

Europa 2020: La strategia Ue del prossimo decennio

Europe 2020 è la nuova strategia socioeconomica dell'Ue. Sostituisce la strategia di Lisbona, che si prefiggeva di trasformare l'Europa nell'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo. Ma se si escludono l'obiettivo della riduzione del numero di poveri e i riferimenti generici ai temi della coesione e della solidarietà, non vi sono altre disposizioni di carattere sociale. L'impressione è che l'agenda economica sia la vera priorità e che quella sociale sia ad essa subordinata

Introduzione

Lo scorso 3 marzo, la Commissione europea ha presentato la nuova strategia socioeconomica decennale dell'Unione europea, *Europe 2020*. Dopo essere stata sottoposta ai capi di governo durante il summit del 25 e 26 marzo, tale strategia dovrebbe essere varata in via definitiva al vertice europeo di giugno.

Europe 2020 sostituisce la strategia di Lisbona, che era stata lanciata dal Consiglio europeo di Lisbona nel marzo 2000 come quadro a medio termine per il coordinamento delle politiche socioeconomiche nell'Ue. Complessivamente la strategia di Lisbona si prefiggeva di trasformare l'Europa nell'*economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale*.¹ Sfruttando la congiuntura economica favorevole si riteneva che il momento fosse propizio per intraprendere riforme economiche e sociali nel quadro di una strategia che combinasse competitività e coesione.

Dieci anni dopo, l'Unione europea si trova a dover varare una nuova strategia a medio termine, in cui sono ripresi alcuni degli obiettivi che erano stati fissati a Lisbona, ma che non sono stati raggiunti nel corso del decennio 2000-2010, e questa volta si trova a doverlo fare in un contesto economico radicalmente diverso rispetto a quello del 2000 e profondamente segnato dalla crisi economica che attanaglia l'Europa dal 2008.

La nuova strategia *Europe 2020* solleva diverse perplessità. In primo luogo, partendo dal presupposto che gli obiettivi di Lisbona non sono stati raggiunti, ci si chiede perché in *Europe 2020* siano stati inclusi alcuni obiettivi che ricalcano quelli della precedente strategia. In secondo luogo, anche nella strategia *Europe 2020*, l'agenda sociale sembra essere subordinata a quella economica e si sposa una logica che fa derivare il sociale dall'economico. Infine, pur trattandosi di una strategia che dovrebbe occuparsi degli obiettivi che l'Europa si propone di raggiungere non solo in ambito economico, ma anche e soprattutto in ambito sociale, in realtà di sociale vi è ben poco.

¹ Consiglio europeo, 2000, *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Lisbona, 23 e 24 marzo, www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00100-r1.i0.htm.

Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva?

Europe 2020 parte da un'analisi della crisi economica, evidenziando come essa abbia vanificato i progressi compiuti in un decennio in termini di crescita economica e creazione di posti di lavoro: solo nel 2009 il PIL dell'Unione europea è sceso del 4%, la produzione industriale è tornata ai livelli degli anni '90 e circa 23 milioni di persone sono attualmente disoccupate. In tale contesto, sono emerse chiaramente le carenze strutturali dell'economia europea, e le priorità sono da un lato quella di uscire il prima possibile dalla crisi, e dall'altro di prepararsi ad affrontare sfide a lungo termine, quali globalizzazione, pressione sulle risorse e invecchiamento. L'uscita dalla crisi attuale, secondo il documento, deve segnare allo stesso tempo l'ingresso in una nuova economia, allo scopo di garantire alle generazioni future una vita di qualità, sostenuta dai modelli sociali unici dell'Europa.

L'obiettivo fondamentale di *Europe 2020* è di trasformare l'Ue in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva, caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale.² Per raggiungere tale obiettivo, vengono individuate tre priorità, che sono tra loro collegate e che si rafforzano vicendevolmente:

- *crescita intelligente*, ossia sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- *crescita sostenibile*, ovvero promuovere un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse;
- *crescita inclusiva*, ossia promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione, che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale.

Allo scopo di perseguire le suddette priorità vengono individuati anche cinque obiettivi concreti, la cui realizzazione viene considerata fondamentale per il successo dell'Unione europea e per la sua trasformazione in una economia intelligente, inclusiva e sostenibile. I cinque obiettivi sono i seguenti:

1. aumentare il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni, dall'attuale 69% ad almeno il 75%, anche mediante una maggiore partecipazione delle donne e dei lavoratori più anziani e una migliore integrazione dei migranti nella popolazione attiva;
2. investire in ricerca e sviluppo il 3% del PIL dell'Ue e migliorare le condizioni per la R&S³ privata nell'Ue;
3. ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 o del 30%, se sussisteranno le necessarie condizioni⁴; portare al 20% la quota delle fonti di

² Commissione europea, 2010, *Comunicazione della Commissione – Europa 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3 marzo, <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20IT%20BARROSO%20-%20Europe%202020%20-%20IT%20version.pdf>.

³ Con la locuzione R&S si fa riferimento al settore Ricerca e Sviluppo. Nella versione inglese si usa l'espressione R&D, Research and Development.

⁴ L'Ue nell'ambito del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2009 ha ribadito l'impegno a ridurre del 30% le emissioni di gas a effetto serra per il periodo successivo al 2012, solo se gli altri paesi sviluppati si impegnano ad effettuare riduzioni analoghe. Per questo nel documento *Europe 2020* si afferma che la riduzione del 30% delle emissioni avverrà solo se sussistono le condizioni necessarie.

energia rinnovabile nel consumo finale di energia e migliorare del 20% l'efficienza energetica;

4. affrontare il problema dell'abbandono scolastico, riducendone il tasso dall'attuale 15% al 10% e aumentare la quota della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni che ha completato gli studi superiori portandola dal 31% ad almeno il 40% nel 2020;
5. ridurre del 25% il numero di cittadini dell'Ue che vivono sotto le soglie di povertà nazionali, facendo uscire dalla povertà più di 20 milioni di persone.

La Commissione, come si evince dalla strategia, ritiene che questi cinque obiettivi, si adattino a tutti gli stati membri, ma allo stesso tempo per garantire che ciascuno stato adegui *Europe 2020* alla propria situazione specifica, propone altresì che questi obiettivi siano tradotti in obiettivi e percorsi nazionali. Nel documento viene quindi sottolineata la necessità che le misure prese a livello dell'Ue si rafforzino e si integrino con quelle prese a livello nazionale.

La Commissione, allo scopo di favorire il raggiungimento dei cinque obiettivi concreti e delle tre priorità ad essi connesse, ha inserito in *Europe 2020* sette *iniziative faro* per catalizzare i progressi relativi a ciascun tema prioritario.

Tabella 1: Iniziative faro

Crescita intelligente	Crescita sostenibile	Crescita inclusiva
L'Unione dell'innovazione	Una Europa efficiente sotto il profilo delle risorse	Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro
Youth on the move	Una politica industriale per l'era della globalizzazione	Piattaforma europea contro la povertà:
Un'agenda europea per il digitale		

Nell'ambito della priorità "crescita intelligente" sono previste tre iniziative faro, che hanno come obiettivo generale quello di promuovere la conoscenza e l'innovazione come motore della crescita futura:

- *L'Unione dell'innovazione*. Ha l'obiettivo di riorientare la politica di R&S e migliorare l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, per fare in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione. Tra le iniziative concrete si prevede di completare lo spazio europeo della ricerca, di definire un programma strategico per la ricerca incentrato su temi che rispondano alle nuove sfide globali⁵, di migliorare il contesto per l'innovazione delle imprese, ad esempio creando il brevetto unico dell'Ue, di potenziare il ruolo pro-innovazione degli strumenti dell'Ue, tra cui fondi strutturali, fondi di sviluppo rurale, programma quadro di R&S.
- *Youth on the move*. Lo scopo è migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento, di aumentare l'attrattiva internazionale degli istituti europei di insegnamento superiore, di

⁵ Nell'iniziativa faro "*L'Unione dell'innovazione*" si afferma che il programma strategico per la ricerca debba essere incentrato su sfide come sicurezza energetica, trasporti, cambiamento climatico, uso efficiente delle risorse, salute e invecchiamento, metodi di riproduzione, pianificazione territoriale ecologica.

migliorare la qualità generale di tutti i livelli di istruzione e di formazione nell'Ue e di agevolare l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. La Commissione propone, a tal fine, di integrare e potenziare i programmi Ue per la mobilità, di accelerare il programma di modernizzazione dell'istruzione superiore, di favorire l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro mediante apprendistati, tirocini o altre esperienze lavorative, di promuovere l'imprenditoria mediante programmi di mobilità per giovani professionisti.

- *Un'agenda europea per il digitale.* L'obiettivo è trarre vantaggi socioeconomici sostenibili dalla creazione di un mercato unico del digitale basato su internet veloce e su applicazioni interoperabili. Si vuole garantire a tutti l'accesso alla banda larga entro il 2013 e assicurare che almeno il 50% delle famiglie europee si abboni a connessioni internet di oltre 100MbP. La Commissione si impegnerà a creare un vero e proprio mercato unico per i contenuti e i servizi online e a promuovere l'accesso ad internet e il suo uso da parte di tutti i cittadini europei, mediante azioni a sostegno dell'alfabetizzazione digitale e dell'accessibilità.

Per ciò che concerne il tema della "crescita sostenibile" *Europe 2020* afferma che sia necessario costruire un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse, sostenibile e competitiva, sfruttando il ruolo guida dell'Europa nello sviluppo di nuovi processi e tecnologie, tra cui le tecnologie verdi. L'obiettivo generale è quello di raggiungere un'Europa prospera in un contesto economico a basse emissioni di carbonio e con risorse vincolate. A tale scopo vengono proposte due iniziative faro:

- *Un' Europa efficiente sotto il profilo delle risorse.* Tale iniziativa mira a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse, favorendo il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, a incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile, a modernizzare il settore dei trasporti e a promuovere l'efficienza energetica. La Commissione propone di presentare proposte volte a modernizzare e a decarbonizzare il settore dei trasporti; di promuovere un programma per l'uso efficiente delle risorse utilizzando i fondi strutturali; di definire i cambiamenti strutturali e tecnologici necessari per arrivare entro il 2050 ad un'economia a basse emissioni di carbonio.
- *Una politica industriale per l'era della globalizzazione.* Ha l'obiettivo di migliorare il clima imprenditoriale e di favorire una base industriale solida e sostenibile, in grado di competere su scala globale. A tale scopo la Commissione propone di promuovere la ristrutturazione dei settori in difficoltà e la loro riconversione in attività orientate al futuro; di sviluppare tecnologie e metodi di produzione tali da ridurre l'uso delle risorse naturali; di definire una politica industriale per mantenere e sviluppare una politica industriale solida, competitiva e diversificata; di favorire l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese; di promuovere la responsabilità sociale delle imprese quale elemento per garantire la fiducia a lungo termine di dipendenti e consumatori.

L'ultima priorità è giungere ad una "crescita inclusiva", che secondo *Europe 2020* significa raggiungere livelli di occupazione elevati, investire nelle competenze, combattere la povertà, modernizzare i mercati del lavoro, i metodi di formazione e i sistemi di protezione sociale. Ma crescita inclusiva significa anche estendere i benefici della crescita economica a tutte le parti dell'Unione, in maniera tale da rafforzare la coesione territoriale. Nell'ambito di tale priorità sono state individuate due iniziative faro:

- *Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro.* L'obiettivo è modernizzare il mercato del lavoro per aumentare i livelli di occupazione e la sostenibilità del modello sociale europeo. È necessario ridurre la disoccupazione e aumentare la produttività del lavoro, nonché

migliorare la partecipazione delle persone mediante l'acquisizione di nuove competenze per consentire alla forza lavoro attuale e futura di adeguarsi alle mutate condizioni e all'eventuale riorientamento professionale. La Commissione propone di adeguare il quadro legislativo ai modelli di lavoro in evoluzione e ai nuovi rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro; di agevolare e promuovere la mobilità della manodopera all'interno dell'Ue e garantire un maggiore equilibrio tra offerta e domanda di lavoro, con un sostegno finanziario adeguato dei fondi strutturali; rafforzare la capacità delle parti sociali e sfruttare le potenzialità del dialogo sociale a tutti i livelli; applicare i principi della formazione permanente.

- *Piattaforma europea contro la povertà.* Lo scopo è garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e di esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società. La Commissione, pertanto, si adopererà per trasformare il metodo aperto di coordinamento su esclusione e protezione sociale in una piattaforma di cooperazione, revisione e scambio di buone pratiche, nonché in uno strumento volto a promuovere l'impegno pubblico e privato per ridurre la povertà. È necessario, inoltre, combattere la discriminazione, definire una nuova agenda per l'integrazione dei migranti ed elaborare programmi volti a promuovere l'innovazione sociale per le categorie più vulnerabili, offrendo possibilità innovative di istruzione. Bisogna inoltre valutare l'adeguatezza e la sostenibilità dei regimi pensionistici e di protezione sociale e riflettere su come migliorare l'accesso ai sistemi sanitari.⁶ Nell'ambito di tale iniziativa farò, inoltre, gli stati membri dovranno definire una serie di misure specifiche per le categorie a rischio⁷ e utilizzare i propri regimi previdenziali e pensionistici per garantire un adeguato sostegno al reddito e l'accesso all'assistenza sanitaria.

Europe 2020 vs. Strategia di Lisbona

Europe 2020 riprende alcuni degli obiettivi che l'Unione europea si era prefissata di raggiungere al momento dell'elaborazione della strategia di Lisbona e per certi versi, i suoi assunti di fondo sono gli stessi della strategia elaborata nel 2000. A questo proposito, durante il dibattito che ha avuto luogo dopo che la Commissione ha reso pubblici i contenuti di *Europe 2020*, vi sono state numerose critiche. Ci si chiede infatti che senso abbia riproporre nella nuova strategia obiettivi che erano già stati inclusi nella strategia di Lisbona e che non sono stati raggiunti nel decennio appena conclusosi.

In primo luogo, anche nella strategia di Lisbona l'Unione europea si poneva l'obiettivo di sostenere l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza. Le parole chiave della strategia erano competitività, coesione sociale ed economia della conoscenza, elementi che si ritrovano in *Europe 2020*, sia pure con un' enfasi declinata in maniera diversa. Lisbona è stata infatti elaborata nel 2000, in un momento di crescita economica, che sembrava propizio per l'attuazione delle riforme strutturali necessarie a rendere l'economia europea più competitiva. *Europe 2020* al contrario è

⁶ Commissione europea, 2010, *Comunicazione della Commissione – Europa 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3 marzo, <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20IT%20BARROSO%20-%20Europe%202020-%20IT%20version.pdf>.

⁷ Per categorie a rischio si intendono le famiglie monoparentali, le donne anziane, le minoranze, i Rom, i disabili e i senza tetto.

stata elaborata in un contesto in cui l'Europa sta cercando ancora di far fronte alla crisi economica e l'imperativo sembra essere più quello di superare la crisi che di procedere a reali riforme del sistema economico europeo.

In secondo luogo, per ciò che concerne gli obiettivi concreti e misurabili, *Europe 2020* ne riprende alcuni dalla strategia di Lisbona. Nella strategia elaborata nel 2000 si sottolineava la necessità di trasformare l'economia dell'Europa in un'economia della conoscenza, migliorando le politiche in materia di società dell'informazione e di R&S. A questo proposito l'obiettivo era far sì che la quota di investimenti in R&S raggiungesse il 3% del PIL. Nel 2007, e quindi a soli tre anni dalla scadenza entro la quale gli obiettivi dovevano essere raggiunti, solo quattro paesi destinavano il 2% del PIL alla spesa per la ricerca e solo due paesi avevano raggiunto l'obiettivo del 3%.⁸ Complessivamente l'Unione europea investe in ricerca solo l'1.85% del PIL.⁹ L'obiettivo di far aumentare gli investimenti in R&S non è quindi stato raggiunto e ciò mette in discussione tutti gli assunti della strategia stessa: in Lisbona si affermava che l'Europa dovesse trasformarsi in una economia della conoscenza, il cui impatto si sarebbe dovuto misurare anche attraverso la spesa in ricerca e sviluppo e formazione continua. Da questa economia della conoscenza sarebbe dovuta derivare una crescita economica annua del 3% e la creazione di nuovi posti di lavoro di qualità. Alla base di tutto questo processo vi erano quindi gli investimenti in R&S, considerati il motore da cui sarebbe scaturita l'innovazione necessaria a produrre la crescita economica. Mancando l'obiettivo dell'aumento della spesa in ricerca e innovazione è venuta meno la coerenza della strategia stessa.¹⁰

Per ciò che concerne l'obiettivo del tasso di occupazione si sono registrati una serie di progressi, ma alquanto limitati. Se si prende in considerazione il 2008, solo otto paesi avevano raggiunto un tasso di occupazione superiore al 70%, e in altri tre paesi il tasso di occupazione era di poco inferiore al 70%.¹¹ A ciò va aggiunto che l'aumento dei posti di lavoro è stato realizzato essenzialmente attraverso la moltiplicazione dei contratti atipici e dell'aumento dei contratti di lavoro a tempo parziale. Questi ultimi solo nel 2008 hanno conosciuto un aumento di 1.9 punti percentuali rispetto all'anno precedente, passando dal 15,8 al 17,7%.¹² Pertanto, l'obiettivo dell'aumento del tasso di occupazione è stato parzialmente raggiunto, ma se si prende in considerazione l'obiettivo più generale dei *nuovi e migliori posti di lavoro*, esso non è stato affatto raggiunto in quanto l'aumento del tasso di occupazione è stato in parte realizzato attraverso un aumento del lavoro atipico o a tempo parziale. Inoltre, per ciò che concerne il tasso di occupazione femminile, la strategia di Lisbona prevedeva un aumento della percentuale di donne occupate dal 51 al 60%. Tale obiettivo è stato quasi raggiunto, in quanto la percentuale di donne occupate è del 59,1% nel 2009.¹³ Resta però problematica la questione delle differenze tra singoli casi nazionali, in quanto vi sono paesi che registrano un tasso di

⁸ Secondo i dati Eurostat 2007 quattro paesi destinano più del 2% del PIL alla spesa per ricerca e sviluppo: Danimarca, Germania, Austria e Francia. Solo Svezia e Finlandia spendono più del 3% del PIL in R&S.

⁹ Eurostat, 2009, *R&D expenditure in the EU27 stable at 1.85% of GDP in 2007*, Eurostat newsrelease, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/9-08092009-AP/EN/9-08092009-AP-EN.PDF.

¹⁰ Pochet P., 2009, *Lisbona: verso una Strategia ripensata?*, Rivista delle Politiche Sociali 4/2009, Roma, Ediesse.

¹¹ Secondo i dati Eurostat 2008 otto paesi avevano un tasso di occupazione superiore al 70%: Danimarca, Germania, Cipro, Paesi Bassi, Austria, Finlandia, Svezia, Regno Unito. Tre paesi avevano un tasso di occupazione che sfiorava il 70%: Portogallo, Slovenia, Lituania.

¹² Pochet P., 2009, *Lisbona: verso una Strategia ripensata?*, Rivista delle Politiche Sociali 4/2009, Roma, Ediesse.

¹³ Dati Eurostat 2009 su <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.

occupazione femminile nettamente superiore a quello indicato da Lisbona, ad esempio la Danimarca con un tasso del 73,1%, ed altri, tra cui l'Italia con un tasso del 46,4%, che risultano essere ben lontani dal raggiungimento dell'obiettivo previsto¹⁴.

Nella strategia *Europe 2020* si fa nuovamente riferimento alla necessità di aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, obiettivo che dovrebbe andare di pari passo con l'aumento della partecipazione da parte dei lavoratori più anziani. I temi della lotta alla povertà e dell'inclusione sociale ricorrono in entrambe le strategie. Nella strategia di Lisbona si affermava che fosse necessario imprimere una svolta decisiva nella lotta alla povertà e nello sviluppo dell'inclusione sociale, attuando azioni prioritarie indirizzate a particolari gruppi bersaglio quali bambini, anziani e disabili.¹⁵ Nella strategia *Europe 2020* riemerge il tema della lotta alla povertà e ci si pone come obiettivo di ridurre del 25% il numero di cittadini europei che vivono sotto la soglia di povertà nazionale, facendo uscire dalla povertà circa 20 milioni di persone.

Tabella 2: Obiettivi a confronto

Obiettivi	Strategia di Lisbona	Europe 2020
Istruzione	Dimezzare il numero di giovani tra i 18 e i 24 anni che hanno assolto solo il primo ciclo di studi secondari.	Ridurre il tasso di abbandono scolastico dal 15 al 10% e portare al 40% la quota di giovani di età compresa tra 30 e 34 anni che abbiano completato gli studi superiori.
Occupazione	Portare il tasso di occupazione dal 61% ad una percentuale che si avvicini il più possibile al 70%. Aumentare il numero delle donne occupate dal 51% al 60%.	Il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni dovrebbe passare dall'attuale 69% ad almeno il 75%. Aumentare la partecipazione delle donne e dei lavoratori più anziani al mercato del lavoro.
R&S	Investire il 3% del PIL in R&S	Investire il 3% del PIL in R&S
Povertà	Lotta alla povertà e all'esclusione sociale.	Ridurre del 25% il numero di cittadini europei che vivono sotto le soglie di povertà nazionali.

Nella strategia di Lisbona si sottolineava anche la necessità di modernizzare la protezione sociale, in quanto si riteneva necessario che essa dovesse fornire il supporto necessario alla trasformazione dell'economia della conoscenza. Si sosteneva altresì che i sistemi di protezione sociale dovessero essere adattati per garantire la loro sostenibilità a fronte dell'invecchiamento della popolazione. Si ribadiva inoltre la rilevanza dei sistemi di protezione sociale nel promuovere l'inclusione sociale e la parità di genere e nel fornire servizi sanitari di qualità.

La strategia di Lisbona introduceva inoltre cambiamenti rilevanti in materia di relazioni fra Unione e Stati membri, allo scopo di garantire all'Unione un ruolo di guida, ma allo stesso tempo permettendo agli Stati membri di godere di una certa autonomia. Veniva così introdotto il Metodo aperto di coordinamento, che era inteso come uno strumento per diffondere le buone prassi e conseguire una maggiore convergenza verso le principali finalità dell'Ue. Tale

¹⁴ Idem.

¹⁵ Consiglio Europeo, 2000, *Conclusioni Della Presidenza*, Consiglio Europeo di Lisbona, 23 e 24 marzo, www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00100-r1.i0.htm.

metodo doveva essere basato sulla definizione di orientamenti dell'Unione in combinazione con calendari specifici per il conseguimento degli obiettivi da essi fissati, la trasposizione di questi orientamenti europei nelle politiche nazionali e regionali, e il periodico svolgimento di attività di monitoraggio, nel quadro di un processo di apprendimento reciproco.

La strategia di Lisbona aveva un obiettivo di fondo molto ambizioso, ossia trasformare l'economia dell'Europa nell'economia della conoscenza più competitiva al mondo. Aumentando la spesa destinata alla ricerca e allo sviluppo e alla formazione continua, l'economia europea sarebbe dovuta diventare più competitiva raggiungendo una crescita annua pari ad almeno il 3%. Sposando una logica che fa dipendere il sociale dall'economico, dalla crescita derivante dall'economia della conoscenza sarebbero scaturiti nuovi e migliori posti di lavoro, che a loro volta avrebbero comportato una serie di benefici di carattere sociale.¹⁶ Nella strategia di Lisbona si ravvisavano quindi obiettivi di carattere sociale, ma essi erano essenzialmente concepiti come obiettivi di carattere derivato. In realtà il *focus* della strategia era la competitività dell'economia da cui dovevano dipendere tutti gli altri obiettivi e l'agenda sociale era quasi del tutto subordinata a quella economica. Questa caratteristica si è peraltro accentuata in seguito alla revisione della strategia di Lisbona con la così detta "Strategia rinnovata" del 2005. Complessivamente il bilancio della strategia di Lisbona è contraddittorio, in quanto i suoi obiettivi non sono stati raggiunti o lo sono stati solo in parte e soprattutto si è assistito ad una progressiva erosione della dimensione sociale a favore di quella economica.

Punti critici della strategia Europe 2020

La strategia *Europe 2020* può essere messa in discussione da una molteplicità di punti di vista. In primo luogo, per ciò che concerne le previsioni di carattere sociale, il primo significativo dato che emerge è che esse sono quasi del tutto assenti e che si sono compiuti passi indietro rispetto alla precedente strategia. L'unico obiettivo nuovo di carattere marcatamente sociale è quello relativo alla riduzione della povertà. Nella strategia di Lisbona si parlava genericamente di lotta alla povertà, mentre in *Europe 2020* viene inserito un obiettivo preciso e misurabile: ridurre del 25% il numero di persone a rischio povertà. La questione della povertà è indubbiamente rilevante, ma la dimensione sociale della strategia non si può esaurire unicamente con questa problematica. Inoltre, a proposito della riduzione della povertà vi è una contraddizione considerevole: la strategia si pone come obiettivo di ridurre del 25% il numero di persone che vivono al di sotto della soglia di povertà, ma allo stesso tempo afferma la necessità di far diminuire il deficit degli stati membri. Si tratta di obiettivi che collidono tra di loro, in quanto un aumento della spesa in materia di protezione sociale avrebbe effetti positivi e sarebbe uno strumento efficace nella lotta alla povertà, ma ciò è in palese contrasto con l'obiettivo di riduzione del deficit pubblico. Anche in un rapporto, redatto dal Comitato di protezione sociale e pubblicato nel settembre 2009, si rileva che nonostante la crescita economica e l'aumento del tasso di occupazione abbiano prodotto un miglioramento significativo delle condizioni di vita, la povertà rimane un problema rilevante che può essere affrontato solo potenziando i sistemi di protezione sociale, che svolgono un ruolo redistributivo, assicurando i cittadini contro i rischi sociali.¹⁷ Secondo i dati dell'Ue, i

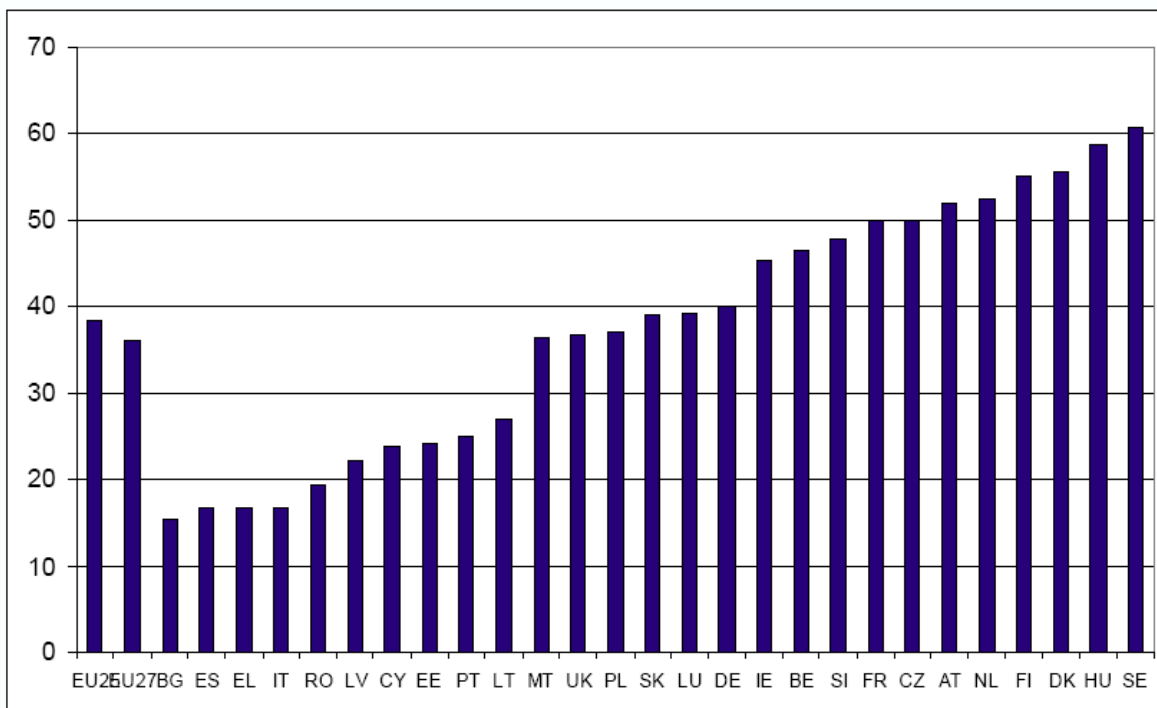
¹⁶ Pochet P., 2009, *Lisbona: verso una Strategia ripensata?*, Rivista delle Politiche Sociali 4/2009, Roma, Ediesse.

¹⁷ The Social Protection Committee, 2009, *Growth, Jobs and Social Protection in the EU – A contribution to the evaluation of the social dimension of the Lisbon Strategy*, Bruxelles, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=596&furtherNews=yes>.

trasferimenti sociali hanno un ruolo rilevante nell'alleviare il rischio povertà, e il loro impatto varia in funzione della spesa ad essi destinata. I paesi che investono maggiori risorse nei sistemi di protezione sociale ottengono risultati migliori in termini di riduzione della povertà.

Grafico 1: Impatto dei trasferimenti sociali sulla riduzione del rischio di povertà

Dati percentuali, anno 2007 (sono escluse le pensioni)



Fonte: The Social Protection Committee, 2009

Occupati, ma poveri: accade in Europa e ancora di più in Italia.

L'8% dei lavoratori nell'Ue è a rischio povertà, e la percentuale sale al 10% nel nostro Paese, dove l'effetto degli ammortizzatori sociali è tra i più bassi dell'Unione.

Per la prima volta un Rapporto della Commissione europea analizza l'impatto che l'occupazione e le misure di protezione sociale hanno avuto per ridurre la povertà e per migliorare le condizioni di vita dei più vulnerabili. Con la crescita economica è aumentato il tenore di vita, ma sono cresciute anche le disuguaglianze, e la povertà resta un problema che non si è modificato negli anni.

È a rischio povertà, secondo gli ultimi dati disponibili relativi al 2007, il 17% della popolazione in Ue e il 20% in Italia, dove gli ammortizzatori sociali hanno un impatto molto limitato nel combattere la povertà. I motivi, secondo la Commissione europea, sono da ricercare nel fatto che in Italia non c'è un reddito minimo, considerato uno strumento molto forte di contrasto all'indigenza.

Stando ai dati Ue, gli ammortizzatori sociali hanno un impatto significativo per alleviare il rischio povertà soprattutto in Svezia (60%), mentre l'Italia è agli ultimi posti (18%) assieme a Spagna, Grecia e Bulgaria. In Francia arriva al 50%, in Belgio al 48%, in Germania al 40% (vedi figura 2).

Tra gli occupati, a rischio povertà sono soprattutto coloro che hanno un lavoro precario: in questo caso la percentuale è del 13% nell'Unione europea e del 19% in Italia. Ma anche chi ha un contratto a tempo indeterminato rischia nel 5% dei casi in Europa e nel 6% in Italia. La Commissione europea si preoccupa infine per le condizioni di vita e l'accesso ai servizi sanitari degli anziani con un reddito da pensione più basso rispetto allo stipendio: in Italia il tasso di sostituzione medio è pari a -17%. Peggio dell'Italia soltanto il Portogallo: -20%.

Tratto da: www.osservatorioinca.org

Nella strategia si parla della necessità di ripensare i modelli sociali e previdenziali per renderli più sostenibili dal punto di vista finanziario, e ciò, alla luce dell'obiettivo di ridurre il deficit, fa pensare che essi dovranno essere soggetti ad un ridimensionamento, le cui conseguenze negative ricadranno principalmente sulle categorie più deboli dal punto di vista socio-economico. L'Europa, per essere più competitiva, dovrebbe adattare i suoi sistemi di welfare, ma in questo caso l'adattamento è da intendere nel senso di ridimensionamento. Sembra che i sistemi di protezione sociale siano un peso e un freno per la competitività del continente, mentre dovrebbero essere concepiti in termini di risorse, in quanto agiscono come ammortizzatore sociale e contribuiscono a far diminuire le distorsioni derivanti da un'ineguale distribuzione della ricchezza. Bisognerebbe pensare ai sistemi di protezione sociale come parte di un insieme di strumenti per arrivare ad un'effettiva riduzione della povertà.

È inoltre da rilevare che sebbene nella nuova strategia si parli di coesione sociale e territoriale, le questioni di carattere sociale non sono le vere priorità dell'agenda europea, anche perché nel documento non vi sono disposizioni specifiche volte a realizzare effettivamente una maggiore coesione economica e sociale. A ciò va aggiunto che, mentre Lisbona si occupava anche della questione di genere, affermando la necessità di predisporre misure volte a far aumentare la percentuale di donne occupate, nella nuova strategia europea tale disposizione non è più presente con un indicatore quantitativo.

In secondo luogo, per ciò che concerne il tema della transizione verso un'economia a basse emissioni di CO₂, la strategia non aggiunge nulla di nuovo alle azioni intraprese dall'Unione fino a questo momento, e si limita semplicemente a riproporre gli obiettivi che erano stati approvati nel 2008 con il pacchetto su energia e clima. Nella strategia si parla dell'introduzione di energie rinnovabili e della transizione verso un'economia sostenibile dal punto di vista ecologico come elementi indispensabili per affrontare le sfide economiche future, ma non si prendono minimamente in considerazione i costi sociali che accompagneranno questi processi. Per raggiungere l'obiettivo di un'economia ecologicamente sostenibile, gli stati dovranno affrontare costi notevoli in quanto sarà necessario investire in "infrastrutture verdi" circa l'1% del PIL annuale. Ciò metterà sotto pressioni i governi che si troveranno a dover affrontare un vero trilemma, ossia dover raggiungere, in teoria, tre obiettivi contemporaneamente: investire in tecnologie verdi, preservare il welfare state e i servizi pubblici e ridurre il deficit pubblico. Ovviamente è impossibile pensare che saranno in grado di raggiungere questi obiettivi insieme. Uno dei tre dovrà essere sacrificato ed è molto probabile che a soffrirne saranno i sistemi di welfare, che subiranno ridimensionamenti, e ciò comporterà una serie di costi sociali a carico delle categorie più deboli.¹⁸

¹⁸ Pochet P., 2010, *What's wrong with EU2020?*, ETUI Policy Brief, Issue 2/2010, Bruxelles: ETUI, www.etui.org/research/Publications/Regular-publications/ETUI-Policy-Briefs.

Infine, la strategia *Europe 2020* può essere criticata perché riprende alcuni degli assunti già inclusi in Lisbona e che non hanno funzionato. In particolare vi è la stessa enfasi sulla necessità di passare dal vecchio sistema economico industriale ad una “economia della conoscenza”, da cui dovrebbero scaturire crescita economica, nuovi posti di lavoro e benefici di carattere sociale. In realtà questo non è un processo automatico, in primo luogo perché non è detto che l’economia della conoscenza comporterà una maggiore crescita economica e in secondo luogo perché la crescita economica può implicare un aumento delle disuguaglianze e non necessariamente benefici generalizzati. La transizione verso l’economia della conoscenza è percepita come un processo positivo e si dà per scontato che tutti beneficeranno di questa transizione, senza prendere in adeguata considerazione eventuali costi economici e soprattutto sociali. Essa dovrebbe essere sostenuta da provvedimenti di carattere sociale volti a proteggere e a tutelare i gruppi sociali che dovranno sostenere i costi di tale transizione.¹⁹ Inoltre, nel documento l’enfasi è di nuovo tutta sul mercato, nonostante la recente crisi e i massicci interventi statali abbiano dimostrato la sua incapacità di autoregolarsi, mentre manca una riflessione sul ruolo pubblico nella regolamentazione del sistema finanziario.

Complessivamente la strategia *Europe 2020* sembra orientata prioritariamente al raggiungimento da parte dell’Europa di una maggiore competitività economica e al superamento della recente crisi. Se si escludono l’obiettivo della riduzione del numero di poveri e i riferimenti generici ai temi della coesione sociale e territoriale e della solidarietà, non vi sono altre disposizioni di carattere sociale. Tra le righe del documento si evince che la coesione sociale e territoriale dovrebbero essere il prodotto della crescita economica, ma questo non è un processo automatico. La crescita economica, sia pure quella generata dall’economia della conoscenza, non produrrà in automatico maggiore coesione sociale e uguaglianza, in assenza di politiche specifiche volte al raggiungimento di questi obiettivi.²⁰

L’impressione è che l’agenda economica sia la vera priorità e che quella sociale sia ad essa subordinata. Il documento si focalizza sulla necessità di attuare una transizione verso una economia della conoscenza e una crescita sostenibile dal punto di vista ambientale. Ciò che manca nella strategia sono politiche concrete in materia di coesione sociale, inclusione e disuguaglianze, politiche queste che servirebbero a rendere la crescita sostenibile, non solo dal punto di vista ambientale, ma anche e soprattutto da quello sociale.

A cura di Angela Santese
angela.santese@hotmail.it

Con la supervisione di Carlo Caldarini
c.caldarini@osservatorioinca.org

¹⁹ Magnusson L., 2010, *After Lisbon – Social Europe at the crossroads?*, Working Paper 2010.01, Bruxelles: ETUI, www.etui.org/research/activities/Employment-and-social-policies/Reports-and-working-papers/WP-2010.01.

²⁰ Idem.

Fonti

- Bertoncini Y, Wisnia-Weill V., 2007, *La stratégie de Lisbonne: une voie européenne dans la mondialisation*, Bruxelles, Fondation Robert Schuman
- Collignon S., 2008, *Forward with Europe: A democratic and progressive reform agenda after the Lisbon Strategy*, International Policy Analysis, Friedrich Ebert Stiftung
<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05294.pdf>
- Commissione Europea, 2010, *Commission Staff Working Document – Lisbon Strategy evaluation document*, Bruxelles, 2 febbraio
http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/lisbon_strategy_evaluation_en.pdf
- Commissione Europea, 2010, *Comunicazione della Commissione – Europa 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3 marzo <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20IT%20BARROSO%20-%20Europe%202020%20-%20IT%20version.pdf>
- Commissione Europea, 2009, *Documento di lavoro della Commissione. Consultazione sulla futura strategia “UE2020”*, Bruxelles, 24 novembre
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/com_2009_647_it.pdf
- Consiglio Europeo, 2000, *Conclusioni Della Presidenza*, Consiglio Europeo di Lisbona, 23 e 24 marzo
www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00100-r1.i0.htm
- Eurostat, 2009, *R&D expenditure in the EU27 stable at 1.85% of GDP in 2007*, Eurostat newsrelease
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/9-08092009-AP/EN/9-08092009-AP-EN.PDF
- Magnusson L., 2010, *After Lisbon – Social Europe at the crossroads?*, Working paper 2010.01, Bruxelles, ETUI
www.etui.org/research/activities/Employment-and-social-policies/Reports-and-working-papers/WP-2010.01
- Pochet P., 2009, “Lisbona: verso una Strategia ripensata?”, *Rivista delle Politiche Sociali*, 4/2009, Roma, Ediesse
- Pochet P., 2010, “What’s wrong with EU2020?”, *ETUI Policy Brief*, Issue 2/2010, Bruxelles, ETUI
www.etui.org/research/Publications/Regular-publications/ETUI-Policy-Briefs
- Pochet P., 2008, “Social Europe: does hard law still have a role to play?”, *ETUI Policy Brief*, No. 2-2008, Bruxelles
www.etui.org/research/Media/Files/EEEPB/2008/2-2008
- Schömann I., 2010, “The Lisbon Treaty: a more social Europe at last?”, *ETUI Policy Brief*, Issue 1/2010, Bruxelles, ETUI
[www.brysselkontoret.se/home/bryssel/fackligt.nsf/unidView/57C3A88B53126C48C125770C0039074E/\\$file/Policy%20Brief%20on%20Social%20Policy-Issue1-2010-EN%5B1%5D.pdf](http://www.brysselkontoret.se/home/bryssel/fackligt.nsf/unidView/57C3A88B53126C48C125770C0039074E/$file/Policy%20Brief%20on%20Social%20Policy-Issue1-2010-EN%5B1%5D.pdf)
- The Social Protection Committee, 2009, *Growth, Jobs and Social Protection in the EU. A contribution to the evaluation of the social dimension of the Lisbon Strategy*, Bruxelles
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=596&furtherNews=yes>