scala UE. Infine in aggiunta alle iniziative degli Stati membri, la Commissione proporrà un'ambiziosa serie di azioni a livello comunitario volte a porre nuove basi più sostenibili per la crescita.

### *3.1. Una crescita intelligente con un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione*

L'innovazione, in un contesto economico globale come quello odierno, raffigura l'elemento cardine per assicurare ai sistemi territoriali, uno sviluppo più equilibrato e competitivo in sostenibilità. Per tale motivo l'UE ha posto l'innovazione "a fondamento delle politiche di sviluppo regionale chiedendo con forza alle Regioni che nei loro documenti di programmazione ci fossero misure dedicate volte a creare un milieu favorevole all'innovazione e al trasferimento tecnologico con l'obiettivo di favorire relazioni di tipo "orizzontale" tra i diversi ambiti economici (collegando per esempio industria e ricerca scientifica in modo trasversale)" (Cusimano *et alii*, 2010, pp. 305-306).

Questa linea comunitaria è stata al centro delle Strategie di Lisbona nel 2000 e Gothenburg nel 2001, dove sono stati indicati dei macrosettori atti a rappresentare la capacità di generare innovazione in un determinato territorio. Tra questi annoveriamo: il tasso di utilizzo delle ICT (società virtuale), il livello di istruzione e aggiornamento del capitale umano (creazione di conoscenza potenziale) e la dotazione infrastrutturale. Le nuove tec-

nologie dell'informazione e della comunicazione si sono dimostrate un prezioso strumento per lo sviluppo sociale ed economico del territorio oltreché un mezzo per recuperare quei ritardi economici e strutturali presenti in alcune aree marginali (Mundula, 2004). Quindi una crescita intelligente è quella che promuove la conoscenza e l'innovazione come motori del progresso futuro. Ciò significa migliorare la qualità dell'istruzione, potenziare la ricerca in Europa, promuovere l'innovazione e il trasferimento delle conoscenze in tutta l'Unione, utilizzare in modo ottimale le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e fare in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita, creare posti di lavoro di qualità e contribuire ad affrontare le sfide proprie della società europea e mondiale. Per raggiungere lo scopo, le azioni devono essere associate a imprenditoria, finanziamenti e un'attenzione particolare per le esigenze degli utenti e le opportunità di mercato. I Paesi Membri dovranno agire sui seguenti fronti: innovazione, poiché la spesa europea per la ricerca e sviluppo è inferiore al 2%, contro il 2,6% negli Stati Uniti e il 3,4% in Giappone, soprattutto a causa dei livelli più bassi di investimenti privati; istruzione e formazione continua dato che un quarto degli studenti ha scarse capacità di lettura, mentre un giovane su sette abbandona troppo presto la scuola e la formazione. Circa il 50% raggiunge un livello di qualificazione medio, che spesso non corrisponde alle esigenze del mercato del lavoro. Meno di una persona su tre di età compresa tra 25 e 34 anni ha una laurea, contro il 40% negli Stati Uniti e oltre il 50% in Giappone; società digitale, in quanto la domanda globale di tecnologie dell'informazione e della comunicazione rappresenta un mercato di 8.000 miliardi di euro, di cui però solo un quarto proviene da imprese europee. L'Europa accusa inoltre un ritardo per quanto riguarda internet ad alta velocità, che si ripercuote negativamente sulla sua capacità di innovare, anche nelle zone rurali, sulla diffusione delle conoscenze online e sulla distribuzione online di beni e servizi (COM, 2011).

Le misure adottate nell'ambito di questa priorità permetteranno di esprimere le capacità innovative dell'Europa, migliorando i risultati nel settore dell'istruzione e il rendimento degli istituti di insegnamento sfruttando i vantaggi che una società digitale comporta per l'economia e la società.

### *3.2. Una crescita sostenibile con un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva*

Il concetto di competitività è stato interpretato



in passato, sotto un'ottica esclusivamente economica come quella capacità di allocare risorse in modo più o meno efficiente, ossia la capacità di un'impresa che si trova all'interno di un contesto in continua trasformazione di cambiare essa stessa, al fine di riuscire a raggiungere gli obiettivi prefissati. Quindi competitività intesa come flessibilità ossia capacità di riposizionamento in un contesto mutevole (Cellini, Soci, 1997). Oggi si è giunti alla consapevolezza che la competitività, "soprattutto se riferita ad un contesto internazionale che inevitabilmente coinvolge imprese, regioni, Paesi, non può essere competitività economica, o meglio non solo: essa è anche competitività politica, sociale, ambientale, ovvero territoriale" (Greco, 2007, p. 141). L'obiettivo della competitività deve fungere da stimolo per il cambiamento da conseguire con il sostegno di accurati programmi regionali, finalizzati al recupero ed alla trasformazione di aree urbane e rurali e di programmi nazionali rivolti alla qualità e alla produttività del lavoro, all'inclusione sociale e alle pari opportunità (Bencardino, 2007). In quest'ottica proprio il concetto di competitività ambientale, inteso come capacità di tutela e valorizzazione dell'ambiente e delle risorse naturali quali patrimonio del territorio, si associa a quello di sostenibilità, che rappresenta il tentativo di conciliare le problematiche ambientali ed economiche, al fine di coniugare il progresso tecnologico con la necessità, ormai improrogabile, di definirne l'impatto sull'ambiente.

Crescita sostenibile significa, quindi, costruzione di un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse, sfruttando il ruolo guida dell'Europa per sviluppare nuovi processi e tecnologie, comprese le tecnologie verdi, accelerare la diffusione delle reti intelligenti che utilizzano le TIC, sfruttare le reti su scala europea e aumentare i vantaggi competitivi delle imprese, specie per quanto riguarda l'industria manifatturiera e le PMI e fornire assistenza ai consumatori per valutare l'efficienza sotto il profilo delle risorse. In tal modo si favorirà la prosperità dell'UE in un mondo a basse emissioni di carbonio e con risorse vincolate, evitando al tempo stesso il degrado ambientale, la perdita di biodiversità e l'uso non sostenibile delle risorse e rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale (COM, 2010). Per far ciò i 27 Paesi dovranno agire sui seguenti fronti: competitività, in quanto l'UE ha raggiunto, in passato, buoni standard economici grazie al commercio, esportando in tutto il mondo e importando tanto fattori di produzione quanto prodotti finiti e quindi le forti pressioni sui mercati di esportazione impongono di migliorare la competitività nei confronti dei

principali partner commerciali mediante una produttività più elevata; conservazione della *leadership* mondiale sul mercato delle tecnologie verdi per garantire l'uso efficiente delle risorse nell'intera economia, eliminando al tempo stesso le strozzature nelle principali infrastrutture di rete e rilanciando quindi la competitività industriale; lotta al cambiamento climatico e conseguenziale riduzione delle emissioni molto più rapidamente nel prossimo decennio rispetto a quello passato sfruttando appieno il potenziale delle nuove tecnologie. Un uso più efficiente delle risorse contribuirebbe in misura considerevole a ridurre le emissioni, a far risparmiare denaro e a rilanciare la crescita economica. Questo riguarda tutti i comparti dell'economia, non solo quelli ad alta intensità di emissioni. Inoltre bisognerà accrescere la resistenza ai rischi climatici, così come la capacità di prevenzione e di risposta alle catastrofi e produrre energia pulita ed efficiente che comporterebbe un risparmio di 60 miliardi di euro di importazioni petrolifere e di gas da qui al 2020. Non si tratta solo di un risparmio in termini finanziari, ma di un aspetto essenziale per la sicurezza energetica dei Paesi. Facendo ulteriori progressi nell'integrazione del mercato europeo dell'energia si potrebbe aggiungere uno 0,6% supplementare all'0,8% del PIL. La sola realizzazione dell'obiettivo UE del 20% di fonti rinnovabili di energia potrebbe creare oltre 600.000 posti di lavoro nell'Unione, consentendo ai giovani di collocarsi in settori occupazionali emergenti (COM, 2010).

### *3.3. Una crescita inclusiva con un'economia che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale*

La politica di coesione europea è una delle basi su cui si fonda il processo di unificazione degli Stati Membri dell'Unione. Oggi la coesione<sup>2</sup> è stata ridefinita nei contenuti e nelle modalità attuative, in vista dell'attuale ciclo di sviluppo 2007-2013 e viene intesa come la "capacità delle molteplici componenti (antropiche e naturali) e istituzionali di un territorio di cercare e di trovare compattezza e proposte unificanti, pur in presenza di spinte centrifughe" (Bencardino, Prezioso, 2007, p. 287).

In termini di misure politiche, l'obiettivo è raggiungere uno sviluppo maggiormente equilibrato riducendo le disparità esistenti, prevenendo gli squilibri territoriali e rendendo più coerenti le politiche settoriali che hanno un impatto territoriale e la politica regionale. Altra finalità è il miglioramento dell'integrazione territoriale e la promozione della cooperazione tra regioni. A partire dagli anni Novanta del secolo scorso gli Stati dell'UE hanno



cercato di ridurre le disparità di reddito e di occupazione, ma nonostante i notevoli passi in avanti, permangono tuttora ampie differenze in termini di prosperità e di risultati economici (Bencardino, 2004; Nicosia, 2011). Il III Rapporto di Coesione economica e sociale è stato elaborato proprio per cercare di risolvere queste disuguaglianze e concretizzare le iniziative sorte nell'ambito del II Rapporto di Coesione (Commissione della Comunità Europea, 2004). La politica di coesione deve adattarsi ai bisogni specifici e alle diverse caratteristiche territoriali (aree ultraperiferiche, insularità, aree montane, aree spopolate, ecc.): la nuova generazione di programmi costituirà il quadro di riferimento entro il quale le difficoltà e le opportunità collegate alle diversità geografiche e naturali dei territori sarà tenuta in debito conto. Proprio il 19 maggio scorso durante la riunione ministeriale informale dei ministri responsabili della pianificazione territoriale e sviluppo territoriale che si è svolta a Gödöllő, in Ungheria, i ministri in collaborazione con la Commissione europea e con l'avallo del Comitato delle regioni, hanno rivisto l'Agenda territoriale lanciata nel 2007 e concordato la nuova Agenda territoriale europea 2020 (Territorial Agenda of the European Union 2020). Il nuovo documento intende fornire orientamenti strategici per lo sviluppo territoriale, favorendo l'integrazione della dimensione territoriale nelle politiche differenti a tutti i livelli di governo e garantire l'attuazione della strategia di Europa 2020 in base ai principi della coesione territoriale. La politica di coesione è un quadro di riferimento attraverso il quale l'UE può affrontare i problemi di sviluppo territoriale e aiuta a liberare il potenziale territoriale a livello locale, regionale, nazionale e transnazionale. Il TA2020 non pregiudica accordi futuri, come prossime prospettive finanziarie e il prossimo pacchetto legislativo per i Fondi strutturali, ma sottolinea l'importanza di considerare la dimensione territoriale (TA2020, 2011, p. 4).

Crescita inclusiva significa, quindi, rafforzare la partecipazione delle persone mediante livelli di occupazione elevati, investire nelle competenze, combattere la povertà e modernizzare i mercati del lavoro, i metodi di formazione e i sistemi di protezione sociale per aiutare i cittadini a prepararsi ai cambiamenti e a gestirli e costruire una società coesa. È altrettanto fondamentale che i benefici della crescita economica si estendano a tutte le parti dell'Unione, comprese le regioni ultraperiferiche, in modo da rafforzare la coesione territoriale. L'obiettivo è garantire a tutti accesso e opportunità. L'Europa deve sfruttare appieno le potenzialità della sua forza lavoro per far fronte all'invecchiamento della popolazione e all'aumento

della concorrenza globale. Inoltre occorreranno politiche in favore della parità fra i sessi per aumentare la partecipazione al mercato del lavoro in modo da favorire la crescita e la coesione sociale. Per far ciò bisognerà intervenire sul fronte occupazionale, in quanto, il cambiamento demografico provocherà prossimamente una diminuzione della forza lavoro. Attualmente solo due terzi della popolazione in età lavorativa hanno un posto di lavoro, rispetto a oltre il 70% negli USA e in Giappone. Il tasso di occupazione delle donne e dei lavoratori più anziani è particolarmente basso. I giovani sono stati duramente colpiti dalla crisi (tasso di disoccupazione di oltre il 21%). Si rischia seriamente che le persone escluse dal mercato del lavoro o non fortemente legate ad esso vedano peggiorare la loro situazione occupazionale; inoltre bisognerà combattere la povertà dato che prima della crisi vi erano a rischio di povertà 80 milioni di persone, tra cui 19 milioni di bambini e l'8% della popolazione attiva non guadagnava abbastanza e viveva al di sotto della soglia di povertà.

Le misure adottate nell'ambito di questa priorità consisteranno nel modernizzare e potenziare le politiche in materia di occupazione, istruzione e formazione e i sistemi di protezione sociale aumentando la partecipazione al mercato del lavoro e riducendo la disoccupazione strutturale, nonché rafforzando la responsabilità sociale delle imprese. Occorrerà anche un impegno considerevole per combattere l'esclusione sociale e ridurre le disuguaglianze in termini di salute per far sì che la crescita risulti vantaggiosa per tutti.

#### **4. Uscire dalla crisi: primi passi verso il 2020**

Per combattere la crisi, si è fatto ampiamente ricorso a strumenti politici. La politica di bilancio ha avuto, dove è stato possibile, un ruolo predominante; i tassi di interesse sono stati ridotti ai minimi storici, mentre al settore finanziario è stata fornita liquidità come mai in precedenza. I governi hanno dato un notevole supporto alle banche, mediante garanzie o ricorrendo alla ricapitalizzazione. Altri settori dell'economia sono stati sostenuti mediante il quadro di riferimento temporaneo, ed eccezionale, per le misure di aiuto di Stato. Tutte queste azioni sono state, e ancora sono, giustificate, ma non possono essere mantenute per sempre. Non è possibile sostenere elevati livelli di debito pubblico a tempo indeterminato. Il perseguimento degli obiettivi proposti per "Europa 2020" si baserà su una strategia di uscita credibile che riguardi tanto la politica di bilancio e



monetaria quanto il sostegno diretto fornito dai governi ai settori economici, in particolare al settore finanziario. È importante che, nel quadro di questa strategia di uscita, le diverse politiche e i diversi strumenti di aiuto vengano abbandonati seguendo un certo ordine. Un coordinamento rafforzato delle politiche economiche, in particolare all'interno dell'area dell'euro, dovrebbe portare al successo di una strategia di uscita globale. Poiché le incertezze sulle prospettive economiche e le fragilità del settore finanziario non sono del tutto fugate, le misure di sostegno possono essere abbandonate solo quando la ripresa economica avrà una propria autonomia e quando sarà stata ripristinata la stabilità finanziaria.

## Bibliografia

- Barnier M., "Prefazione", in "Un nuovo partenariato per la coesione: convergenza, competitività, cooperazione", *Terza Relazione sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles, 2004.
- Bencardino F., *Conoscenza, ICT, Territorio. Un approccio interdisciplinare*, Milano, Franco Angeli, 2004.
- Bencardino F., "Convergenza, Competitività, Cooperazione: un'introduzione", in Bencardino F. e Prezioso M. (a cura di), *Coesione territoriale e sviluppo sostenibile del territorio europeo: convergenza e competitività*, Pubblicazioni DASES, Milano, Franco Angeli, 2007, pp. 7-13.
- Bencardino F., Prezioso M., "Turismo: fattore di coesione territoriale in Italia" in Bencardino F., Prezioso M., *Geografia del turismo*, Milano, McGraw-Hill, 2007, p. 287.
- Cellini R., Soci A., "La competitività", in Collana *Working Papers*, n. 292, Università degli Studi di Bologna, Facoltà di Economia, 1997.
- Cirelli C., Di Blasi E., Arangio A., Mercatanti L., Nicosia E., Porto C.M., "Percorsi di sviluppo e politiche di competitività in Sicilia", in *Geotema*, n. 31-32, Bologna, Patròn, 2009, pp. 125-134.
- Commissione della Comunità Europea, "Un nuovo partenariato per la coesione: convergenza, competitività, cooperazione", *Terza Relazione sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles, 2004.
- Commissione della Comunità Europea, *Cohesion Policy 2007-13. Commentaries and Official Texts*, Bruxelles, COM, 2007.
- Commissione Europea, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 2010.
- Commissione Europea, *Analisi annuale della crescita. Relazione sui progressi della Strategia Europa 2020*, Bruxelles, 2011.
- Cusimano G., Giannone M., Mercatanti L., Porto C.M., "Palermo tra aspirazioni Euro-Mediterranee e processi innovativi" in Amato V. (a cura di), *La competitività degli spazi urbani del Mezzogiorno: Bari, Napoli e Palermo* (volume monografico), n. 2/2010, Anno LXXXIII, Napoli, SRM, 2010, pp. 259-324.
- Dipartimento Politiche Europee, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Repubblica Italiana, *Programma Nazionale di Riforma*, Ufficio di Segreteria del CIACE, 2010.
- ESPO Programme, Project 3.3, *Territorial dimension of the Lisbon-Gothenburg strategy*, First interim report, October 2004, 2006.
- European Parliament's Committee, *Adaptation of Cohesion Policy to the Enlarged Europe and the Lisbon and Gothenburg Objectives*, 1 January, 2005.
- Greco I., "I nuovi riferimenti territoriali della competitività nello spazio europeo: i sistemi urbani", in Bencardino F. e

- Prezioso M. (a cura di), *Coesione territoriale e sviluppo sostenibile del territorio europeo: convergenza e competitività*, Pubblicazioni DASES, Milano, Franco Angeli, 2007, pp. 138-142.
- Mundula L., *ICT@territorio. Ruoli e strategie dell'economia globale per lo sviluppo sostenibile locale*, Milano, Franco Angeli, 2004.
- Mundula L., "Innovazione, comunicazione e tecnologia" in Bencardino F. e Prezioso M., *Geografia economica*, Milano, McGraw-Hill, 2006.
- Nicosia E., "La coesione territoriale in Sicilia" in A. Di Blasi (a cura di), *Atti del XXX Congresso Geografico Italiano*, Firenze 9-12 settembre 2008, Bologna, Patròn, 2011, pp. 409-415.
- Prezioso M., *Pianificare in sostenibilità. Natura e finalità di una nuova politica per il governo del territorio*, Roma, adnkronoslibri, 2003.
- Prezioso M., *I nuovi strumenti della pianificazione urbana e territoriale per un governo sostenibile e integrato*, in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, Roma, XII, IX, 2004, pp. 175-190.
- Prezioso M., (a cura di), *Territorial dimension of Lisbon-Gothenburg strategy*, Espon 3.3 Project, Luxemburg, 2005, [http://www.espon.lu/online/documentation/projects/cross\\_thematic/2209/](http://www.espon.lu/online/documentation/projects/cross_thematic/2209/).
- Prezioso M., *Individuazione e descrizione di criteri e di indicatori di coesione territoriale a supporto della programmazione strategica nazionale e della programmazione comunitaria 2007-2013*, Roma, CEIS-Min. Infrastrutture, 2006a.
- Prezioso M., *La dimensione territoriale della strategia di Lisbona e Gothenburg: l'approccio concettuale e metodologico*, in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, Roma, XII, XI, 2006b, pp. 9-34.
- Prezioso M., "Coesione territoriale e sviluppo sostenibile in Europa: convergenza e competitività", in Bencardino F. e Prezioso M. (a cura di), *Coesione territoriale e sviluppo sostenibile del territorio europeo: convergenza e competitività*, Pubblicazioni DASES, Milano, Franco Angeli, 2007, pp. 243-279.
- Prezioso M., Nicosia E., "Competitiveness and sustainability: an AGEI research on the territorial dimension of Lisbon/Gothenburg processes applying STeMA approach at the Italian scale NUTS2 and 3" in *Challenges for the European Geography in the 21st Century*, 2nd International Conference on the Geography of Europe (EUGEO), Bratislava (Slovakia) 13th-16th August 2009 (Abstract), 2009, p. B51.
- Riitano M., "La politica di coesione dell'Unione Europea 2007-2013: elementi di continuità e nuove prospettive", in Bencardino F. e Prezioso M. (a cura di), *Coesione territoriale e sviluppo sostenibile del territorio europeo: convergenza e competitività*, Pubblicazioni DASES, Milano, Franco Angeli, 2007, pp. 280-287.
- Territorial Agenda of the European Union 2020, *Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, Gödöllő, Ungheria, 2011.
- [www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_AppliedResearch](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch).

## Note

<sup>1</sup> Aumentare il tasso di occupazione, innalzare i livelli di investimento nella ricerca e sviluppo, conseguire gli obiettivi in materia di energia e cambiamento climatico, migliorare i livelli di istruzione terziaria o equivalente e ridurre il tasso di abbandono scolastico, promuovendo l'inclusione sociale mediante la riduzione della povertà.

<sup>2</sup> Con il termine coesione in passato veniva indicato uno strumento di intervento e solidarietà in grado di ridurre le sperequazioni fra economie nazionali in modo da consentire a tutti gli Stati Membri di partecipare alla fase conclusiva dell'unione economica e monetaria (Prezioso, 2006).

