

# l'Unione Europea e la Strategia 2020

Documentazione a cura di



[www.apiceuropa.eu](http://www.apiceuropa.eu)

## In questo modulo

**Introduzione:** Conoscere la storia UE per guardare al 2020

### 1. Storia dell'integrazione europea

I primi passi: gli anni Cinquanta | Gli anni Sessanta: crescita economica e progressi dell'integrazione | Gli anni Settanta: le difficoltà non fermano l'integrazione europea | Gli anni Ottanta: la prima modifica del Trattato di Roma e l'obiettivo delle "quattro libertà fondamentali" | Gli anni Novanta: l'Europa dei Quindici e il Trattato di Maastricht | Dal 2000 al 2010: il grande allargamento e i Trattati di Nizza e Lisbona | L'Europa guarda al 2020

### 5. La strategia "Europa 2020"

Il precedente storico: la strategia di Lisbona | Priorità e azioni faro di Europa 2020 | Implementazione e monitoraggio della strategia Europa 2020 | Gli ultimi dati sull'implementazione di Europa 2020 | Europa 2020: lo stato dell'arte in Italia

### 6. Il ruolo degli enti locali nella realizzazione di Europa 2020

"Il futuro della strategia di Lisbona dopo il 2010": primo parere del Comitato delle Regioni | La Piattaforma di monitoraggio "Europa 2020" | I Patti Territoriali | il Parere "Il ruolo degli enti regionali e locali nel raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020" | Il Quarto Rapporto di monitoraggio Europa 2020

### 2. La cittadinanza europea

### 3. Il quadro istituzionale

Le Istituzioni | Gli organi giurisdizionali | Gli organi consultivi | il processo decisionale

### 4. La Governance Multilivello

Definizione | Governance Multilivello e principio di sussidiarietà | Libro bianco sulla governance multilivello (2009) | La Consultazione "Costruire l'Europa in Partenariato" (2010) | Il Parere "Sviluppare una cultura della Governance Multilivello" (2012) | Primi elementi del Quadro annuale di valutazione 2011 – 2012 | Il case study "Multilevel governance in support of Europe 2020"

### 7. Quali risorse per il 2020?

Il bilancio 2014-2020 | La politica di coesione: quadro introduttivo | Fondo per lo Sviluppo Regionale, Fondo Sociale e Fondo di coesione | La cooperazione territoriale | Le Strategie Macroregionali

## Introduzione

### *Conoscere la storia dell'UE per guardare al 2020*

Quella che oggi chiamiamo Unione Europea, nasce come “**Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)**” nel 1951 e diventa Comunità Economica Europea (CEE) nel 1957.

La denominazione Unione Europea (UE), venne adottata a partire dal 1992 quando a Maastricht i ministri degli Esteri e i ministri delle Finanze degli Stati membri (allora erano dodici), siglarono il “Trattato sull'Unione Europea”.

Oltre a Maastricht, prima e dopo, altre città europee sono state testimoni della firma dei Trattati che fanno la storia dell'integrazione europea: Parigi nel 1951, Roma nel 1957, Lussemburgo e l'Aja nel 1986, poi Amsterdam (1997), Nizza (2001) e Lisbona (2007).

Con il passare degli anni, è cambiato il numero dei Paesi firmatari: a Roma erano in 6, mentre a Lisbona in 27 e se un'altra città europea dovesse ospitare nel prossimo futuro la firma di un nuovo Trattato, si andrebbe oltre quel numero dal momento che oggi gli Stati membri sono 28 ed altri Paesi (la Turchia, i Paesi dei Balcani, alcune ex repubbliche sovietiche) premono alle porte dell'Europa per iniziare o per completare il loro cammino di integrazione.

Anche le sfide che l'Europa si è trovata ad affrontare, si sono evolute nel corso del tempo con la mutazione dei processi economici e dei fenomeni sociali, mentre sono cresciute le responsabilità da affrontare sulla scena globale per rimanere coerente con i valori che ispirarono i padri fondatori: la salvaguardia della pace e la tutela dei diritti, in un mondo sempre più piccolo e dalle inter-relazioni sempre più forti.

Non è quello dell'integrazione europea un cammino lineare e continuo. Non è andato sempre tutto bene. Ci sono state battute d'arresto: la mancata ratifica del progetto di Trattato che avrebbe istituito la Comunità Europea della Difesa (1954), il “semestre della sedia vuota” (1965) e più recentemente, il fallimento del progetto di Trattato Costituzionale (2005), o le difficoltà incontrate dal 2007 in poi nel sostenere i Paesi colpiti da crisi del debito sovrano (Grecia, Irlanda, Spagna, Portogallo, Italia), coniugando il rigoroso rispetto delle regole e del controllo dei conti con la coesione sociale.

Il cammino però è andato avanti, forse più velocemente nell'ambito del mercato e più lentamente in ambito politico e quasi mettendo a tratti tra parentesi la dimensione sociale. Se si vuole guardare all'orizzonte del 2020, data limite alla quale l'Europa valuterà se e quanto ha saputo crescere in maniera “intelligente, sostenibile ed inclusiva”, è importante rileggere anche sommariamente le tappe principali dell'integrazione europea.

A questo argomento sono dedicate le prime pagine di questa dispensa; i passi successivi permetteranno invece di:

- › acquisire alcuni elementi conoscitivi sull'attuale funzionamento dell'Unione Europea (processo decisionale e ruolo degli enti locali);
- › inquadrare l'argomento centrale del corso, sia nelle sue caratteristiche generali, sia nella sua implementazione in Italia.

# 1. Storia dell'integrazione europea

## 1.1. I primi passi: gli anni Cinquanta

La prima città "testimone" del processo di integrazione europea è stata Parigi, non soltanto perché il 18 aprile 1951 Francia, Germania, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo firmarono nella capitale francese il Trattato che istituisce la CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio), ma anche perché, sempre a Parigi un anno prima, il 9 maggio 1950 il ministro degli Esteri francese Robert Schuman lesse la dichiarazione che porta il suo nome (anche se è stata scritta insieme a Jean Monnet) e che è l'"atto di nascita" dell'integrazione europea:

*«La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano.*

*La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano.*

*Il contributo che un'Europa organizzata e vitale può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche. La Francia, facendosi da oltre vent'anni antesignana di un'Europa unita, ha sempre avuto per obiettivo essenziale di servire la pace. L'Europa non è stata fatta: abbiamo avuto la guerra.*

*L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto. L'unione delle nazioni esige l'eliminazione del contrasto secolare tra la Francia e la Germania: l'azione intrapresa deve concernere in prima linea la Francia e la Germania».*



*Il testo integrale della dichiarazione di Schuman:*

[http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index\\_it.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_it.htm)

La proposta dunque, è che Francia e Germania, i cui eserciti si erano contrapposti fino al maggio del 1945, mettano in comune proprio quelle risorse per le quali avevano combattuto gli uni contro gli altri: il carbone e l'acciaio, materie prime trainanti delle economie della prima metà del secolo scorso.

Il cammino dell'integrazione europea nasce dalle parole di Schuman che vengono condivise da altri padri dell'Europa: il tedesco Konrad Adenauer, il belga Paul Henri Spaak e l'italiano Alcide De Gasperi.

A Germania e Francia si unirono sin da subito **l'Italia** in cui meno di due anni prima (1 gennaio 1948) era entrata in vigore la Costituzione con il suo articolo 11:

*«L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».[Costituzione Italiana Art. 11]*

e il BENELUX, primo esperimento di unione doganale tra Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo, avviato sin dal 1948.

L'entusiasmo dei primi anni porta i Padri fondatori a cercare di fare subito un altro passo avanti: dopo aver messo in comune le risorse, si prova a mettere in comune l'esercito con la firma, ancora a Parigi, del Trattato che istituisce **la Comunità Europea della Difesa (CED)**: è il 27 maggio 1952. Poco più di due anni dopo, il 30

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

agosto 1954, l'Assemblea Nazionale francese respinge la legge di ratifica del Trattato, sconfessando di fatto l'ex primo ministro René Pleven che era rimasto in carica fino al gennaio del 1952 e che, insieme al presidente del Consiglio italiano Alcide De Gasperi, aveva lavorato al progetto della CED.

Il "no" francese è il primo serio stop all'integrazione, ma la risposta di coloro che avevano intrapreso questo cammino fu altrettanto seria e determinata: il primo giugno 1955 a Messina i ministri degli Esteri dei sei Paesi fondatori, decidono di rilanciare il processo di integrazione concordando gli obiettivi della creazione di un'Unione economica e di un organismo comune per lo sviluppo dell'energia atomica.

La **Conferenza di Messina** è il passo che precede la firma dei Trattati di Roma che sanciscono la nascita della CEE (Comunità Economica Europea o Mercato Comune) e dell'Euratom (Comunità Europea per l'Energia Atomica).

## 1.2. Gli anni Sessanta: crescita economica e progressi dell'integrazione

Il numero limitato di Paesi membri e le condizioni economiche favorevoli (sono gli anni del boom economico) consentono all'integrazione europea di progredire speditamente soprattutto per quanto riguarda l'economia, come testimonia soprattutto il completamento dell'Unione doganale che comincia a funzionare 18 mesi prima del previsto, a partire dal 1 luglio 1968.

Da segnalare in positivo anche il varo della Politica Agricola Comune (1962), la firma della Convenzione di Yaoundé, primo accordo per un programma di aiuto a 18 Paesi dell'Africa (già colonie di Stati europei) e l'unificazione degli esecutivi (1965).

Decisamente più irto di difficoltà è il cammino di integrazione politica, mentre il continente europeo viene segnato prima dalla costruzione del Muro di Berlino (1961) e poi dalla "Primavera di Praga" (1968), i "Sei" non riescono a far evolvere l'integrazione economica in trasferimento di sovranità politica: nuovamente la Francia ostacola la già prevista adozione del voto a maggioranza qualificata che avrebbe dovuto sostituire il voto all'unanimità. Per protestare contro questa evoluzione sovranazionale, il primo luglio 1965 il governo francese sospende la sua partecipazione alle riunioni del Consiglio dei ministri della CEE, bloccando di fatto l'azione della Comunità Europea. È il **semestre della sedia vuota**: solo nel gennaio del 1966 la Francia tornerà a sedersi al tavolo dopo la firma del **Compromesso di Lussemburgo** che di fatto consentì il mantenimento del voto all'unanimità e pesò a lungo sulla capacità decisionale della Comunità prima e dell'Unione poi. Bisognerà aspettare i primi anni del nuovo millennio perché, con il Trattato di Lisbona, il voto a maggioranza qualificata diventi la procedura prevalente.

Intanto, sempre negli anni Sessanta, tre Paesi avevano chiesto di entrare a far parte della Comunità: Regno Unito, Irlanda e Danimarca. Arriveranno nel 1973 in un clima e in una situazione economica profondamente mutati.

Un discorso a parte va fatto per la Norvegia e per la Turchia: nel primo caso la candidatura, presentata nel 1962, viene ritirata a seguito di un pronunciamento negativo della popolazione in occasione di due consultazioni referendarie (1972 e 1994).

Ben più lunga e travagliata è la storia dei rapporti tra Bruxelles e Ankara: il primo accordo di Associazione fu firmato nel 1963, ma bisognerà aspettare il 1999 perché la Turchia diventi Paese candidato e il 2005 perché si aprano i negoziati di adesione (tuttora in corso e segnati da alterne vicende).

## 1.3. Gli anni Settanta: le difficoltà non fermano l'integrazione europea

Gli anni Settanta, rappresentano il decennio della **fine di Bretton Woods** (con conseguente sospensione da parte degli USA della convertibilità del dollaro in oro) e della **prima grave crisi energetica**: a causa della guerra del Kippur (combattuta tra Egitto, Siria e Israele nell'ottobre del 1973), i Paesi produttori di petrolio decisero di limitare o vietare le esportazioni verso alcuni Paesi occidentali e l'Organizzazione dei Paesi produttori di petrolio (OPEC) decise un aumento massiccio dei prezzi.

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

I due avvenimenti mutano profondamente la situazione economica e la allontanano irreversibilmente dal quadro del boom economico.

Nonostante questo, l'integrazione europea prosegue e la Comunità Europea si dota di un sistema di **risorse proprie**, vara il Serpente Monetario Europeo e comincia ad **allargarsi**.

Il sistema delle **risorse proprie** venne istituito con il Trattato di Lussemburgo che assegna alla Comunità Europea, senza la mediazione degli Stati membri, i dazi doganali sui prodotti importati dai Paesi terzi, tutti i prelievi sulle importazioni agricole e una parte delle entrate provenienti dall'IVA (il bilancio UE è completato da una percentuale della ricchezza prodotta dagli Stati membri, per il 2014 circa l%).

Il 24 aprile 1972 venne istituito il **Serpente Monetario Europeo**: gli Stati membri si impegnano a limitare al 2,25% lo scarto massimo di fluttuazione fra le loro valute.

Si arriva così al primo gennaio 1973, quando **i Paesi membri passano da sei a nove, con l'arrivo di Regno Unito, Irlanda e Danimarca**.

La Comunità sposta le sue frontiere verso nord includendo Paesi che, per ragioni diverse, portavano nel progetto europeo elementi di novità, ma anche di sfida non irrilevanti.

L'arrivo di Regno Unito (ex-impero più attento a ciò che accadeva oltre Oceano che non sulla sponda continentale del Canale della Manica e, di lì a poco, guidato dal liberismo thatcheriano), Danimarca (socialdemocrazia scandinava diffidente sia verso l'Europa mediterranea sia verso la Germania) e Irlanda (profondamente segnata dal ritardo socio-economico), hanno di fatto reso molto più complessa (e nei fatti rara) l'unità di intenti e l'unanimità degli esordi.

All'indomani del primo allargamento, proprio per fare fronte a questi cambiamenti e per rafforzare il processo decisionale comunitario, nel 1974 viene decisa la convocazione stabile e a cadenza regolare del Vertice europeo cioè dell'incontro tra i capi di Stato e di governo.

Questa traiettoria di rafforzamento e consolidamento delle riunioni del Vertice europeo vivrà altri momenti significativi nel 1979 (quando la denominazione diventa Consiglio europeo dei capi di Stato e di governo), nel 1986 (quando con l'atto unico la denominazione di Consiglio Europeo viene adottata dai Trattati) e nel 2009, quando con il Trattato di Lisbona, la massima istanza decisionale dell'UE diventa istituzione.

Sempre nel 1974, viene istituito il **Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)** che si rivelerà uno strumento fondamentale per la riduzione delle disparità di sviluppo economico e sociale dei diversi territori europei.

Il FESR è uno dei Fondi strutturali e quando viene istituito va ad affiancare il Fondo Sociale Europeo, costituito sin dal 1957 con l'obiettivo di migliorare la situazione occupazionale degli Stati membri, e progressivamente riformato per rispondere alle necessità delle diverse fasi storiche, economiche e sociali.

Anche negli anni Settanta, l'Europa continua il suo impegno a favore dei Paesi dell'area ACP (Africa, Caraibi e Pacifico) che passano da 18 a 46 e che, insieme all'Europa, sono firmatari della prima **Convezione di Lomè** (28 febbraio 1975) a cui faranno seguito altre Convenzioni (Lomè II - III - IV e IV bis), fino ad essere sostituita dalla Convenzione di Cotonou (firmata nel 2000, rivista periodicamente ogni 5 anni e valida sino al 2020).

Il decennio si chiude con un anno importante, quel 1979 in cui (13 marzo) entra in vigore il Sistema Monetario Europeo (SME) nato per limitare le fluttuazioni dei tassi di cambio, ma anche antesignano della moneta unica e dell'Unione Monetaria.

Sempre nel 1979 (dal 7 al 10 giugno), i cittadini degli Stati membri sono chiamati **per la prima volta ad eleggere a suffragio universale diretto i loro rappresentanti a Strasburgo** (sede storica e più importante del Parlamento Europeo). Prima di quella data, gli eurodeputati erano nominati dai Parlamenti nazionali.

## 1.4. Gli anni Ottanta: la prima modifica del Trattato di Roma e l'obiettivo delle "quattro libertà fondamentali"

Anche gli anni Ottanta sono caratterizzati da un allargamento importante: quello che in due tempi (tra il 1981 e il 1986) porta nella Comunità Europea Grecia (1981), Spagna e Portogallo (1986) e fa salire a 12 il numero degli Stati membri.

L'importanza di questo allargamento non sta soltanto in un nuovo spostamento delle frontiere (questa volta verso sud), ma anche nell'investimento solidaristico che l'Europa fa verso tre Paesi fragili non economicamente e politicamente, che prima di poter entrare a pieno titolo nella famiglia europea avevano dovuto liberarsi delle loro dittature: i Colonnelli in Grecia, Francisco Franco in Spagna e Salazar in Portogallo.

Gli anni Ottanta sono anche quelli in cui l'Europa si mette in marcia verso un nuovo Trattato. Sul tavolo c'è l'ambizioso "**Progetto Preliminare di Trattato che istituisce l'Unione Europea**" di **Altiero Spinelli**, che viene adottato dal Parlamento Europeo ma bocciato dalla Conferenza Intergovernativa che, nel febbraio 1986 adotta l'**Atto Unico Europeo**.



### Principali cambiamenti introdotti dall'Atto Unico Europeo (AUE)

Con la firma di questo Trattato, gli Stati membri della Comunità si impegnarono a completare entro la fine del 1992, il mercato interno come «spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali», definite anche «le quattro libertà fondamentali dell'Unione Europea».

Il Trattato entrò in vigore, nonostante l'iniziale opposizione da parte del governo britannico, il primo luglio 1987.

Il Trattato introdusse il voto a maggioranza qualificata in tema di mercato unico e istituì il principio della libera circolazione dei capitali all'interno della UE (da questa decisione derivarono alcune direttive culminanti, alla fine degli anni 1980, con l'eliminazione di tutte le rimanenti restrizioni ai flussi di capitale tra i residenti della UE).

Vennero inoltre attribuite alla Comunità Europea, nuove competenze in tema di ambiente, coesione sociale, ricerca e sviluppo tecnologico.

L'Europa è dunque al lavoro per crescere e per essere maggiormente in grado di guardare al futuro.

Il merito del lavoro svolto in questo decennio, va a una nuova generazione di europeisti che prende il testimone dai Padri fondatori. Tra loro **Jacques Delors**, che fu presidente della Commissione Europea dal 1985 al 1994 e che è ritenuto da tutti il principale artefice del mercato unico, ma anche il più convinto interprete del coinvolgimento della società civile nel processo di integrazione europea.

Altrettanto importante fu l'opera del presidente francese **François Mitterrand** e del Cancelliere tedesco **Helmut Kohl**, ma mentre questi politici di elevato profilo disegnano l'Europa del futuro (si oppone loro il primo ministro britannico Margaret Thatcher), arriva il 1989: del tutto inaspettatamente, il **9 novembre di quell'anno viene abbattuto il Muro di Berlino**. Finisce l'epoca dei blocchi contrapposti ed altri Paesi chiedono di entrare a far parte della Comunità Europea.

## 1.5. Gli anni Novanta: l'Europa dei Quindici e il Trattato di Maastricht

Con la caduta del Muro e con il successivo dissolvimento dell'URSS (26 dicembre 1991), diventa possibile l'adesione alla Comunità di altri cittadini e di altri Stati. Sono dapprima i cittadini della ex DDR, all'indomani

della **riunificazione tedesca** (1990) e poi **Austria, Finlandia e Svezia** (1995), Paesi ai quali la scelta della neutralità militare aveva impedito di schierarsi in un mondo diviso in blocchi.

Nel 1992 la Comunità diventa ufficialmente Unione. Si conclude, come detto, il cammino del mercato unico (che entrerà in vigore il primo gennaio del 1993) e si arriva alla firma (7 febbraio 1992) del **Trattato di Maastricht**, che definisce precise norme relative alla moneta unica, alla politica estera e di sicurezza e alla più stretta cooperazione in materia di giustizia e affari interni.

L'anno successivo (1993), l'Unione Europea si attrezza per i futuri allargamenti, stabilendo i criteri e le regole per l'ingresso di nuovi Stati membri. Sono i cosiddetti **criteri di Copenhagen**:

- ▶ criterio **politico**: la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela;
- ▶ criterio **economico**: l'esistenza di un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione;
- ▶ criterio **dell'"acquis comunitario"**: cioè il recepimento nel proprio ordinamento nazionale della normativa UE e degli obblighi da essa derivanti.

Al 1995, risale invece l'entrata in vigore degli **accordi di Schengen**, tra Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna, primo gruppo di Paesi in cui è visibile e tangibile l'abbattimento delle frontiere per la libera circolazione delle persone.



## Gli Accordi di Schengen

Il primo Accordo fu firmato nel 1985 da Germania, Francia, Belgio Lussemburgo e Paesi Bassi

Nel 1990 fu firmata la convenzione operativa e nel 1997 il sistema Schengen è diventato parte integrante dei Trattati.

In base a quanto disposto dagli Accordi, vengono abolite le frontiere interne tra gli Stati firmatari e viene costituita una frontiera esterna unica lungo la quale i controlli all'ingresso nello spazio Schengen vengono effettuati secondo procedure identiche. Sono state adottate norme comuni in materia di visti e diritto d'asilo.

Viene inoltre creato il cosiddetto "Sistema di Informazione Schengen" (SIS, oggi evoluto il SISII), una base di dati sofisticata che consente alle competenti autorità degli Stati Schengen di scambiare dati relativi all'identità di determinate categorie di persone e di beni nell'ambito della cooperazione tra i servizi di polizia e le autorità giudiziarie nella lotta contro la criminalità organizzata.

Oggi aderiscono allo spazio Schengen, oltre ai cinque primi firmatari, anche Italia (dal 1990, Spagna, Portogallo, Grecia, Austria, Danimarca, Finlandia, Repubblica ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia, Slovacchia, Bulgaria, Cipro e Romania. Regno Unito e Irlanda partecipano all'acquis di Schengen solo in parte. Pur non facendo parte dell'UE, aderiscono alla cooperazione di Schengen anche Svizzera, Islanda, Norvegia e Liechtenstein

Per saperne di più:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l33020\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_it.htm)



Nel 1997 viene firmato il **Trattato di Amsterdam** che abroga le disposizioni divenute obsolete, codifica i valori fondanti dell'Unione:

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

- **libertà,**
- **democrazia,**
- **rispetto dei diritti della persona, delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto**

e dispone che la violazione di tali disposizioni da parte di uno Stato membro possa portare alla sospensione dei diritti di voto, finanche di quello in seno al Consiglio.

Il Trattato di Amsterdam attribuisce all'Unione Europea nuove competenze in tema di occupazione.

Viene infine introdotto lo strumento della **cooperazione rafforzata** (il cui campo di applicazione sarà esteso dal Trattato di Nizza), in virtù del quale alcuni Stati membri possono, previa autorizzazione del Consiglio e nel quadro delle competenze dell'Unione, avviare tra loro forme di integrazione più profonda in un determinato settore, con l'utilizzo di istituzioni, procedure e meccanismi stabiliti dai trattati.

Nel 1997 viene decisa l'apertura dei negoziati di adesione con i Paesi che raggiungeranno l'UE tra il 2004 e il 2007.

Gli anni Novanta però, rappresentano soprattutto il **decennio della moneta unica**. I lavori per la creazione dell'Unione Monetaria Europea (UEM) cominciano con la Conferenza Intergovernativa di Strasburgo (1989).



## Le tre fasi dell'Unione Economica e Monetaria

Prima fase (1 luglio 1990 - 31 dicembre 1993): vengono smantellate tutte le barriere interne alla libera circolazione di beni, persone, servizi e capitali fra gli Stati membri dell'UE.

Seconda fase (1 gennaio 1994 - 31 dicembre 1998): vengono fondati prima l'Istituto monetario europeo (IME) e poi (giugno 1998) la Banca centrale europea (BCE). Fu la fase dei preparativi tecnici per la creazione della moneta unica, dell'applicazione della disciplina di bilancio e del rafforzamento della convergenza delle politiche economiche e monetarie degli Stati membri dell'UE.

Terza fase (avviata il primo gennaio 1999): i tassi di conversione fra le valute degli 11 Stati membri inizialmente partecipanti alla moneta unica, furono fissati in modo irrevocabile, l'euro venne introdotto quale moneta comune e il Consiglio direttivo della BCE assunse la competenza per la politica monetaria unica nell'area dell'euro.

Ad oggi l'euro è moneta circolante in 18 Stati membri: Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Grecia, Slovenia, Cipro, Malta, Slovacchia, Estonia e Lettonia.

Per maggiori informazioni:

[http://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/facts/euint/html/ei\\_004.it.html](http://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/facts/euint/html/ei_004.it.html)



È a Maastricht nel 1992 che vengono definiti i parametri che devono essere rispettati da chi vuole entrare nella moneta unica, relativi a **rapporto deficit / PIL** (che non può superare il 3%), al **rapporto debito / PIL** (il cui tetto massimo è fissato tendenzialmente al 60%) e **tasso di inflazione** (che non può superare di più di un punto e mezzo il tasso registrato nei tre Paesi più virtuosi) e ai **tassi di interesse a lungo termine** (che non possono superare la media dei tre Stati più virtuosi di oltre due punti percentuali).

La moneta unica diventerà moneta corrente, utilizzata nella vita quotidiana dai cittadini europei a partire dal 1 gennaio 2002.

Il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, a salvaguardia dell'UEM, continuerà poi con il **Patto di stabilità** (approvato nel 1997 e più volte riformato), con la nascita della Banca Centrale Europea (BCE),

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

inaugurata nel 1998 e con il **Fiscal Pact** (2011) che vincola gli Stati firmatari al pareggio di bilancio e a rigorose procedure di rientro dal debito.

Va infine detto che mentre l'Europa decideva di aprire le proprie porte agli ex Paesi del blocco comunista, la dissoluzione della Jugoslavia faceva esplodere i Balcani, teatro a partire dal 1991 di guerre, massacri e operazioni di pulizia etnica. La fragile pace firmata a Dayton (USA) nel 1995 non coinvolse quasi l'Europa, che poco riuscì a fare per fermare la guerra ma che dall'inizio del decennio successivo profuse grande impegno per concretizzare la **prospettiva europea dei Balcani occidentali**.

## *1.6. Dal 2000 al 2010: il grande allargamento e i Trattati di Nizza e Lisbona*

Il nuovo millennio comincia per l'UE con la **proclamazione a Nizza della Carta dei diritti fondamentali** da parte del Consiglio, del Parlamento Europeo e della Commissione (dicembre 2000).

La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, che diventerà parte integrante dei Trattati solo con il Trattato di Lisbona, fornisce un quadro più chiaro dei diritti e dei principi tutelati dall'Unione nell'applicazione del diritto comunitario.

Sempre a Nizza viene firmato l'omonimo **Trattato** che entra in vigore nel 2003 e che regolerà il funzionamento dell'Unione fino al Trattato di Lisbona attualmente vigente.

Stante l'aumento del numero degli Stati membri e in vista del nuovo grande allargamento, il Trattato di Nizza **modifica la composizione della Commissione Europea, il numero dei deputati del Parlamento Europeo e i meccanismi di ponderazione dei voti in sede di Consiglio**.

Estende inoltre le competenze comunitarie, l'ambito di applicazione della procedura di codecisione ed il raggio d'azione del voto a maggioranza qualificata.

Anche lo strumento della cooperazione rafforzata viene al tempo stesso reso più flessibile ed esteso: diventa possibile utilizzarlo ad esempio, anche in tema di Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC).

A partire dal 31 marzo 2003 l'Unione Europea, nell'ambito della politica estera e di sicurezza, assume la direzione di **missioni di mantenimento della pace nei Balcani**, dapprima nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e successivamente in Bosnia-Erzegovina. In entrambi i casi, le forze dirette dall'UE sostituiscono le unità della NATO.

All'interno delle proprie frontiere, l'UE decide la creazione di uno **spazio di libertà, sicurezza e giustizia per tutti i cittadini entro il 2010**.

Il primo maggio del 2004 gli Stati membri diventano venticinque: arrivano anche Slovenia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Polonia, Ungheria, Estonia, Lettonia e Lituania, Malta e Cipro.

Il 29 ottobre del 2004 viene siglato a Roma il "**Trattato che adotta una costituzione per l'Europa**" che, se fosse entrato in vigore, avrebbe rappresentato una novità importante nella storia dell'integrazione europea: quel Trattato, infatti, era stato elaborato da una Convenzione che aveva riunito rappresentanti della Commissione Europea, parlamentari europei e nazionali (anche dei Paesi candidati) e rappresentanti della società civile. Un passo importante dunque, per "riavvicinare" i cittadini ad un'Europa che veniva percepita sempre di più come un vincolo e sempre meno come un'opportunità.

Il trattato fu sottoposto alla ratifica degli Stati membri e si arenò sui "no" referendari di Francia (maggio 2005) e Paesi Bassi (luglio 2005).

Fu un momento difficile del cammino dell'integrazione europea: non soltanto l'Europa fallì nel darsi nuove regole, ma mancò anche un grande e importante appuntamento per dare prova di solidarietà. Era infatti in discussione, nelle stesse settimane, il **bilancio pluriennale per il settennato 2007- 2013**, il primo dopo il grande allargamento del 2004.

Fu un negoziato in cui emersero anche drammaticamente le divisioni tra i vecchi e i nuovi Stati membri, proprio in tema di uso delle risorse economiche per promuovere la coesione territoriale e la solidarietà.

Tornando alle vicende dei Trattati, bisognerà aspettare il 2007 per la firma, da parte dei 27 Stati membri, (il primo gennaio del 2007 sono entrate nell'UE anche Romania e Bulgaria) del **Trattato di Lisbona** che, anche se

recepisce la maggior parte dei contenuti presenti nel Progetto di Trattato del 2004, perde quella valenza costituzionale di cui si è detto poco sopra, seguendo le consuete strade della negoziazione intergovernativa.

Anche per il Trattato di Lisbona si presenta l'incognita delle ratifiche referendarie e si materializza l'ostacolo di un "no", quello dell'Irlanda, Paese nel quale il primo referendum (12 giugno 2008) fa registrare la vittoria del "no" con oltre il 53% dei voti. Nell'ottobre dell'anno seguente il referendum viene ripetuto; sulla scorta dell'esperienza del 2004, le disposizioni in merito alle procedure di ratifica avevano previsto questa possibilità.

I cittadini irlandesi si espressero in senso favorevole (al referendum vinsero i sì con il 67% ), il Trattato fu proseguito e concluse l'iter di ratifica in tutti gli Stati membri ed entra in vigore il primo dicembre 2009.



## Le principali modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona

- › Conferisce al Consiglio Europeo il pieno titolo di istituzione.
- › Istituisce la carica del presidente del Consiglio Europeo eletto a maggioranza qualificata dal Consiglio stesso. Il mandato ha durata di due anni e mezzo, è rinnovabile una sola volta e non è compatibile con nessun altro incarico.
- › Istituisce la carica di Alto Rappresentante per la Politica Estera, nominato dal Consiglio Europeo, che delibera a maggioranza qualificata e con l'accordo della Commissione. Il detentore di questo incarico, ha il compito di rappresentare l'UE all'estero e di presiedere il Consiglio degli Affari esteri. In questo contesto, contribuisce all'elaborazione e all'esecuzione degli accordi in materia di politica estera nonché della politica di sicurezza e di difesa. L'Alto rappresentante è anche vicepresidente della Commissione, incaricato delle azioni esterne e dispone di un servizio diplomatico europeo.
- › Modifica il sistema di voto a maggioranza qualificata, introducendo la regola della doppia maggioranza.
- › Consolida i poteri del Parlamento Europeo in materia legislativa, finanziaria e di approvazione degli accordi internazionali.
- › Modifica la composizione del Parlamento Europeo : il numero dei deputati europei non può essere superiore a 751 e la ripartizione dei seggi tra gli Stati membri deve rispettare il principio della proporzionalità decrescente.
- › Conferisce ai cittadini europei il diritto di iniziativa, cioè la possibilità di «invitare la Commissione Europea a presentare una proposta appropriata» che raccolga l'adesione di «un milione di cittadini provenienti da un numero significativo di Stati membri». Il diritto di iniziativa può essere esercitato solo nei confronti di atti giuridici «necessari ai fini dell'applicazione dei Trattati».

È bene precisare che il diritto di iniziativa dei cittadini, disciplinato da appositi regolamenti , rappresenta una apertura alla partecipazione diretta al processo del processo decisionale, pur senza modificarne l'impianto complessivo: la detentrica dell'iniziativa che può portare all'adozione di un atto comunitario resta la Commissione Europea.



Per maggiori informazioni sul Trattato di Lisbona:

[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_it.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_it.htm)



Per maggiori informazioni sul diritto di iniziativa dei cittadini:

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=it>

## 1.7. L'Europa guarda al 2020

Cronologia degli allargamenti	
Data	Paesi
1951 - 57	Francia Germania Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Italia
1973	Regno Unito, Irlanda, Danimarca
1981	Grecia
1986	Spagna, Portogallo
1995	Austria, Finlandia, Svezia
2004	Malta Cipro, Slovenia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia, Ungheria, Estonia, Lettonia, Lituania
2007	Romania, Bulgaria
2013	Croazia

Mentre l'Europa guarda all'orizzonte 2020, altri avvenimenti si succedono sul suo territorio e oltre i suoi confini e mettono l'UE di fronte a nuove sfide.

La **crisi finanziaria** del 2008 e la recessione dell'economia globale esplosa nel 2009, hanno determinato un forte deterioramento delle finanze pubbliche in tutti i Paesi europei e hanno attivato un ciclo di modifiche della governance europea. Nell'area dell'euro, al deterioramento causato dalla crisi economica si sono associate - a partire dal 2010 - **tensioni su alcuni debitori sovrani**, che hanno a loro volta aggravato la crisi finanziaria e determinato incertezza sulle stesse prospettive della moneta unica. Un ruolo cruciale nell'amplificazione e propagazione della crisi è stato svolto dal sistema bancario.

L'esigenza di salvaguardare la stabilità finanziaria dell'area dell'euro a seguito dell'aggravarsi delle tensioni sui mercati in alcuni Paesi, ha spinto verso la creazione di protezioni di ultima istanza utilizzate a partire dal 2010.

Vanno ricordati qui:

- ▶ l'European Stability Mechanism - ESM istituito da un Trattato sottoscritto dai Paesi membri dell'area euro nel febbraio 2012;
- ▶ il significativo rafforzamento della **sorveglianza fiscale** degli Stati membri interessati che chiedono di accedere all'ESM;
- ▶ una significativa riforma del quadro di supervisione e regolamentazione del sistema bancario;
- ▶ il (Bank Recovery and Resolution Directive), approvata dal Consiglio dei ministri ECOFIN a fine 2013, volta a armonizzare la legislazione europea in materia, al fine di assicurare che gli eventuali futuri fallimenti bancari possano essere fronteggiati con il minimo impatto possibile sulla stabilità finanziaria e sulle finanze pubbliche.

All'orizzonte c'è **l'Unione Bancaria Europea** che ha mosso nel 2013 in queste settimane i suoi primi ed incerti passi.

Un'altra importante sfida che l'Europa deve affrontare al suo interno, riguarda il **rapporto di fiducia con i suoi cittadini e il consenso dell'opinione pubblica**, messi in crisi sia dalle difficili condizioni economiche, sia da una maggiore attenzione dalla centralità dell'economia, non di rado a discapito della dimensione sociale. Entrambi questi elementi sono stati "cavalcati" dalle forze euroscettiche che in tutta Europa riscuotono crescente consenso. Per contrastare queste tendenze, è necessario rimettere al centro quelli che furono i valori fondanti della Comunità: i diritti, la solidarietà, la coesione e la pace sociale.

Guardando invece oltre i suoi confini, l'Europa dovrà essere capace di **rispondere ai Paesi che chiedono di entrare nell'UE e di essere solidale verso i Paesi terzi che guardano all'Europa come terra di diritti e stabilità**.

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

Per quanto riguarda l'ingresso di nuovi Paesi, il 2013 è stato un anno importante: il primo luglio gli Stati membri sono diventati **28 con l'ingresso della Croazia**. È il primo **segnale di completamento della prospettiva europea dei Balcani**, discussa a partire dal 2000. Altri Paesi di quella regione hanno recentemente aperto i negoziati (**Serbia e Montenegro, Macedonia**) e altri ancora sono in attesa di vedersi riconoscere lo status di Paese candidato (**Bosnia Erzegovina, Kosovo, Albania**).

Per quanto riguarda infine lo sviluppo di relazioni con i Paesi terzi, l'Unione Europea si avvale storicamente dello strumento della **politica di vicinato** varata nel 1995 (**Processo di Barcellona**) nei confronti dei Paesi mediterranei e nel 2003 nei confronti degli Stati dell'Europa orientale.

Oggi la politica di vicinato coinvolge a sud: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Autorità palestinese, Siria, Tunisia; a est: Armenia Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldova, Ucraina.

I maggiori sforzi vanno compiuti sicuramente verso la Siria dilaniata dalla guerra civile, gli Stati nordafricani alle prese con difficili transizioni democratiche (Egitto e Libia) e l'Ucraina in cui il governo filorusso ostacola l'avvicinamento all'Europa chiesto dalla società civile.

## 2. La cittadinanza europea

La cittadinanza dell'Unione Europea è stata **istituita dal Trattato di Maastricht** del 1992. Completa e non sostituisce la cittadinanza statale. È oggi regolata dalla seconda parte del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), artt. 20 - 25.

Alla cittadinanza europea sono collegati alcuni diritti quali:

- › la libertà di circolazione e di soggiorno su tutto il territorio dell'Unione;
- › il diritto di votare e di essere eletto alle elezioni comunali e a quelle del Parlamento Europeo nello Stato membro di residenza;
- › la tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro in un Paese terzo;
- › il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo e ricorsi al mediatore europeo.

Lo stato di applicazione della cittadinanza nell'Unione viene verificato dalla Commissione Europea con Relazioni pubblicate ogni tre anni, in genere in occasione del 9 maggio che, commemorando la dichiarazione di Schuman, è diventata la giornata dell'Europa.

Nell'ultima Relazione pubblicata nel 2013, Anno europeo dei Cittadini, la Commissione rilevava la presenza di ostacoli quotidiani al pieno esercizio della cittadinanza e propone alcune iniziative concrete per la loro rimozione.

In primo luogo viene sottolineata la necessità di «rimuovere gli ostacoli per lavoratori, studenti e tirocinanti UE». Si fa riferimento qui all'estensione della durata dei sussidi di disoccupazione e alla definizione di un quadro di qualità per i tirocini.

Viene inoltre richiesta la «riduzione della burocrazia nell'UE», puntando in particolare sul riconoscimento dei documenti di identità e dei documenti di controllo tecnico per le auto.

La tutela della vulnerabilità è individuata dalla Relazione come terza area di azione, puntando sulla «tessera europea della disabilità» (che consentirebbe a 80 milioni di disabili nell'UE di accedere con facilità ai servizi garantiti dalle tessere nazionali trasporti, cultura quando si spostano, esercitando il loro diritto alla libera circolazione) e su misure a tutela dei diritti procedurali di chi è accusato o sospettato di reati.

Un altro ambito in cui dai dati sembra che i cittadini non riescano ad esercitare appieno i loro diritti, è quello degli acquisti. La Commissione, propone quindi misure che rendano più facile la soluzione delle controversie trans - frontaliere e dispositivi che migliorino la trasparenza degli acquisti digitali.

Altre misure hanno a che fare con l'accesso all'informazione e consistono nel «mettere a disposizione delle amministrazioni locali strumenti di e - training e spiegare in modo chiaro e accessibile a tutti a chi rivolgersi in caso di problemi».

Infine vi è l'area della partecipazione dei cittadini al processo democratico. La Commissione individua come priorità «fare in modo che i cittadini UE possano esercitare il diritto di voto alle elezioni nazionali nel Paese di origine una volta trasferitisi in un altro Paese UE: in alcuni Stati membri i cittadini che risiedono altrove nell'UE si trovano infatti nell'impossibilità di votare, il che equivale di fatto a punire chi esercita il diritto alla libera circolazione».



Per aggiornamenti sui progressi in tema di cittadinanza europea:

[http://ec.europa.eu/justice/newsroom/citizen/news/130508\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/citizen/news/130508_en.htm)

## 3. Il quadro istituzionale

### 3.1. Le Istituzioni

**La Commissione Europea.** È un'istituzione collegiale politicamente indipendente che rappresenta l'interesse generale dell'Unione; è nominata a maggioranza qualificata per cinque anni dal Consiglio, in accordo con gli Stati membri ed è soggetta al voto di investitura del Parlamento Europeo dinanzi al quale è responsabile. Il numero dei Commissari è oggi di ventotto (uno per ogni Stato membro)..



La Commissione è detentrica del diritto di iniziativa legislativa: a lei spetta avviare il processo che dopo i passaggi in Parlamento e in Consiglio, conduce all'adozione delle decisioni comunitarie; è custode dei trattati e in quanto tale, vigila affinché sia applicata la legislazione europea; infine, la Commissione ha poteri esecutivi, di gestione e di controllo. Essa assicura la programmazione e l'attuazione delle politiche comuni, esegue il bilancio e gestisce i programmi comunitari.

[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index\\_it.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_it.htm)

**Il Consiglio dell'Unione Europea.** Detto anche Consiglio UE, è l'istituzione in seno alla quale i ministri di tutti i Paesi dell'UE si riuniscono per adottare le normative e coordinare le politiche. Si occupa di: approvare la legislazione dell'UE, coordinare le politiche economiche generali dei Paesi membri, firmare accordi tra l'UE e gli altri Paesi, approvare il bilancio annuale dell'UE, elaborare la politica estera e di difesa dell'UE, coordinare la cooperazione tra i tribunali e le forze di polizia nazionali dei Paesi membri.

La presidenza del Consiglio dell'UE è gestita con un meccanismo di rotazione tra gli Stati membri: ogni Paese la detiene per un semestre.

Di norma, il Consiglio adotta le decisioni a maggioranza qualificata. Ad ogni Paese, è attribuito un numero di voti stabilito in base alla numerosità della popolazione con il correttivo della proporzionalità decrescente, introdotto al fine di non penalizzare i Paesi più piccoli e meno popolosi. Quanto più numerosa è la popolazione di un Paese, tanto maggiore è il numero di voti di cui esso dispone; vi è tuttavia una ponderazione a favore dei Paesi con meno abitanti.

A partire dal 2014, verrà introdotto un sistema di votazione "a doppia maggioranza" in base al quale, affinché una proposta venga adottata, sarà necessario il consenso di almeno 15 Paesi, che rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'UE.



Fino al 2017, un meccanismo basato su un compromesso raggiunto tra i Paesi dell'UE (compromesso di Ioannina) prevede che, se un numero di Stati membri vicino alla minoranza di blocco (1/3 degli Stati o 25% della popolazione) è contrario ad un testo legislativo, l'insieme degli Stati membri deve impegnarsi a ricercare una soluzione che soddisfi anche i membri contrari.

[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index\\_it.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_it.htm)

**Il Consiglio Europeo.** Definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali dell'Unione Europea. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il primo dicembre 2009, è diventato un'istituzione. Il presidente ha un mandato della durata di due anni e mezzo, rinnovabile una sola volta ed esercita questa funzione a tempo pieno.

Il Consiglio Europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative. È composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo presidente e dal presidente della Commissione. L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari Esteri e la politica di sicurezza partecipa ai lavori.



Il Trattato di Lisbona ha aumentato il livello di trasparenza dei lavori del Consiglio e del processo democratico dell'UE e prevede che il Consiglio deliberi e voti in seduta pubblica.

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

<http://www.european-council.europa.eu/the-institution?lang=it>

**Il Parlamento Europeo.** È composto oggi da 766 eurodeputati eletti a suffragio universale ogni cinque anni. I membri del Parlamento Europeo rappresentano i cittadini dell'UE.

Il Parlamento condivide con il Consiglio dell'Unione Europea il potere legislativo: nessun atto normativo può entrare operativamente in vigore se non ha l'approvazione delle due istituzioni che assolvono la funzione legislativa.

La condivisione della funzione legislativa tra due istituzioni, una a vocazione marcatamente sovranazionale come il Parlamento (ricordiamo che i gruppi parlamentari sono costruiti in base all'appartenenza politica e non alla nazionalità) e l'altra fortemente intergovernativa (i ministri che siedono in Consiglio rappresentano a tutti gli effetti il loro Paese), è un elemento che caratterizza il quadro istituzionale comunitario e lo contraddistingue rispetto agli ordinamenti nazionali. In questi ultimi infatti, il potere legislativo è detenuto in maniera esclusiva da assemblee legislative elette a suffragio universale.

Oltre ad esercitare la funzione legislativa, il Parlamento è, con il Consiglio, autorità di bilancio ed è responsabile della sua approvazione finale; esercita, inoltre il proprio controllo sulla democraticità dell'azione delle altre istituzioni dell'UE.

Anche per il Parlamento il Trattato di Lisbona ha determinato novità importanti, soprattutto in termini di acquisizione di maggiore potere in termini legislativi, di bilancio e di controllo politico: con l'estensione della procedura di codecisione, oggi significativamente ridenominata procedura legislativa ordinaria. Il Parlamento condivide maggiormente il ruolo di colegislatore con il Consiglio; il Parlamento condivide poi lo stesso ruolo del Consiglio su tutte le voci di spesa nel bilancio, mentre anche il quadro finanziario pluriennale che diviene giuridicamente vincolante, deve essere approvato dal Parlamento; inoltre, il Parlamento eleggerà su proposta del Consiglio, il nuovo presidente della Commissione conferendogli una maggiore legittimità democratica.



[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index\\_it.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_it.htm)

## 3.2. Gli organi giurisdizionali

Corte di giustizia, Corte dei conti, e Tribunale di Primo Grado sono gli organi giurisdizionali dell'Unione Europea.

La **Corte di giustizia** è composta da 28 giudici e da 9 avvocati generali designati di comune accordo dai governi degli Stati membri. Il loro mandato dura sei anni ed è rinnovabile. Essi vengono scelti tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi Paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali, ovvero che siano in possesso di competenze notorie.

I giudici della Corte di giustizia designano tra loro il presidente e il vicepresidente per un periodo di tre anni rinnovabile. Il presidente dirige le attività della Corte di giustizia e presiede le udienze e le deliberazioni per quanto riguarda i collegi giudicanti più ampi. Il vicepresidente assiste il presidente nell'esercizio delle sue funzioni e lo sostituisce in caso di impedimento.

Gli avvocati generali assistono la Corte. Essi hanno il compito di presentare, in piena imparzialità e indipendenza, un parere giuridico, denominato «conclusioni», nelle cause di cui sono investiti.

Il cancelliere è il segretario generale dell'istituzione, di cui dirige i servizi sotto l'autorità del presidente della Corte.



La Corte decide su: rinvii pregiudiziali, ricorsi per inadempimento, ricorso di annullamento, ricorso per carenza, impugnazione e riesame.

[http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7024/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/)

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

Il **Tribunale** dell'Unione Europea è competente sull'insieme dei ricorsi diretti (annullamento, inadempienza, richiesta di risarcimento), ad eccezione di quelli riservati alla Corte.

È costituito da almeno un giudice per Stato membro. I giudici sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri ed esercitano le loro funzioni in totale imparzialità e indipendenza.



Contrariamente alla Corte di giustizia, il Tribunale non dispone di avvocati generali permanenti. Questa funzione, tuttavia, può essere eccezionalmente attribuita a un giudice.

[http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7033/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7033/)

## 3.3. Gli organi consultivi

Il **Comitato Economico e Sociale** (CESE) fornisce consulenza qualificata alle istituzioni comunitarie attraverso l'elaborazione di pareri sulle proposte di direttive e regolamenti. Si esprime inoltre con pareri formulati di propria iniziativa su altre problematiche che a suo giudizio meritano una riflessione. Uno dei compiti principali del CESE, è fungere da ponte tra le istituzioni dell'UE e la società civile organizzata.

I membri del CESE rappresentano un ampio ventaglio di interessi economici, sociali e culturali nei rispettivi Paesi. All'interno del Comitato, sono divisi in tre gruppi: "Datori di lavoro", "Lavoratori" e "Attività diverse" (agricoltori, consumatori, ambientalisti, associazioni delle famiglie, ONG ecc...). In questo modo costituiscono un vero e proprio ponte tra l'UE e le organizzazioni della società civile degli Stati membri.



<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.it.home>

Il **Comitato delle Regioni** (CdR) è un organo consultivo che dà voce agli enti regionali e locali dell'Unione europea. Il ruolo del CdR è quello di fare in modo che la legislazione dell'UE tenga conto della prospettiva locale e regionale. A tal fine il Comitato pubblica relazioni (pareri) sulle proposte della Commissione.

La Commissione, il Consiglio e il Parlamento, devono consultare il Comitato delle Regioni prima che l'UE prenda decisioni su temi di competenza delle amministrazioni locali e regionali (ad esempio, in materia di occupazione, ambiente, istruzione o salute pubblica).

È costituito attualmente da 353 membri (e altrettanti supplenti) provenienti da tutti i 28 Paesi dell'UE.



I componenti del Comitato sono rappresentanti politici eletti, oppure rappresentanti di rilievo di enti locali o regionali del loro Paese di origine.

[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index\\_it.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_it.htm)

## 3.4. Il processo decisionale

Prima di entrare nel merito del funzionamento del processo decisionale si riepiloga nella tabella seguente la ripartizione delle competenze tra UE e Stati membri, come sancita dagli artt. 2 - 6 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea

<b>Competenze esclusive</b>	Unione doganale - Definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno - Politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro - Conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca - Politica commerciale comune - conclusione di un accordo internazionale, in alcuni casi determinati
<b>Competenze</b>	Mercato interno - Politica sociale, per gli aspetti definiti dal Trattato - Coesione

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

<b>concorrenti</b>	economica, sociale e territoriale - Agricoltura e pesca (ad eccezione della conservazione delle risorse biologiche del mare) - Ambiente - Protezione dei consumatori - Trasporti - Reti trans europee - Energia - Spazio di libertà, sicurezza e giustizia - Problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica - ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio - cooperazione allo sviluppo - aiuto alimentare.
<b>Azioni di sostegno e coordinamento</b>	Tutela e miglioramento della salute umana - Industria - Cultura - Turismo (nuova competenza) - Istruzione, formazione professionale, gioventù e sport (nuova competenza) - Protezione civile (nuova competenza) - Cooperazione amministrativa (nuova competenza)

Nel processo decisionale dell'Unione il diritto di iniziativa spetta alla Commissione che avvia la procedura con la pubblicazione di un **libro verde**.

I libri verdi sono espressamente previsti dal Trattato e consistono in ampie consultazioni che permettono alla Commissione di raccogliere il parere delle istituzioni nazionali e locali e della società civile sull'opportunità di una proposta legislativa, in particolare per quanto riguarda il principio di sussidiarietà.

In questa prima fase dell'elaborazione sono coinvolti anche gli organi consultivi a cui la Commissione chiede un Parere.

Dalla sintesi dei contributi raccolti con il libro verde viene realizzato il **libro bianco** che non è ancora la proposta vera e propria di atto normativo ma ne contiene già le direzioni principali.

I libri bianchi sono ufficialmente definiti come: **documenti che contengono proposte di azione comunitaria in un settore specifico**.

La successiva tappa del processo decisionale è, infine, la presentazione di una proposta normativa che viene trasmessa al Consiglio e al Parlamento.

I due rami del potere legislativo esaminano la proposta secondo quella che, dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si chiama «**procedura legislativa ordinaria**» (ex procedura di codecisione) che prevede tre fasi o letture:

**Prima lettura:** il Parlamento elabora un parere sulla proposta della Commissione e lo trasmette al Consiglio; se questo non propone a sua volta emendamenti l'atto è adottato.

Gli eventuali emendamenti del Consiglio diventano, invece, oggetto di una **Posizione Comune** che viene trasmessa al Parlamento.

Se si arriva alla presentazione di una Posizione Comune, si apre la fase della **seconda lettura** durante la quale, entro il termine di tre mesi il Parlamento può:

- ▶ approvare la Posizione Comune (che si intende approvata anche nel caso in cui non venga espresso alcun parere entro il termine previsto). L'atto è quindi adottato;
- ▶ respingere la Posizione Comune (con voto a maggioranza dei componenti). L'atto decade;
- ▶ proporre emendamenti alla Posizione Comune (anche per gli emendamenti è necessaria l'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti).

Il testo emendato viene trasmesso al Consiglio e alla Commissione che formula un parere entro il termine di tre mesi.

A questo punto il Consiglio può:

- ▶ approvare tutti gli emendamenti alla Posizione Comune (il voto deve essere a maggioranza o a ll'unanimità se il parere della Commissione è negativo);
- ▶ informare il Parlamento della non approvazione di tutti gli emendamenti alla Posizione Comune. In questo caso il presidente del Consiglio, d'intesa con il presidente del Parlamento, convoca entro sei settimane il **Comitato di conciliazione**.

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

Il Comitato di Conciliazione (formato da un numero di parlamentari pari al numero degli Stati membri, dai componenti del Consiglio o loro delegati e a cui partecipa la Commissione) elabora un **progetto comune** e lo trasmette al Parlamento e al Consiglio. Qualora non si giunga ad un accordo, l'atto decade.

Se, invece, la procedura prosegue si apre la **terza lettura**, nel corso della quale Parlamento e Consiglio sono chiamati a pronunciarsi sul progetto comune in un termine di sei settimane.

Perché un atto venga adottato in terza lettura è necessaria l'approvazione da parte del Parlamento a maggioranza dei votanti e l'approvazione del Consiglio a maggioranza qualificata.

L'esito del processo decisionale è **un atto del diritto comunitario**.

I principali atti comunitari sono:

le **direttive**, che vincolano lo Stato membro cui sono rivolte per quanto riguarda il risultato da raggiungere, «salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma ed ai mezzi». Esse impongono, dunque, un obbligo di risultato, ma gli Stati sono liberi di adottare le misure da essi ritenute opportune;

i **regolamenti**, indirizzati a tutti gli Stati membri, hanno portata generale e sono direttamente applicabili;

le **decisioni**, indirizzate a singoli Stati membri o a singoli destinatari determinati, che hanno portata individuale e sono obbligatori in tutti i loro elementi per i destinatari;

Sono, invece, atti non vincolanti per gli Stati membri, ma importanti nel quadro della funzione di impulso e di indirizzo che l'Unione Europea ha nei confronti degli Stati membri, le Raccomandazioni, le Risoluzioni e Comunicazioni.

## 4. La Governance Multilivello

### 4.1. Definizione

L'espressione "multilevel governance" (MLG) indica, ad una prima lettura approssimativa, l'insieme dei processi e delle articolazioni attraverso i quali si muove un'organizzazione. Il Programma per lo sviluppo delle Nazioni unite, definisce la governance come «il sistema di valori, politiche e istituzioni con il quale una società gestisce i suoi aspetti economici, politici e sociali attraverso interazioni all'interno e tra lo Stato, la società civile e il settore privato». È il modo nel quale una società si organizza per prendere delle decisioni e realizzarle, raggiungendo la comprensione reciproca, l'accordo e quindi l'azione. Comprende dunque, i meccanismi e i processi attraverso i quali cittadini e gruppi articolano i loro interessi, mediano le loro differenze ed esercitano i loro diritti ed obblighi.

Nella Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo "Governance e sviluppo", (2003) la Commissione Europea propone una definizione articolata di questo concetto. La governance attiene alla capacità dello Stato di servire i cittadini. Si riferisce alle leggi, ai processi e al comportamento con cui si manifestano gli interessi, si gestiscono le risorse e si esercita il potere nella società. In tale contesto, la questione principale da affrontare riguarda il modo in cui le funzioni pubbliche e i poteri normativi vengono esercitati e le risorse pubbliche vengono gestite. Il valore aggiunto di questo termine, consiste allora nell'esprimere un concetto più pragmatico rispetto a termini come democrazia, diritti umani.

Con riferimento al processo di integrazione europea, si parla di "Multilevel Governance" facendo riferimento alla divisione delle competenze tra UE e Stati membri, così come si è evoluto nel tempo il concetto di "multilevel governance" che designa l'articolarsi della divisione di competenze e di rapporti non più soltanto tra UE e Stati membri, ma anche con il coinvolgimento dei livelli sub-nazionali che, a partire dalla fine degli anni Ottanta (prima riforma dei Fondi strutturali, 1988), hanno iniziato ad instaurare relazioni dirette con le istituzioni comunitarie, sia attraverso la gestione dei Fondi strutturali sia, ad esempio, insediando a Bruxelles uffici di rappresentanza, segni tangibili della partecipazione delle autonomie locali all'integrazione europea, intesa come processo capace al tempo stesso di ridurre le disparità socio - economiche territoriali e rispettare le specificità locali.

La MLG è dunque quell'insieme di modelli relazionali diretti a istituzioni europee e livelli subnazionali di governo che comportano la divisione dei poteri su più livelli del territorio.

### 4.2. Governance multilivello e principio di sussidiarietà

La piena implementazione di una governance multilivello efficiente è ciò che consente la compiuta applicazione del **principio di sussidiarietà**, elemento fondamentale per il funzionamento dell'Unione Europea (UE) e per il processo decisionale.

Il principio di sussidiarietà è sancito dall'articolo 69 del Trattato di Lisbona e figura accanto a due altri principi, fondamentali per il processo decisionale europeo: il principio di **attribuzione** e di **proporzionalità**.

I tre principi insieme (sussidiarietà, attribuzione, proporzionalità) concorrono a stabilire in quale misura l'UE può esercitare le competenze che le sono attribuite dai trattati. In virtù del principio di proporzionalità i mezzi attuati dall'UE per conseguire gli obiettivi fissati dai trattati devono limitarsi a quanto necessario.

L'Unione può intervenire in un settore politico solo se:

- l'azione rientra nelle competenze conferite dai trattati (principio di attribuzione);
- nel quadro delle competenze condivise con gli Stati membri, il livello europeo è più pertinente per conseguire gli obiettivi fissati dai trattati (principio di sussidiarietà);

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

- › il contenuto e la forma dell'azione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati (principio di proporzionalità).

Il principio di sussidiarietà **permette in particolare di stabilire quando l'UE può legiferare** e contribuisce a che le decisioni siano prese al livello più vicino possibile ai cittadini.

Il principio di sussidiarietà mira **a stabilire il livello d'intervento più pertinente nei settori di competenza condivisa tra l'UE e gli Stati membri**. Può trattarsi di un'azione su scala europea, nazionale o locale. In ogni caso, l'UE può intervenire solo se è in grado di agire in modo più efficace rispetto agli Stati membri. Il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità cita tre quesiti intesi a confermare o meno l'opportunità di un intervento a livello europeo:

- › l'azione presenta aspetti transnazionali che non possono essere risolti dagli Stati membri?
- › un'azione nazionale o l'assenza di azioni sarebbero contrarie alle prescrizioni del trattato?
- › l'azione a livello europeo presenta evidenti vantaggi?

Il principio di sussidiarietà mira, infine, ad avvicinare l'UE ai suoi cittadini garantendo l'adozione di un'azione a livello locale ogniqualvolta ciò sia necessario.



Per maggiori informazioni è possibile consultare il Protocollo sull'applicazione dei principi di proporzionalità e sussidiarietà:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0207:0209:IT:PDF>

## 4.3. Libro bianco sulla governance multilivello (2009)

L'organo consultivo che rappresenta le autonomie locali elabora un primo documento sulla MLG, il libro bianco nel 2009.

Siamo all'indomani delle elezioni europee (legislatura europea 2009 - 2014) e alla vigilia di appuntamenti importanti quali la nomina della nuova Commissione Europea (in cui il presidente Barroso è succeduto a se stesso) e soprattutto, l'elaborazione della strategia Europa 2020. Sono tre le direzioni di lavoro indicate dal Libro Bianco:

- › Costruire l'Europa in partenariato;
- › Favorire la partecipazione al processo europeo;
- › Rafforzare l'azione comunitaria.

Su ciascuna di esse, il CdR assume impegni precisi e formula raccomandazioni e richieste. In particolare il CdR propone d'instaurare un'«autentica cultura della cooperazione», che dovrebbe garantire «legittimità, trasparenza ed efficacia» al funzionamento dell'Unione europea e dovrebbe «favorire la partecipazione al processo europeo».

Già nel 2009 quindi, il CdR rivendica per gli enti locali un ruolo di «**veri partner nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche europee**» e per sé un ruolo di «**catalizzatore della MLG**».

Tale ruolo di catalizzatore deve svilupparsi ulteriormente, attraverso il consolidamento del suo status del CdR quale «assemblea politica» che deve acquisire maggiore «visibilità», soprattutto in quanto portatore di valore aggiunto e di efficacia nell'implementazione dell'Agenda comunitaria: «controllo, condivisione della responsabilità, valutazione dell'impatto territoriale delle decisioni europee», vengono individuati dal Libro bianco come i binari dell'azione del CdR, che deve essere anche «ambasciatore dell'UE nelle molte regioni e città europee».



Il Libro bianco del 2009 è scaricabile a questo indirizzo:

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/afco/dv/livre-blanc/\\_livre-blanc\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/livre-blanc/_livre-blanc_it.pdf)

## 4.4. La Consultazione “Costruire l’Europa in Partenariato” (2010)

Al Libro bianco è riconducibile l’impegno di avviare una consultazione pubblica dal titolo “Costruire l’Europa in partenariato”; nonché l’apertura della strada a una concertazione sia con le istituzioni comunitarie (in particolare con la Commissione e con il Parlamento), sia in seno agli Stati membri.

Alla Consultazione “Costruire l’Europa in partenariato” hanno perso parte **147 soggetti** tra cui: governi regionali, enti territoriali intermedi ed enti locali, Parlamenti e assemblee legislative regionali, associazioni e reti degli enti regionali e locali; organizzazioni europee e internazionali, mondo accademico, ministeri nazionali e stakeholders.

Il Rapporto che descrive gli esiti della consultazione porta alla luce raccomandazioni strategiche, linee di azione e iniziative attese dai partecipanti alla Consultazione.

In termini di «**Raccomandazioni strategiche**», il Rapporto invita a «stimolare la responsabilità condivisa» che deve fondarsi sull’assenza di rapporti gerarchici tra i diversi livelli di potere e su un «contratto di fiducia» che permetta il raggiungimento degli obiettivi comuni.

I partecipanti alla consultazione raccomandano inoltre di «garantire la partecipazione degli eletti regionali e locali alla vita democratica dell’Unione Europea e al processo decisionale». Per l’implementazione di questa raccomandazione sono necessari «meccanismi idonei a favorire il coinvolgimento».

Secondo quanto si legge nel Rapporto, la governance europea dovrebbe evolvere verso un approccio integrato che «punti a rafforzare il coordinamento degli obiettivi nelle grandi strategie europee», garantendo flessibilità nei mezzi previsti per il raggiungimento degli obiettivi stessi.

Infine, è necessario coinvolgere gli enti regionali e locali nei meccanismi di governance della globalizzazione in modo da favorire l’emergere di un nuovo multilateralismo.

Corresponsabilità, concertazione e valutazione di impatto sono le parole - chiave in tema di **linee di azione**: il Comitato delle Regioni, chiede «l’elaborazione di un piano territoriale concertato con la Commissione Europa» affermando che tale piano sarebbe un riconoscimento formale del ruolo degli enti locali nella progettazione degli interventi comunitari.

Il pieno coinvolgimento degli enti territoriali non può prescindere dalla conclusione di **accordi contrattuali** (a cui spesso non si arriva per l’esistenza di ostacoli formali che vanno rimossi); dalla realizzazione della **valutazione di impatto** territoriale (che dovrebbe garantire efficacia dell’intervento e convergenza delle politiche europee); dalla **sperimentazione** sui territori con l’obiettivo di creare sinergia tra politiche di coesione, di ricerca e di innovazione, specialmente nell’ambito dello spazio europeo della ricerca.

Non meno importante per il pieno coinvolgimento degli enti territoriali è la **cooperazione territoriale** (transnazionale, interregionale e transfrontaliera) che «merita un impegno più sostenuto da parte degli Stati membri, per tradurre nei fatti la legislazione europea e renderla più accessibile».

La Consultazione, ha infine permesso di enumerare una serie di **azioni attese dai partecipanti per una piena implementazione della MLG**. Sono richiesti:

- › un dispositivo di monitoraggio delle raccomandazioni contenute nel Libro bianco;
- › un piano d’azione concordato con la Commissione (ed inserito nel programma di lavoro strategico quinquennale);
- › una Carta dell’Unione Europea della multilevel governance (che dovrebbe essere integrata nel nucleo dei valori dell’Unione);
- › un quadro di valutazione dei progressi e degli ostacoli rilevati nell’attuazione delle raccomandazioni del Libro bianco e nel loro recepimento nell’agenda comunitaria.



Il Rapporto contenente i risultati della consultazione è scaricabile da questo indirizzo:

<http://cor.europa.eu/en/news/audiovisual/Documents/Consultation-report-CoR-White-Paper-on-Multilevel-Governance/IT.pdf>

## 4.5. Il Parere "Sviluppare una cultura della Governance Multilivello" (2012)

Il 16 febbraio 2012, il CdR ha adottato un parere intitolato: "sviluppare una cultura europea della governance multilivello: iniziative per dar seguito al Libro bianco del Comitato delle Regioni".

La crisi economica che colpisce l'Europa, al tempo stesso crisi finanziaria e crisi di fiducia verso le istituzioni richiede, secondo il CdR, che la MLG diventi realtà negli Stati membri. Garantendo infatti una migliore partecipazione delle regioni e delle città all'elaborazione e alla valutazione delle politiche europee che hanno un impatto territoriale, sarà possibile «mettere le fondamenta del successo di queste politiche».

Il documento contiene un'**analisi dei progressi realizzati** in tema di creazione di una cultura della MLG e di piena partecipazione degli eletti regionali e locali al processo decisionale UE, nonché del **livello di implementazione di alcune politiche europee che hanno una dimensione territoriale**: mercato unico, ambiente, energia, agricoltura e pesca, allargamento e politica di vicinato, azione per lo sviluppo.

Il Parere rileva che l'appello del CdR in favore della diffusione della cultura della MLG «ha fatto la sua strada». Vengono valutati positivamente sia **l'inserimento della MLG tra i valori fondanti dell'Unione** (avvenuto con il Trattato di Lisbona), sia gli **orientamenti** espressi dalla Commissione Europea sulla **nuova politica di coesione 2014 - 2020** che «riconoscono il ruolo essenziale dei livelli regionali e locali nell'elaborazione e nell'implementazione dei programmi europei», sia il **progressivo riconoscimento del CdR** quale «centro di competenza» in materia.

Restano però, sostiene il Parere, molti passi da compiere ed «**esistono ancora pochi strumenti innovativi per far partecipare le regioni e le città e metterle di fronte alle loro responsabilità**».

Nel Parere, il CdR riprende il progetto di elaborazione di una «**Carta europea della governance multilivello**» che dovrebbe portare a una migliore partecipazione dei poteri locali e all'«esercizio della democrazia europea». Invita inoltre la Commissione Europea a intraprendere un adattamento del diritto amministrativo europeo, finalizzato alla trasposizione dei principi della Carta in procedure maggiormente partecipative.

Nel parere sono contenuti anche i primi elementi del **Quadro di valutazione della MLG**, già indicato nel Libro Bianco e richiesto dagli esiti della successiva consultazione.

Il testo integrale del Parere è scaricabile a questo indirizzo:

[http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/vdb-opinion-mlg/cdr273-2011\\_fin\\_ac\\_it.pdf](http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/vdb-opinion-mlg/cdr273-2011_fin_ac_it.pdf)



## 4.6. Primi elementi del Quadro annuale di valutazione 2011 - 2012

Relativamente all'anno 2011 - 12, il Comitato delle Regioni rileva la presenza nel contesto istituzionale dell'UE, di **un sistema di MLG caratterizzato dalla presenza di informazioni chiare**, sottolineando anche la **trasparenza** e la presenza di «meccanismi generalmente consolidati che coinvolgono tutti i livelli».

Emergono però anche «**importanti lacune**» soprattutto per quanto riguarda l'utilizzo di strumenti innovativi per la traduzione delle «esigenze in materia di governance multilivello» in «contenuti politici».

Per gli anni 2011 e 2012 sono state oggetto di valutazione del "Quadro annuale" le seguenti politiche e strategie UE:

- › Europa 2020;
- › Mercato Unico (Single Market Act)
- › Energia 2020;
- › Politica di vicinato;
- › Programma di Stoccolma (immigrazione e asilo);
- › Regolamentazione dei Fondi strutturali;
- › Pacchetto "Primavera 2010"
- › Politica Agricola Comune

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

Dai dati raccolti risulta che gli obiettivi della MLG **vengono raggiunti più efficacemente a livello di procedure prelegislative** che non a livello di **implementazione delle politiche**.

Viene inoltre rilevata una **discrepanza** tra i «fermi propositi» delle istituzioni comunitarie sulle «virtù» della MLG e la poca diffusione di una «cultura della governance multilivello integrata nella fase preparatoria delle politiche». Di conseguenza, viene rilevata una mancanza di MLG nella routine amministrativa.

I risultati del Quadro di valutazione, sono stati presentati alle Direzioni Generali della Commissione Europea, unitamente ad un invito a partecipare al **gruppo di monitoraggio** finalizzato alla costruzione di un dialogo costruttivo per l'aggiornamento delle pratiche di MLG nelle istituzioni europee.

Il lavoro del gruppo di monitoraggio ha portato all'individuazione di alcune buone pratiche, classificate sulla base di sei criteri (gli stessi utilizzati per il monitoraggio):

Informazione e consultazione: <b>facilità di accesso all'informazione, trasparenza e consuetudine nella consultazione</b>	<b>Approccio territoriale integrato:</b> politiche multisettoriali che tengano in conto le specificità locali
Coinvolgimento degli stakeholders ( <b>regolarità e qualità dei contributi al processo decisionale</b> )	<b>Meccanismi regolativi intelligenti:</b> semplificazione dei carichi amministrativi, analisi dell'impatto territoriale, principio di sussidiarietà, dimensione proporzionata dei controlli
Responsiveness ( <b>traducibile come rispondenza / congruità. Si riferisce alla piena presa in considerazione dei contributi delle autorità locali al processo decisionale e all'elaborazione delle politiche</b> )	<b>Strumenti innovativi per l'implementazione:</b> ad esempio patti territoriali e assunzione di impegni direttamente collegati agli obiettivi UE da parte dei rappresentanti locali (eletti ed esponenti istituzionali)



Le buone pratiche individuate (biennio 2011 - 2013) nell'azione della Commissione Europea, del Parlamento Europeo e del Comitato delle Regioni, suddivise per criteri e per temi, sono consultabili a questo link:

<http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/mlg-brochure-best-practices-2013.pdf>

## 4.7. Il case study "Multilevel governance in support of Europe 2020"



Sempre in tema di buone pratiche, sulla MLG va segnalato lo studio "multilevel governance in support of Europe 2020", realizzato da Spatial Foresight GmbH, con il supporto della Commissione Europea, consultabile al link:

<http://www.spatialforesight.eu/2020.html>

Si tratta di un lavoro di ricerca nel corso del quale sono stati individuati 8 cases study in due ambiti specifici di Europa 2020: l'efficienza energetica e l'inclusione sociale nelle aree urbane.

Le esperienze oggetto dell'indagine sono:

- › Strategia energetica regionale di Prignitz - Oberhavel (Germania)
- › Sviluppo Urbano Sociale sostenibile a Stoccolma (Svezia);
- › Piano Territoriale per l'energia nelle Valli Alpine (Italia);
- › Progetti di rigenerazione sociale nella Regione di Pomorskie (Polonia)
- › L'energia locale a Vrhnika (Slovenia)
- › Progetto "Energivie Alsace" efficienza energetica e costruzioni (Francia)
- › Migranti nella Romania Interculturale a Timisoara (Romania);
- › Start - up imprenditoriale per gruppi vulnerabili a Liverpool

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

Lo studio è attualmente in fase di realizzazione. Maggiori informazioni sull'evoluzione e sui risultati all'indirizzo:

## 5. La strategia “Europa 2020”

### 5.1. Il precedente storico: la strategia di Lisbona

La strategia di Lisbona fu approvata al Consiglio Europeo dei capi di Stato e di governo che si tenne nella capitale portoghese nel marzo del 2000, insieme ad un fitto programma di riforme economiche basato sulla volontà di imprimere nuovo slancio alle politiche comunitarie e di adottare provvedimenti di lungo termine, partendo da una congiuntura economica promettente. L'elaborazione della strategia di Lisbona si colloca in un momento di profonde e importanti evoluzioni dell'economia e della società contemporanee: da un lato, il fenomeno della globalizzazione spinge l'economia europea alla ricerca di un posizionamento all'avanguardia in tutti i settori, nel quale è forte l'intensificarsi della concorrenza; dall'altro, la repentina diffusione delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, esige una revisione completa del sistema d'istruzione europeo e la garanzia dell'accesso alla formazione lungo tutto l'arco della vita. L'intento delle decisioni assunte con la strategia di Lisbona, è dunque quello di anticipare la duplice sfida tecnologica e sociale che si presenta ed allo stesso tempo deve soprattutto servire da trampolino per conseguire l'obiettivo della piena occupazione. Lo scopo espressamente dichiarato è quello di fare dell'Unione Europea la più competitiva e dinamica economia della conoscenza entro il 2010. Per la prima volta, viene attribuito un ruolo portante ai temi della conoscenza, pur nell'ambito di un documento che spazia in tutti i campi della politica economica. Le priorità della strategia di Lisbona riguardano:

- › l'inserimento dell'uso di Internet nelle attività e nei servizi della pubblica amministrazione;
- › la definizione di uno spazio europeo della ricerca e dell'innovazione attraverso la creazione di una rete transeuropea tra istituti di ricerca, università, biblioteche scientifiche e scuole;
- › l'elaborazione di una carta europea per le piccole e medie imprese e il sostegno all'avviamento di imprese ad alto contenuto tecnologico;
- › la promozione della mobilità di studenti e ricercatori attraverso specifici programmi comunitari;
- › l'incremento entro il 2010 dell'occupazione dal 61% (media europea) al 70% e del numero di donne occupate dal 51% al 60%.

Nel 2005, la strategia di Lisbona fu oggetto di una “revisione” di metà percorso e gli sforzi furono orientati principalmente verso le due finalità principali di crescita economica e di occupazione. Furono definiti nuovi principi sui quali impostare le azioni da mettere in atto: iniziative mirate, a partire dalle riforme già in corso in ciascuno Stato membro; vasta ed efficace partecipazione e condivisione degli obiettivi della strategia, promuovendo e sollecitando il coinvolgimento di tutte le parti interessate nell'attuazione delle riforme ad ogni livello; semplificazione e razionalizzazione della strategia, definendo una programmazione triennale; chiari e distinti livelli di responsabilità; modalità di elaborazione e di presentazione delle relazioni sullo stato di attuazione.

Nonostante la revisione di metà percorso, gli obiettivi non furono raggiunti, furono conseguiti solo parzialmente. Allo scadere del periodo di riferimento quindi, fu necessaria una valutazione della distanza intercorrente tra la situazione reale e gli ambiziosi obiettivi, nonché una fissazione di nuovi obiettivi e nuove priorità.

### 5.2. Priorità e azioni faro di Europa 2020

Presentata il 3 marzo 2010, la strategia “Europa 2020” succede alla “strategia di Lisbona”, che era giunta al suo termine naturale senza raggiungere pienamente gli obiettivi che si era data e che aveva rivisto al ribasso nella revisione di metà percorso del 2005.

Tre le priorità di “Europa 2020”:

- › crescita intelligente: promuovere un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

- ▶ crescita sostenibile: promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
- ▶ crescita inclusiva: promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale;

Per ogni priorità, vengono individuati obiettivi misurabili che riflettano la diversità delle situazioni degli Stati membri e la cui misurazione sia basata su dati sufficientemente attendibili da consentire un confronto.

Per il raggiungimento degli obiettivi la strategia prevede sia la realizzazione di iniziative degli Stati membri, sia attuazione di «un'ambiziosa serie di azioni a livello di UE», volte a porre nuove basi più sostenibili per la crescita. Sono le cosiddette «iniziative faro» che dovrebbero vicendevolmente rafforzarsi con le iniziative nazionali.

OBIETTIVI PRINCIPALI		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Portare il tasso di occupazione della popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni dall'attuale 69% ad almeno il 75%;</li> <li>▶ investire il 3% del PIL in R&amp;S, migliorando in particolare le condizioni per gli investimenti in R&amp;S del settore privato e definire un nuovo indicatore per seguire i progressi in materia di innovazioni;</li> <li>▶ ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 o del 30%, se sussistono le condizioni necessarie, portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel nostro consumo finale di energia e migliorare del 20% l'efficienza energetica;</li> <li>▶ ridurre il tasso di abbandono scolastico al 10% rispetto all'attuale 15% e portare la quota della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni in possesso di un diploma universitario dal 31% ad almeno il 40%;</li> <li>▶ ridurre del 25% il numero di europei che vivono al di sotto delle soglie di povertà nazionali, facendo uscire dalla povertà più di 20 milioni di persone.</li> </ul>		
CRESCITA INTELLIGENTE	CRESCITA SOSTENIBILE	CRESCITA INCLUSIVA
<p><b>Innovazione:</b> Iniziativa faro dell'UE "L'Unione dell'Innovazione" per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione onde rafforzare la catena dell'innovazione ed innalzare i livelli d'investimento in tutta l'Unione.</p>	<p><b>Clima, energia e mobilità</b> Iniziativa faro dell'UE "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse" per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse decarbonizzando la nostra economia, incrementando l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzando il nostro settore dei trasporti e promuovendo l'efficienza energetica.</p>	<p><b>Occupazione e competenze</b> Iniziativa faro dell'UE "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro", onde modernizzare i mercati occupazionali agevolando la mobilità della manodopera e l'acquisizione di competenze lungo tutto l'arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, conciliando meglio l'offerta e la domanda di manodopera.</p>
<p><b>Istruzione</b> Iniziativa faro dell'UE "Youth on the move" per migliorare le prestazioni dei sistemi d'istruzione e aumentare l'attrattiva internazionale degli istituti europei di insegnamento superiore.</p>	<p><b>Competitività</b> Iniziativa faro dell'UE "Una politica industriale per l'era della globalizzazione" onde migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI e favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale.</p>	<p><b>Lotta alla povertà</b> Iniziativa faro dell'UE "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.</p>
<p><b>Società digitale</b> Iniziativa faro dell'UE "Un'agenda europea del digitale" per accelerare la diffusione dell'internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese.</p>		

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

Su queste basi sono stati selezionati i seguenti traguardi:

- ▶ il **tasso di occupazione** delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni dovrebbe raggiungere il 75%, anche mediante una maggior partecipazione delle donne e dei lavoratori più anziani e a una migliore integrazione dei migranti nella popolazione attiva;
- ▶ l'obiettivo UE per gli **investimenti in Ricerca e Sviluppo (R&S)**, pari al 3% (fissato già nella strategia di Lisbona), ha reso evidente la necessità di investimenti pubblici e privati ma più che sul risultato, si basa sui mezzi utilizzati per raggiungerlo. È chiara l'esigenza di migliorare le condizioni per la R&S privata nell'UE. A questo puntano molte delle azioni e delle misure proposte da "Europa 2020". Inoltre, "Europa 2020" sottolinea che mettendo insieme R&S e innovazione, sarà possibile ampliare la portata della spesa che diventerebbe più mirata verso le operazioni commerciali e i fattori di produttività. Viene dunque mantenuto l'obiettivo al 3%, ma viene anche definito un indicatore tale da riflettere l'intensità in termini di R&S e di innovazione;
- ▶ **ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20%** rispetto ai livelli del 1990 o del 30%, se sussistono le necessarie condizioni; portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel nostro consumo finale di energia e migliorare del 20% l'efficienza energetica;
- ▶ un obiettivo in termini di **livello d'istruzione** che affronti il problema dell'abbandono scolastico, riducendone il tasso al 10% (al momento della presentazione della strategia si era al 15%) ed aumentando la quota della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni che ha completato gli studi superiori ad almeno il 40% nel 2020;
- ▶ il numero di europei che vivono al di sotto delle soglie di **povertà** nazionali dovrebbe essere ridotto del 25%, facendo uscire dalla povertà più di 20 milioni di persone.

Questi traguardi sono **connessi tra di loro**. Livelli **d'istruzione** più elevati ad esempio, favoriscono l'**occupabilità**, mentre i progressi compiuti nell'aumentare il tasso di occupazione contribuiscono a **ridurre la povertà**. Una maggior capacità di **ricerca, sviluppo e innovazione** in tutti i settori dell'economia, associata ad un **uso più efficiente delle risorse**, può migliorare la **competitività** e può favorire la creazione di posti di lavoro. Investendo in tecnologie più pulite a basse emissioni di carbonio si protegge l'**ambiente**, si contribuisce a **combattere il cambiamento climatico** e si possono creare **nuovi sbocchi per le imprese e nuovi posti di lavoro**.

L'attenzione collettiva deve concentrarsi sul raggiungimento di questi traguardi.

Gli obiettivi che vengono definiti «rappresentativi e non limitativi», non rappresentano un approccio unico, «valido per tutti». Ferma restando l'eterogeneità dei livelli di sviluppo, più marcata oggi rispetto a quando pochi Paesi facevano parte della Comunità Europea il presupposto, al momento della presentazione di "Europa 2020" era che **i traguardi proposti si adattassero a tutti gli Stati membri, vecchi e nuovi**. Gli investimenti in ricerca e sviluppo, innovazione, istruzione e tecnologie efficienti sotto il profilo delle risorse, possono infatti comportare 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 propose che questi traguardi dell'UE fossero tradotti in **obiettivi e percorsi nazionali**, onde rispecchiare la situazione di ciascuno Stato membro e il livello di ambizione che è in grado di raggiungere nell'ambito di uno sforzo globale su scala europea, per conseguire questi traguardi.

## *Crescita intelligente: un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione*

Una crescita intelligente è quella che promuove la **conoscenza** e l'innovazione come **motori della futura crescita**. 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 tuttavia, l'azione deve essere associata a imprenditoria, finanziamenti e attenzione alle esigenze degli utenti e alle opportunità di mercato.

L'Europa deve agire sui seguenti fronti:

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

**innovazione:** cioè sull'impatto e sulla composizione della spesa per la ricerca e migliorare le condizioni per l'R&S del settore privato nell'UE;

**istruzione, formazione e formazione continua:** 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 però 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:** 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.

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. Queste politiche devono essere attuate a livello regionale, nazionale e dell'Ue.

## *Crescita sostenibile: promuovere un'economia più efficiente, più verde e più competitiva*

Crescita sostenibile significa costruire un'economia **efficiente** sotto il profilo delle risorse, **sostenibile** e **competitiva**, sfruttare 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 (Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione), sfruttare le reti su scala europea ed aumentare i vantaggi competitivi delle imprese europee, specie per quanto riguarda l'industria manifatturiera e le Piccole e Medie Imprese (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, rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale.

L'Europa deve agire sui seguenti fronti:

**competitività:** l'UE è diventata prospera grazie al commercio, esportando in tutto il mondo ed importando tanto fattori di produzione quanto prodotti finiti. Le forti pressioni sui mercati di esportazione impongono di migliorare la competitività nei confronti dei nostri principali partner commerciali mediante una produttività più elevata. "Europa 2020" mette a tema la **competitività relativa** nell'area dell'euro e nell'intera Unione. L'UE ha aperto la strada per quanto riguarda le soluzioni verdi, ma la sua posizione di leader è minacciata dai suoi principali concorrenti, in particolare la Cina e l'America settentrionale. L'UE deve **conservare la sua posizione di leader 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, rilanciando quindi la competitività industriale;

**lotta al cambiamento climatico:** per conseguire gli obiettivi, è necessario ridurre le emissioni molto più rapidamente nel prossimo decennio rispetto a quello passato e sfruttare 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. È necessario aumentare la resistenza delle economie dei Paesi europei ai rischi climatici, nonché la capacità di prevenzione e risposta alle catastrofi;

**energia pulita ed efficiente:** il conseguimento degli obiettivi in materia di energia, può portare ad un **risparmio di 60 miliardi di euro di importazioni petrolifere e di gas al 2020**. Non si tratta solo di un risparmio in termini finanziari, ma di un aspetto essenziale per la sicurezza energetica. La sola realizzazione dell'obiettivo UE in merito alla quota di energia proveniente da fonti rinnovabili sul totale dei consumi (20%) potrebbe creare oltre **600.000 posti** di lavoro nell'Unione che potrebbero diventare addirittura **un milione** se fosse raggiunto anche l'obiettivo di aumentare del 20% **l'efficienza energetica**.

Agire nell'ambito di questa priorità, **significa rispettare gli impegni di riduzione delle emissioni** in modo da massimizzare i benefici e ridurre al minimo i costi, anche mediante la diffusione di soluzioni tecnologiche innovative. È inoltre importante cercare di **scindere la crescita dall'uso dell'energia** e di diventare

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, il che conferisce all'Europa un vantaggio competitivo riducendone al tempo stesso la dipendenza dalle fonti estere di materie prime e prodotti di base.

## *Crescita inclusiva: un alto tasso di occupazione per la coesione economica, sociale e territoriale*

Crescita inclusiva significa **rafforzare la partecipazione delle persone mediante livelli di occupazione elevati**, investire nelle **competenze**, **combattere la povertà e modernizzare i mercati del lavoro**, nonché i **sistemi educativi** e di **protezione sociale** per aiutare i cittadini a prepararsi ai cambiamenti e a gestirli per 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** durante l'intera esistenza. L'Europa deve sfruttare appieno le potenzialità della sua forza lavoro per far fronte all'invecchiamento della popolazione e all'aumento della concorrenza globale. Occorreranno politiche in favore della **parità di genere** per aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, in modo da favorire la crescita e la coesione sociale.

L'Europa deve agire sui seguenti fronti:

**occupazione:** 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. Si rischia seriamente che le persone escluse dal mondo lavorativo o non fortemente legate ad esso vedano peggiorare la loro situazione occupazionale;

**competenze:** circa 80 milioni di persone hanno scarse competenze o solo competenze di base, ma l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita avvantaggia soprattutto le persone più istruite. Nel decennio 2010 - 2020 saranno creati 16 milioni di posti altamente qualificati, mentre i posti scarsamente qualificati scenderanno di 12 milioni. L'allungamento della vita lavorativa presuppone anche la possibilità di acquisire e sviluppare nuove competenze durante tutto l'arco della propria esistenza;

**lotta alla povertà:** prima della crisi, erano a rischio di povertà 80 milioni di persone, tra cui 19 milioni di bambini. L'8% della popolazione attiva non guadagna abbastanza e vive al di sotto della soglia di povertà. I disoccupati sono particolarmente a rischio.

Le misure adottate nell'ambito di questa priorità, consistono **nel modernizzare e potenziare le politiche in materia di occupazione, istruzione, 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. L'accesso alle strutture per l'infanzia e alle cure per le altre persone a carico, sarà importante al riguardo. In tale contesto sarà fondamentale applicare i principi della flessicurezza e consentire alle persone di acquisire nuove competenze per adeguarsi alle mutate condizioni e all'eventuale riorientamento professionale. Forte anche **l'impegno per lottare contro la povertà e l'esclusione sociale e ridurre le disuguaglianze in termini di salute**, per far sì che la crescita risulti vantaggiosa per tutti. Sarà altrettanto importante per noi essere in grado di favorire un invecchiamento attivo e in buona salute, onde garantire una coesione sociale e una produttività più elevata.



Per aggiornamenti in tempo reale è possibile consultare il sito della strategia Europa 2020:

[http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm)

## *5.3. Implementazione e monitoraggio della strategia Europa 2020*

Tutti gli Stati membri si sono impegnati a realizzare gli obiettivi di Europa 2020 e li hanno tradotti in obiettivi e politiche nazionali. È necessario però il coordinamento e la sinergia degli sforzi di tutti per i Paesi, per il raggiungimento degli obiettivi.

Per questa ragione, la Commissione Europea ha istituito un ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche detto **semestre europeo**. Ogni anno viene pubblicata un'analisi dettagliata dei programmi di riforme strutturali ed economiche di ciascun Paese dell'UE e vengono rese note raccomandazioni per i successivi 12 - 18 mesi.

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

Il semestre europeo inizia con l'adozione da parte della Commissione, di solito verso la fine dell'anno, **dell'analisi annuale della crescita** che definisce le priorità per l'anno successivo in materia di promozione della crescita e dell'occupazione.

Nel **mele di marzo** di ogni anno, sulla base dell'analisi annuale della crescita, i capi di Stato e di governo definiscono gli orientamenti dell'UE per le politiche nazionali. Partendo dalla stessa analisi, nel vertice di primavera il Consiglio Europeo fa il punto su:

- situazione macroeconomica generale;
- progressi registrati per conseguire i 5 obiettivi quantitativi dell'UE;
- passi avanti compiuti nell'ambito delle iniziative prioritarie della strategia.

Il Consiglio elabora inoltre **orientamenti strategici** su aspetti macroeconomici, di bilancio e riguardanti le riforme strutturali e le misure di stimolo alla crescita, nonché sulle relative interconnessioni.

Il passo successivo è rappresentato dalla presentazione, ad opera degli Stati membri, dei **piani nazionali per il risanamento delle finanze pubbliche e dei programmi di riforma** finalizzati al conseguimento di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva.

Tra maggio e giugno, La Commissione valuta i programmi nazionali ed elabora delle **raccomandazioni per ciascun Paese** che vengono discusse in sede di Consiglio dell'Unione Europea ed approvate in sede di Consiglio Europeo.

Le Raccomandazioni devono, quindi, essere recepite dai Paesi membri. Qualora tale recepimento non avvenga può esserci un «avvertimento» se si tratta del programma di riforme o un sistema di incentivi e sanzioni se il ritardo nel recepimento riguarda il piano per il risanamento delle finanze pubbliche.

In sede di Consiglio dell'Unione Europea, avviene poi il **monitoraggio** degli specifici obiettivi e delle specifiche priorità.

Nel monitoraggio relativo al raggiungimento degli obiettivi, entrano in gioco anche il Parlamento Europeo, gli organi consultivi, i Parlamenti nazionali e le parti sociali.

## 5.4. Gli ultimi dati sull'implementazione di Europa 2020

Nell'ottobre del 2013 l'Istituto di Statistica Europeo (Eurostat) ha pubblicato un Rapporto intitolato "Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support Europe 2020 strategy" che contiene dati rilevati su scala europea in tema di: occupazione, spesa in ricerca e sviluppo, energie rinnovabili, educazione e formazione, rischio di povertà e "disegna" anche i profili nazionali degli Stati membri (alla situazione italiana sarà dedicato il paragrafo 5.4).

Secondo Eurostat tra il 2005 e il 2008 il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra i 25 e i 64 anni è stato in crescita fino a raggiungere il 70,3%, con differenze significative tra i diversi segmenti della forza lavoro (lavoratori giovani o anziani, uomini o donne, ad elevata o a bassa qualificazione). Nel 2009 si è registrata un'inversione di tendenza che è proseguita negli anni successivi. Oggi il dato è fermo al 68,5%, ancora lontano dunque dall'obiettivo 2020 del 75%.

Viene poi segnalata per il periodo 2005 - 2012 una crescita dell'occupazione femminile più veloce di quella maschile, con conseguente riduzione del divario di genere, dovuta, in realtà soprattutto al fatto che i settori occupazionali ad elevata presenza maschile sono stati quelli che prima e più duramente sono stati colpiti dalla crisi.

**La crisi economica ha reso particolarmente vulnerabili alcuni segmenti della forza-lavoro:** i giovani, i lavoratori poco qualificati, i cittadini dei Paesi terzi. Nei confronti di questi gruppi sono necessarie misure specifiche e impegni concreti se si vogliono raggiungere gli obiettivi 2020 per ciò che riguarda la crescita inclusiva.

Eurostat segnala inoltre come le dinamiche demografiche di lungo periodo rendono assolutamente prioritaria la **necessità di incrementare i tassi di occupazione:** la sinergia tra riduzione della fertilità e aumento delle aspettative di vita infatti, determinerà, nel medio - lungo periodo una riduzione della forza lavoro, ma per l'equilibrio generale sarà necessario aumentare i tassi di occupazione.

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

Per quanto riguarda la percentuale di Prodotto Interno Lordo **investita in ricerca e sviluppo (R&S)**, Eurostat rileva un dato sostanzialmente stabile nel periodo 2005 - 2007 (1,8% del PIL). Il dato ha iniziato a crescere con l'avvio della crisi economica e ciò, sostiene Eurostat, è significativo di un approccio europeo finalizzato a stimolare la crescita proprio a partire dalle spese in R&S.

Tra il 2009 e il 2011 le spese in R&S si sono stabilizzate attorno al 2% del PIL; anche su questo punto l'Europa è dunque «fuori strada» rispetto all'obiettivo 2020 del 3%. La spesa in R&S è il fattore primario per la costruzione del successo di un'economia basata sulla conoscenza ma, avverte Eurostat, sono necessari anche altri elementi quali la **diffusione dell'istruzione universitaria o post universitaria** e i **brevetti tecnologici**. Su questi aspetti, si legge nel Rapporto, i progressi sono «significativi, tanto da affrontare al meglio le sfide demografiche ed essere preparati all'aumento delle spese in R&S in futuro». L'UE ha anche ridotto il gap rispetto a Paesi più avanzati come gli USA, il Giappone, la Cina e la Corea del Sud.

Relativamente al tema delle **energie rinnovabili**, il Rapporto Eurostat rileva dati su emissioni e quantità di energie rinnovabili consumate, sul totale del consumo e dell'efficienza energetica.

Tra il 2005 e il 2007 le **emissioni di gas serra** sono rimaste costanti, il calo è iniziato nel 2008, anche a causa della contrazione dell'attività economica; il calo più consistente si è avuto tra il 2007 e il 2011 quando le emissioni si sono ridotte del 10%, dapprima a causa della crisi economica e poi per la ripresa lenta che ha «drammaticamente ridotto la domanda di energia».

A questi dati strutturali si è aggiunto «l'impegno umano» e nel 2011 si è registrato un totale di emissioni di gas serra del 17% inferiore al 1990; siamo dunque a 3 punti percentuali dal target 2020 (-20%).

La **quota di energie rinnovabili sul totale dei consumi** è cresciuta passando dall'8,5% del 2005 al 13% del 2011. Secondo Eurostat sono comunque necessari «ulteriori progressi» per raggiungere la soglia del 20% fissata per il 2020.

Infine, in termini di **efficienza energetica**, Eurostat afferma che ad oggi l'obiettivo può dirsi raggiunto per il 70%, anche se tale risultato è dovuto solo in parte ad effettivi miglioramenti dell'efficienza stessa: le proiezioni sulla base delle quali era stato fissato l'obiettivo efficienza, assumevano una costante crescita del PIL. Il basso livello di performance economica dunque, risulta pesantemente condizionante.

In tema di **educazione e formazione**, Eurostat segnala sin dal 2005 un continuo calo degli **abbandoni** scolastici che, tra il 2005 e il 2011 sono passati dal 15,8% al 12,8%. Si tratta di un progresso importante per arrivare al 10% entro il 2020, ma le dinamiche demografiche in corso potrebbero rendere l'obiettivo irraggiungibile se gli sforzi non saranno intensificati.

Anche l'indicatore relativo al numero di 30-34enni che hanno concluso un percorso un **percorso universitario** (laurea o post laurea), risulta in continuo aumento: dal 28% del 2005 al 35,8% del 2012; su questo aspetto dunque, l'obiettivo 2020 (40%) dovrebbe essere raggiunto.

Le previsioni sulle **competenze** richieste dal mercato del lavoro entro il 2020 sottolineano l'importanza degli alti livelli di formazione; tra il 2010 e il 2020 si ipotizza la creazione di 18 milioni di posti di lavoro altamente qualificati, mentre quelli per lavoratori a basse competenze si ridurranno di circa 10 milioni.

L'ultimo gruppo di indicatori sui quali il Rapporto Eurostat fa il punto è quello relativo alla **povertà e all'esclusione sociale**.

Il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale si è ridotto tra il 2005 e il 2009 (anno in cui si è arrivati a 114 milioni di persone), mentre poi ha ricominciato a salire, raggiungendo nel 2011 quota 120 milioni (un europeo su quattro).

Il 2009 segna un anno di svolta (in negativo) per due delle tre dimensioni rilevate quando si parla di povertà: la deprivazione materiale e il fatto di vivere in una famiglia a bassa intensità lavorativa, mentre il terzo indicatore, cioè il numero di persone a rischio povertà dopo i trasferimenti sociali, è rimasto stabile fino al 2010, per poi iniziare a peggiorare.

Nel 2011 la distanza dell'UE dall'obiettivo 2020 (ridurre il numero di persone a rischio povertà ed esclusione di 20 milioni di unità) era stimata in 24 milioni.

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

Priorità	Indicatori - chiave	2005	2009	2011	2012	Obiettivo 2020
Occupazione	<b>Tasso di occupazione totale</b> (% sulla popolazione 20 à 64 anni)	<b>68,0</b>	<b>69,0</b>	<b>68,6</b>	<b>68,5</b>	<b>75,0</b>
	<b>Tasso di occupazione femminile</b> (% sul totale della popolazione femminile 20 à 64 ani)	60,0	62,3	62,3	62,4	
	<b>Tassi di occupazione maschile</b> (% sul totale della popolazione maschile 20-64 anni)	76,0	75,8	75,0	74,6	
Ricerca e sviluppo	<b>Spesa interna lorda per R&amp;S</b> (% sul PIL)	<b>1,82</b>	<b>2,01</b>	<b>2,03</b>	:	<b>3,00</b>
Clima ed energia	<b>Emissioni di gas serra</b> (indice 1990 = 100)	<b>93,2</b>	<b>83,7</b>	<b>83,0</b>	:	<b>80,0</b>
	<b>Quota di energie rinnovabili sul totale del consumo (%)</b>	<b>8,5</b>	<b>11,6</b>	<b>13,0</b>	:	<b>20,0</b>
	<b>Consumi di energia primaria</b> (in milioni di TEP - Tonnellate di petrolio equivalente)	<b>1 703</b>	<b>1 592</b>	<b>1 583</b>	:	<b>1 474</b>
Educazione	<b>Abbandoni scolastici</b> (% sul totale della popolazione 18-24 anni )	<b>15,8</b>	<b>14,3</b>	<b>13,5</b>	<b>12,8</b>	<b>&lt;10,0</b>
	<b>Abbandoni scolastici - popolazione femminile</b> (% sul totale della popolazione femminile)	13,8	12,4	11,6	11,0	
	<b>Abbandoni scolastici - popolazione maschile</b> (% sul totale della popolazione maschile)	17,8	16,2	15,3	14,5	
	<b>Laureati - dato complessivo</b> (% sulla popolazione 18-34 anni)	<b>28,0</b>	<b>32,2</b>	<b>34,6</b>	<b>35,8</b>	<b>≥40,0</b>
	<b>Donne laureate</b> (% sulla popolazione femminile 18-34 anni)	30,0	35,6	38,5	40,0	
	<b>Uomini laureati</b> (% sul totale della popolazione maschile 18-34 anni)	26,0	28,8	30,8	31,6	
Povertà ed esclusione sociale	<b>Persone a rischio di povertà ed esclusione sociale</b> (in milioni)	<b>123,9</b>	<b>113,8</b>	<b>119,8</b>	:	<b>95,7</b>
	<b>Persone a rischio di povertà ed esclusione sociale</b> (% sul totale della popolazione)	25,6	23,1	24,2	:	
	<b>Persone che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa</b> ( % sul totale della popolazione )	10,3	9,0	10,2	:	
	<b>Persone a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali</b> (% sul totale della popolazione)	16,4	16,3	16,9	:	
	<b>Persone in situazione di severa deprivazione materiale</b> (% sul totale della popolazione)	10,7	8,1	8,8	:	

Fonte: EUROSTAT



Il testo completo del Rapporto Eurostat è scaricabile a questo indirizzo:

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-02-13-238](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-02-13-238)

Un mese dopo il Rapporto Eurostat, nel novembre 2013, la Commissione Europea ha pubblicato l'“**Annual Growth Survey**” con cui ogni anno, inizia il semestre europeo.

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

Dalla Relazione emerge che la sfida più impegnativa che l'economia europea ha di fronte, consiste nel trovare il modo di **sostenere il processo di ripresa** in corso, proseguendo la strada intrapresa verso la **correzione degli squilibri economici accumulatisi prima della crisi**.

La Relazione descrive inoltre le **cinque priorità** individuate dalla Commissione Europea:

- portare avanti un **risanamento di bilancio** differenziato e favorevole alla crescita;
- **ripristinare l'erogazione di prestiti** all'economia;
- promuovere **la crescita e la competitività**, adesso e in futuro;
- lottare contro la **disoccupazione e le conseguenze sociali** della crisi;
- **modernizzare la pubblica amministrazione**.

Sono le stesse priorità che erano state individuate per il 2014 e sulle quali «gli Stati membri hanno fatto progressi».

La Relazione pone però l'accento su settori diversi per tener conto dell'evoluzione del contesto economico europeo ed internazionale.

In tema di **risanamento di bilancio**, vengono sottolineati i progressi e il dimezzamento del disavanzo medio di bilancio rispetto ai livelli 2009 (quasi 7% del PIL).

Restano **elevati i livelli del debito** che dovrebbero arrivare quasi al 90% del PIL nel 2014 per poi iniziare a scendere.

Il ritmo del risanamento può essere rallentato grazie alla tempestività degli interventi degli Stati membri e oggi si può puntare al **miglioramento della qualità della spesa pubblica**, nonché alla **modernizzazione** della pubblica amministrazione a tutti i livelli. I Paesi con un maggior margine di bilancio dovrebbero **stimolare gli investimenti** e i consumi privati, mentre gli **investimenti a lungo termine** nell'istruzione, nella ricerca e innovazione, nell'energia e nella tutela dai cambiamenti climatici, dovrebbero **sfuggire ai tagli di bilancio**. Il carico fiscale dovrebbe essere trasferito dal lavoro al consumo, ai beni immobili o all'inquinamento.

La Commissione rileva che il settore finanziario «è stato in parte risanato» e segnala gli effetti positivi degli sforzi compiuti nella direzione dell'Unione Bancaria, ma chiede di «fare di più per ridurre l'elevato debito privato», di «preparare le banche ai nuovi requisiti patrimoniali e alle prove di stress» e di «agevolare l'accesso delle imprese ai finanziamenti».

La crisi ha **riorientato l'equilibrio economico verso la crescita delle esportazioni**, ma i progressi compiuti sono ritenuti «insufficienti in termini di apertura dei mercati dei prodotti e dei servizi alla concorrenza», soprattutto in tema di mercato dell'energia, professioni regolamentate e modernizzazione dei sistemi di ricerca.

Progressi sono segnalati anche in tema di **modernizzazione del mercato del lavoro**, che dovrebbe permettere di integrare un maggior numero di persone nella popolazione attiva. Le direzioni in cui lavorare sono quelle del sostegno attivo, della formazione per i disoccupati e della modernizzazione dei sistemi di istruzione.

Agli Stati membri è inoltre chiesto un **monitoraggio delle retribuzioni** (a garanzia della competitività e della domanda interna) e **dei sistemi di protezione sociale** (che devono inglobare i soggetti più vulnerabili).

Infine per quanto riguarda la **Pubblica Amministrazione**, la Relazione sottolinea che diversi Stati membri stanno cercando di migliorare l'efficienza del settore pubblico nazionale, anche attraverso una maggiore cooperazione fra i vari livelli di governo. L'obiettivo prioritario dovrebbe essere la promozione dei servizi pubblici on-line e la riduzione delle formalità burocratiche.

L'analisi annuale della crescita chiede, inoltre, ai Paesi membri, un maggiore impegno nell'applicare le raccomandazioni specifiche, con un maggior coinvolgimento di parlamenti nazionali, parti sociali e cittadini.



Il testo completo dell'analisi annuale della crescita è scaricabile all'indirizzo:

[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014_it.pdf)

## 5.5. Europa 2020: lo stato dell'arte in Italia

Il già citato Rapporto Eurostat, contiene come detto anche i "profili" dei diversi Paesi, cioè una sintesi dei dati relativi ai diversi indicatori e delle principali raccomandazioni della Commissione Europea.

Sin dall'inizio della recessione, l'Italia ha sperimentato **un notevole aumento del numero di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale**; il divario tra la situazione reale del Paese e il target Europa 2020, è quindi consistente.

Anche sul versante dell'occupazione «sono necessari sforzi superiori alla media comunitaria», anche se i livelli occupazionali si sono sostanzialmente stabilizzati negli ultimi tre anni.

Per il nostro Paese, gli obiettivi Europa 2020 più prossimi sono quelli relativi a investimenti in Ricerca e Sviluppo (R&S), riduzione di emissioni a effetto serra ed energie rinnovabili.

A. Gli ultimi dati disponibili - fonte: Eurostat			
Indicatore	Dato	Anno	Obiettivo
Tasso di occupazione 20-64 anni	61	2012	67
Spese in R&S (% sul PIL)	1,25	2011	1,53
Emissioni di gas serra	-10	2010	-13
Quota energie rinnovabili sui consumi finali	11,5	2011	17
Consumo primario di energia	161,9	2011	-
Abbandoni scolastici (% su popolazione 18 - 24 anni)	17,6	2012	15
Percentuale di laureati sul totale della popolazione 30 - 34 anni	21,7	2012	26
Numero di persone a rischio povertà esclusione	17.112	2011	12.899

B. Le misure adottate	
<b>Ricerca e sviluppo</b>	Riduzione del digital divide, sostegno a progetti di ricerca e sviluppo attraverso il Fondo per la crescita sostenibile, misure a sostegno dell'innovazione nel campo della salute
<b>Educazione</b>	Miglioramento della qualità e dell'efficienza dell'insegnamento - modernizzazione dei sistemi educativi - incentivi basati sulla qualità, investimento di risorse per il miglioramento delle competenze e delle conoscenze di base a scuola - progetti specifici per la prevenzione dell'abbandono scolastico, soprattutto tra i gruppi vulnerabili.
<b>Occupazione</b>	Riforma dei sistemi di protezione sociale - facilitazione delle transizioni tra formazione e lavoro - misure di contrasto alla frammentazione geografica del mercato del lavoro - sostegno dei reingressi sul mercato del lavoro - misure per la salvaguardia dei congedi parentali .
<b>Riduzione emissioni gas serra</b>	Riorientamento del "Fondo Kyoto" (ministero dell'Ambiente) a favore dello sviluppo della green economy - estensione al 55% del credito di imposta per i programmi di riqualificazione energetica degli edifici - miglioramenti infrastrutturali per l'utilizzo di veicoli elettrici e incentivi per i veicoli a basse emissioni - promozione della mobilità sostenibile con l'aumento del trasporto merci su rotaia.
<b>Energie rinnovabili</b>	Incentivi al fotovoltaico e alle altre forme di energia rinnovabile (idroelettrico, geotermico, eolico) - riqualificazione energetica degli edifici pubblici.
<b>Efficienza energetica</b>	Rafforzamento e diffusione degli standard minimi di efficienza nel settore delle costruzioni , dei trasporti e dei prodotti compresi nel campo di applicazione della direttiva "Ecodesing" (2009 125/CE) - estensione del credito di imposta alle misure di efficienza energetica degli edifici.

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

<b>Lotta alla povertà</b>	Revisione della "Social Card" come strumento di prevenzione della povertà assoluta (aumento del numero dei beneficiari e delle risorse, ampliamento dei criteri di accesso con l'inclusione dei cittadini non italiani), revisione del Fondo di solidarietà sui prestiti ipotecari - sostegno all'affitto o all'acquisto della casa per le giovani coppie nel quadro del piano nazionale dell'edilizia residenziale.
---------------------------	--

<b>C. Le raccomandazioni della Commissione (maggio 2013)</b>	
<b>Sostenibilità delle finanze pubbliche</b>	La Commissione rileva l'impegno dell'Italia per la riduzione del rapporto debito/PIL e la conseguente chiusura della procedura di infrazione, ma ritiene «indispensabile» il mantenimento di questo sforzo di risanamento per rispettare tutti gli impegni di bilancio presi a livello europeo e per ridurre gradualmente l'elevato debito pubblico. La Commissione raccomanda anche «un costante intervento per migliorare l'efficienza e la qualità della spesa pubblica a tutti i livelli di governo».
<b>Attuazione delle riforme in contesto amministrativo e imprenditoriale</b>	I provvedimenti adottati per il miglioramento della posizione finanziaria e delle potenzialità di crescita. La Commissione chiede però «garanzie» sulla piena attuazione delle riforme a tutti i livelli di governo e da parte di tutti i soggetti interessati. Raccomandati inoltre, interventi di «miglioramento della capacità amministrativa» (sistema giudiziario e gestione dei Fondi europei), di semplificazione del contesto imprenditoriale e di lotta alla corruzione.
<b>Settore bancario</b>	La prolungata recessione ha compromesso la resilienza delle banche italiane e la loro capacità di sostenere l'attività economica, un aspetto critico se si considera il ruolo centrale svolto dalle banche nel finanziamento delle imprese. Le raccomandazioni di Bruxelles riguardano: il miglioramento della redditività e dell'efficienza del settore bancario, la gestione dei prestiti in sofferenza, l'accesso al credito e la sperimentazione di strumenti alternativi a quelli bancari per promuovere l'innovazione e la crescita delle imprese.
<b>Mercato del lavoro e politiche sociali</b>	La Commissione raccomanda di «attuare con decisione» la riforma del mercato del lavoro e le modifiche al quadro per la determinazione dei salari concordate dalla parti sociali a partire dal 2011 che «hanno la possibilità di migliorare l'andamento del mercato del lavoro e di incentivare la produttività». Secondo la Commissione, poi, il programma di riforme andrebbe improntato ai principi dell'equità sociale, mentre il sistema previdenziale andrebbe migliorato, in particolare orientando maggiormente le prestazioni verso le fasce più vulnerabili.
<b>Fiscalità</b>	I dati di partenza sono la complessità del sistema fiscale e gli elevati livelli di evasione. Le raccomandazioni riguardano lo spostamento dell'onere fiscale dal lavoro al consumo, l'aumento dell'adempimento fiscale e il fronteggiamento dei problemi legati al lavoro nero e all'economia sommersa.
<b>Apertura del mercato (settore servizi e industrie di rete)</b>	La Commissione sostiene che «sono state adottate misure importanti per aprire i mercati dei servizi e le industrie di rete». Questo contribuirà a stimolare la competitività, ma «servono ulteriori interventi» per incoraggiare la concorrenza, (servizi professionali e servizi pubblici locali) e per migliorare l'accesso ai mercati delle industrie di rete (miglioramenti infrastrutturali).



Testo integrale delle Raccomandazioni:

[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2013\\_italy\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2013_italy_it.pdf)

## 6. Il ruolo degli enti locali nella realizzazione di Europa 2020

Come si ricorderà (vd. “quadro istituzionale”), uno degli organi consultivi dell’Unione Europea, il Comitato delle Regioni (CdR), ha come specifico mandato quello di supportare le istituzioni comunitarie nell’implementazione di obiettivi e politiche rappresentando altresì, sindaci, presidenti di Regione, policy makers degli enti territoriali e rappresentanti politici degli organi elettivi delle comunità locali.

Per svolgere appieno il proprio mandato il CdR elabora pareri (di propria iniziativa o su richiesta delle istituzioni), redige studi e pubblicazioni ed ha predisposto nel corso del tempo strumenti specifici di monitoraggio delle politiche, delle azioni e delle procedure comunitarie che riguardano più da vicino le comunità locali UE.

Già si è detto (vd. cap. 4) di come, a partire dal 2009, il Comitato delle Regioni abbia lavorato per la diffusione di una «cultura della governance multilivello»; si può aggiungere ora che la piena e completa realizzazione degli obiettivi 2020 rappresenta per il CdR un ambito di lavoro specifico e progressivamente sviluppato nel corso del tempo. È il CdR che ha portato la voce degli enti locali nell’elaborazione della strategia 2020 e che oggi monitora il loro coinvolgimento nella realizzazione delle azioni e nel conseguimento degli obiettivi.

Partendo da questi presupposti, è facile comprendere come la letteratura di fonte CdR sul tema al quale è dedicato il presente capitolo sia vasta e variegata. È pressoché impossibile darne conto in maniera esaustiva ed è invece più realistico richiamare qui alcuni documenti fondamentali rinviando per ulteriori approfondimenti al portale del Comitato delle Regioni.

### *6.1. “Il futuro della strategia di Lisbona dopo il 2010”: primo parere del Comitato delle Regioni (2009)*

Il documento, adottato nel dicembre del 2009, rappresenta un momento importante del coinvolgimento degli enti locali nella fase finale di elaborazione della nuova strategia che sarà presentata quattro mesi dopo.

Nel Parere, il CdR richiama per la nuova strategia i cardini della «**sostenibilità**», della «**coesione**» e dell’«**equità**» e ricorda «l’importanza fondamentale» di una politica di coesione adottata su scala europea e «adeguatamente finanziata» che coinvolga tutte le Regioni d’Europa.

I due concetti, osserva il CdR, constatando il fallimento della Strategia di Lisbona, devono entrare a pieno titolo nella «misurazione della qualità della vita» e quindi nella valutazione della crescita che deve realizzarsi «nel rispetto dei limiti che possono essere sostenuti da un pianeta le cui risorse sono limitate».

La coesione sociale, inoltre è un obiettivo da raggiungere in un contesto di equità, in cui il contributo di tutti viene «ottimizzato» in vista della lotta alla povertà e della costruzione di un’economia sostenibile.

Cruciali in questa prospettiva vengono ritenuti **l’apprendimento permanente**, l’istruzione e la formazione come strumenti per «sviluppare i talenti creativi ed imprenditoriali dei cittadini europei».

Il Parere contiene inoltre **un’analisi dei problemi e delle sfide** che un’Europa chiamata a darsi nuovi obiettivi è chiamata ad affrontare.

Vi è in primo luogo un «**totale e radicale mutamento del contesto**», causato da una crisi che ha scosso dalle fondamenta il modello economico globale e che richiede un «approccio nuovo e sostenibile» in termini ecologici, sociali ed economici.

In secondo luogo, viene segnalato **l’aumento di rilevanza dell’obiettivo “lotta alla povertà”**, fenomeno già molto diffuso prima della crisi e da essa aggravato ulteriormente (l’Unione Europea aveva intanto proclamato il 2010 anno europeo della lotta alla povertà e all’esclusione sociale).

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

Vi sono poi delle «**sfide di lungo periodo**», come ad esempio le nuove tendenze demografiche, il cambiamento climatico, la sicurezza energetica, la globalizzazione e la coesione territoriale su cui il CdR chiede impegni precisi alla Commissione Europea in coerenza con il Trattato di Lisbona che, al momento dell'adozione del Parere preso in esame, era appena entrato in vigore.

Il CdR chiede anche «**un'allocazione più coordinata ed efficace delle risorse** e dei finanziamenti a livello europeo, nazionale, regionale e locale» con un riferimento alla Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa in materia di risorse finanziarie degli enti locali (articolo 9).

Non meno importante è ritenuto un **approccio territoriale comune a tutte le politiche**, che tenga conto delle caratteristiche specifiche delle diverse realtà regionali e locali europee.

Alla luce di queste premesse il CdR individua come aree prioritarie di investimento di quella che sarà Europa 2020: **la green economy, la coesione e l'integrazione sociale, nonché la governance multilivello** e sottolinea l'importanza di un **costante monitoraggio dell'impatto** della strategia.



Il testo integrale del parere è scaricabile al seguente link:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:141:0005:0010:IT:PDF>

## 6.2. La Piattaforma di monitoraggio "Europa 2020" (2010)

Nel 2010, dopo l'adozione di "Europa 2020", quella che era stata la Piattaforma di Monitoraggio di Lisbona diventa Piattaforma di Monitoraggio Europa 2020 (PMEUROPA2020).

Si tratta di uno strumento attraverso il quale gli enti regionali e locali dell'UE possono far sentire la loro voce in tutte le fasi del processo politico: dall'elaborazione, fino all'attuazione di Europa 2020. Tra le attività di PM2020 vanno ricordate:

- il monitoraggio del coinvolgimento dei livelli regionale e locale nella governance della strategia;
- l'individuazione degli ostacoli incontrati dagli enti locali nell'implementazione della strategia;
- l'incentivazione dello scambio di buone pratiche.

Ogni anno, alla vigilia del Consiglio Europeo di primavera, i rappresentanti politici della Piattaforma di monitoraggio Europa 2020 sono invitati a partecipare al dialogo territoriale organizzato dal CdR, uno strumento che offre l'opportunità di discutere in maniera interattiva con i più alti rappresentanti politici delle istituzioni dell'UE in merito all'attuazione di Europa 2020 nelle proprie regioni e città.

I componenti della Piattaforma vengono scelti tra i rappresentanti degli enti locali e regionali degli Stati membri e svolgono azioni di:

- **definizione delle posizioni politiche del CdR** sulle tematiche connesse con Europa 2020;
- **monitoraggio** della strategia Europa 2020;
- **scambio di buone pratiche**;
- **partecipazione ai progetti** realizzati nell'ambito della strategia Europa 2020 e agli eventi della Piattaforma;
- **partecipazione agli eventi** della Piattaforma di monitoraggio Europa 2020 (seminari, convegni politici).

Componenti italiani della Piattaforma di monitoraggio Europa 2020	
Comuni	Bolzano - Capodrise - Cremona - Firenze - Milano - Morra d'Alba - Lecce - Pordenone Recale - Roma Capitale - Rossano - Sora - Taleggio - Urbino
Province	Arezzo - Pisa - Roma - Torino
Regioni	Abruzzo - Basilicata - Emilia-Romagna - Regione Lazio - Liguria - Lombardia - Piemonte - Puglia - Marche - Sicilia - Toscana - Umbria
Enti territoriali	Langhe Monferrato Roero

Due membri del CdR svolgono la funzione di coordinatori politici della Piattaforma di monitoraggio Europa 2020, dando slancio al suo programma e riferendo all'Ufficio di presidenza e ad altre istituzioni in merito all'attività.

Alla Piattaforma di monitoraggio può aderire qualsiasi autorità regionale e locale dell'Unione Europea. Ai componenti della Piattaforma è richiesta la partecipazione alle ricerche e alle consultazioni, la partecipazione al Dialogo Territoriale e ad altri incontri, eventi o gruppi o tematici di lavoro, la tempestiva comunicazione di eventuali cambiamenti nell'Amministrazione locale.



Per maggiori informazioni, è possibile visitare il portale della Piattaforma di Monitoraggio Europa 2020:

<https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Pages/welcome.aspx>

## 6.3 I patti territoriali (2010)

Il coinvolgimento dei territori e dei cittadini è emerso come richiesta del CdR fin dal Parere adottato nel 2009.

Nell'ottobre dell'anno successivo, l'Ufficio di presidenza del CdR ha adottato un documento dal titolo "Patti territoriali per conseguire gli obiettivi di Europa 2020".

Un Patto territoriale per Europa 2020 è un accordo tra i livelli di governo di un Paese (nazionale, regionale, locale). I firmatari del Patto si impegnano a coordinare e sincronizzare le rispettive agende politiche in modo da concentrare le loro azioni e le risorse finanziarie sugli obiettivi e le finalità di Europa 2020.

I Patti territoriali conferiscono a "Europa 2020" una dimensione territoriale ed una titolarità territoriale.

L'approccio "contrattuale", sostenuto da adeguati indicatori e obiettivi condivisi da tutti i partner, consente di attivare le sinergie e gli effetti sistemici di cui gli Stati hanno bisogno per il raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020. I Patti territoriali sono dunque utili per aiutare a colmare il divario tra gli obiettivi "Europa 2020", sostenendo le «ambizioni» che i Programmi Nazionali di Riforma dei Paesi membri mettono in cantiere.

Gli elementi che il CdR individua come caratterizzanti per i Patti territoriali sono:

- ▶ la definizione di obiettivi nazionali, ed eventualmente regionali, il cui conseguimento viene misurato con indicatori e obiettivi diversi dal PIL;
- ▶ l'attuazione di una o più iniziative faro;
- ▶ l'individuazione degli ostacoli al raggiungimento degli obiettivi a livello nazionale.

Un Patto territoriale può includere le seguenti disposizioni:

- ▶ disposizioni giuridiche, che definiscono quali politiche sono necessarie e in che modo possono essere adattate per garantire una più efficiente realizzazione delle riforme strutturali richieste nel quadro della strategia Europa 2020;
- ▶ disposizioni finanziarie, che indicano in dettaglio quali risorse (finanziamenti UE, nazionali o locali, pubblici o privati) saranno utilizzate per conseguire gli obiettivi;
- ▶ disposizioni di governance, contenenti informazioni su eventuali nuovi accordi intesi a garantire una più efficace attuazione delle politiche.

Il sostegno UE ai patti territoriali è garantito dai principi di sussidiarietà e di proporzionalità e può avvenire tramite:

- ▶ focalizzazione e coordinamento rafforzati e una maggiore semplificazione amministrativa nella gestione degli strumenti d'intervento e dei canali di finanziamento dell'UE;
- ▶ monitoraggio strutturato e regolare delle modalità di definizione e di attuazione dei programmi nazionali di riforma;

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

- ricorso più ampio alle valutazioni dell'impatto territoriale.

I patti territoriali al momento attivi	
Area tematica	Paesi in cui sono segnalate esperienze
<b>Strumenti e modelli di contrattazione multilivello nazionale e regionale</b>	Polonia - Francia - Spagna - Regno Unito - Germania - Italia
<b>Agricoltura e sviluppo rurale</b>	Spagna
<b>Occupazione e inclusione sociale</b>	Austria - Belgio - Francia - Germania
<b>Innovazione</b>	Germania - Paesi Bassi
<b>Servizi pubblici locali</b>	Sezione in allestimento
<b>Sviluppo sostenibile</b>	Belgio
<b>Approccio integrato allo sviluppo territoriale</b>	Regno Unito - Belgio



Database dei Patti Territoriali:

<https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Pages/TPDatabase.aspx>

Il database dei Patti territoriali: sul portale della Piattaforma di Monitoraggio è possibile reperire un database dei Patti territoriali organizzato per aree tematiche.

## 6.4. il Parere "Il ruolo degli enti regionali e locali nel raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020" (2012)

L'impegno del CdR sui Patti territoriali è ribadito anche dal Parere adottato nel gennaio 2012.

L'obiettivo resta quello di **garantire una titolarità multilivello della strategia** attraverso un partenariato efficace tra i poteri pubblici a livello dell'Unione Europea, quelli nazionali e gli enti regionali e locali.

Centrali in questo Parere sono i temi della **ricerca** (i cui progressi sono ancora troppo distanti dalla vita reale) e dell'**innovazione** (che è ritenuta fondamentale su scala regionale) e richiede «specializzazione intelligente» e «complementarietà delle regioni limitrofe».

Il CdR quindi, invita le **Regioni pioniere** a formare **consorzi europei** (che integrino le differenti capacità per creare innovazioni da applicare in tutta Europa) e incoraggia le regioni a muoversi verso l'innovazione aperta, mettendo al centro l'elemento umano dei partenariati tra soggetti pubblici e privati, nei quali le università e gli altri centri di conoscenza svolgono un ruolo essenziale.

Riconoscendo a "Europa 2020" il doppio valore di «strategia globale» e «piano di uscita dalla crisi», il Parere sottolinea che gli enti regionali e locali dispongono del potenziale e dell'impegno politico necessari per affrontare le questioni economiche, sociali ed ambientali da un punto di vista territoriale.

Non bastano però i «buoni programmi» e le «analisi corrette» a garantire risultati efficienti. È necessario compiere **passi avanti coraggiosi** facendo progredire la titolarità di tutti i livelli di governo negli Stati membri (locale, regionale e centrale) e coinvolgendo tutte le altre parti interessate.

Le Regioni devono essere sostenute nello sviluppo di **piattaforme di innovazione** che possono acquisire rilevanza internazionale nell'attuazione di Europa 2020 e nel concreto esercizio di specializzazione intelligente e cooperazione, in accordo con gli interessi delle regioni.

Il Parere riprende inoltre il concetto degli **ecosistemi regionali di innovazione**, adottando il paradigma della «tripla elica», secondo il quale le imprese, le città e le università, così come altri soggetti pubblici e privati cooperano in modi nuovi e creativi per sfruttare appieno il loro potenziale innovativo. Sottolinea, inoltre, che il ruolo sempre più rilevante assunto dalle regioni in molti settori, richiederà l'adozione di un **approccio su larga**

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

**scala**, complesso, aperto e multidisciplinare, che «riunisca i numerosi atout complementari che trovano il loro fondamento nelle regioni e nelle città».

Il CdR sostiene la necessità di integrare pienamente i programmi nazionali di riforma (PNR) ed i programmi di stabilità e convergenza (PSC) nelle procedure di bilancio nazionali, nonché di coinvolgere gli enti regionali e locali, così come le parti interessate, nella definizione e nell'attuazione dei PNR stessi.

Chiede inoltre che le **trasformazioni radicali** siano incentrate su: **collaborazione organizzata, condivisione della conoscenza** e utilizzo congiunto delle risorse; nuovi approcci all'imprenditorialità (viene indicata la mentalità «Venture Garage», che consente alla giovane generazione digitale d'Europa di cooperare con investitori in capitali di rischio pubblici e privati per fare dell'imprenditorialità il motore dell'innovazione).

Tra gli elementi fondanti delle trasformazioni radicali figurano anche una **cultura europea dell'innovazione aperta** (poiché quando le attività di ricerca e sviluppo sono svolte in aperta collaborazione con le migliori università e gli istituti di ricerca, la crescita accelera); **il coinvolgimento pieno e diretto delle persone** per garantire a tutti l'opportunità di condurre una vita piena di significato e di utilizzare il proprio potenziale.

Anche **alle popolazioni locali ed alle loro comunità, deve essere data la possibilità di sfruttare appieno il loro potenziale**; occorre quindi rafforzare il ruolo degli enti regionali in quanto promotori di nuove attività produttive.

Il CdR sostiene la necessità di creare una **cultura regionale di collaborazione caratterizzata** dalla capacità di tener conto delle motivazioni, degli obiettivi e delle risorse delle popolazioni locali e delle loro comunità.

Alcuni messaggi - chiave del Parere sono dedicati al ruolo dei responsabili regionali del processo decisionale e politico come «agenti di cambiamento ed intermediari di innovazione a livello della società».

Su questa questione il CdR:

- ▶ **accoglie con favore la visione strategica più ampia** che include le dimensioni sociale e ambientale come pilastri paritari e complementari accanto alla crescita economica e chiede che l'importanza cruciale dell'innovazione a livello della società sia riconosciuta in tutte le iniziative faro, per attuare le tre priorità della strategia: una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;
- ▶ incoraggia i responsabili regionali del processo decisionale e politico a divenire **agenti del cambiamento** ed a sviluppare un quadro strategico per lo sviluppo regionale basato sull'innovazione a cui va riconosciuto un ruolo cruciale nel miglioramento della qualità e dell'efficacia della spesa pubblica e privata, nonché nella creazione di nuova crescita e occupazione;
- ▶ propone una **cooperazione tra la Commissione** e un certo numero di Regioni e di esperti, per l'avvio di progetti di sviluppo nei quali è necessario sviluppare dei metodi di raccolta delle informazioni e di elaborazione delle previsioni, basate su dati statistici generali che possano essere utilizzati per l'analisi di un settore o di un tema specifico;
- ▶ chiede di realizzare un **processo di apprendimento mirato** che integri i diversi livelli di elaborazione delle politiche per coordinare l'utilizzo delle risorse e per rafforzare l'impatto delle attività. Al fine di costruire una capacità congiunta, si dovrebbero sviluppare programmi Executive Master Business Administrator (MBA) rivolti ai responsabili politici, agli alti funzionari, ai direttori industriali e ai ricercatori, in cui vengano trattati i processi di progettazione strategica multilivello.

Secondo il CdR, «i programmi di formazione di questo tipo sono necessari sia a livello europeo, sia a livello regionale. Il ruolo dei responsabili regionali delle decisioni dei vari Stati membri nell'attuazione della strategia Europa 2020 verrà pertanto rafforzato e aumenteranno sia la cooperazione, sia la diffusione di buone prassi».



Il testo integrale del Parere è consultabile a questo link:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:009:0053:0060:IT:PDF>



## Implementazione di Europa 2020: un manuale per autorità regionali e locali

In seguito all'adozione del Parere descritto poco sopra, il CdR ha deciso di produrre una pubblicazione dal titolo "Handbook on the Europe 2020 strategy for cities and regions". Il documento, realizzato in collaborazione con la Commissione Europea, si pone l'obiettivo di fornire una chiara spiegazione del modo in cui le autorità regionali e locali possono contribuire all'implementazione della strategia.

Il Manuale, aggiornato alla primavera 2012, rende disponibile ed accessibile un patrimonio di buone pratiche raccolte attraverso la Relazione annuale di monitoraggio, o grazie ad altri database esistenti.

Fornisce una fotografia non esaustiva delle informazioni assistenti ed accessibili delle buone pratiche, delle fonti di finanziamento e degli strumenti di policy collegati a "Europa 2020".

Il manuale non va inteso come una "guida all'implementazione della strategia", ma come uno strumento informativo a sostegno delle autorità locali.



Il documento, in lingua inglese, è scaricabile a questo indirizzo:

<https://portal.cor.europa.eu/europe2020/SiteCollectionDocuments/Europe%202020%20Handbook%20for%20Local%20and%20Regional%20Authorities.pdf>

Per informazioni sulla versione italiana del manuale è possibile contattare TECLA:

<http://www.tecla.org/pubblicazione-manuale-cdr.php>

Va segnalato inoltre che sul portale della Piattaforma di Monitoraggio Europa 2020 è possibile consultare un database scaricabile in formato "foglio elettronico" (.xls) che contiene ulteriori aggiornamenti rispetto all'Handbook.

Il database può essere integrato con la segnalazione di ulteriori esperienze, compilando l'apposito form:

<https://portal.cor.europa.eu/europe2020/MonitoringFlagships/Pages/Good-Practices.aspx>

## 6.5. Il "Quarto Rapporto di monitoraggio Europa 2020"

Nell'ottobre del 2013, il CdR ha infine pubblicato la **quarta Relazione annuale di Monitoraggio su Europa 2020**, realizzata con interviste ad oltre 120 città, regioni e autorità locali che partecipano alla Piattaforma.

Anche questa fonte conferma il persistere di una situazione economicamente difficile, che ha pesanti ricadute in termini di tassi di disoccupazione ancora elevati e non modificati dai timidi e irregolari segni di ripresa.

Sono inoltre **cresciuti i divari tra le regioni d'Europa**: la crisi ha invertito il processo di convergenza dei PIL pro capite regionali nell'UE, ha aumentato il divario tra le regioni in termini di disoccupazione e ha reso più difficile per molte regioni compiere progressi verso la realizzazione degli obiettivi di Europa 2020.

La Relazione confronta i dati rilevati prima della crisi (ante 2007) con quelli degli ultimi 7 anni e segnala che dopo il 2007 si è registrato un **aumento** (sia in valore assoluto, sia in percentuale) delle regioni in cui è **migliorata la situazione degli abbandoni scolastici precoci e del completamento degli studi universitari** (fenomeni parzialmente indipendenti dall'andamento economico a breve termine).

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

Per quanto riguarda la **spesa in R&S**, la Relazione segnala miglioramenti che però «vanno interpretati con attenzione» in quanto i dati non coprono ancora gli anni nei quali le politiche di risanamento dei bilanci potrebbero aver indebolito gli sforzi precedentemente compiuti nella maggior parte delle regioni dell'UE.

Le differenze in tema di **crescita e occupazione** risentono del fatto che «ciascuna regione dell'UE possiede un proprio profilo socioeconomico ed una capacità istituzionale specifica». Questi elementi influenzano «il livello di resistenza alle crisi e il potenziale di crescita».

Dalla Relazione emerge **la mancanza di una dimensione territoriale di Europa 2020**: a oltre tre anni dal suo avvio, «Europa 2020 non sembra ancora aver tenuto conto delle differenze territoriali» che fino ad oggi non sono state prese in esame nemmeno dalle Analisi annuali della crescita.

Questo aspetto risulta evidente sia a livello UE, sia a livello di Stati membri, essendo «di ostacolo agli sforzi intrapresi da diverse regioni e città per conseguire gli obiettivi di Europa 2020» con l'aiuto dei Fondi strutturali o con l'elaborazione di «strategie regionali Europa 2020» complete.

Le differenze territoriali non pesano nemmeno sui criteri di definizione degli obiettivi nazionali, con la conseguenza che «malgrado la prova empirica evidente dell'esistenza di significative differenze nei singoli paesi a livello di crescita e di capacità istituzionali, gli stessi obiettivi nazionali (R&S, efficienza energetica, tasso di occupazione, istruzione terziaria, ecc.) vengono presi come riferimento da tutte le regioni di uno stesso Stato». Non deve quindi destare sorpresa il fatto che solo poco più della metà degli enti locali e regionali intervistati per la Relazione annuale di monitoraggio ritengono i propri obiettivi nazionali adeguati; né può sorprendere la distanza di molte regioni dal conseguire gli obiettivi nazionali o anche solo dall'aver realizzato «progressi visibili».

La **partecipazione degli enti locali ad Europa 2020, è ritenuta buona per quanto riguarda l'attuazione, molto meno in fase di elaborazione e governance**. Anche qui viene segnalata la mancanza di una dimensione territoriale che non c'è neanche nel semestre europeo nel suo complesso e nelle raccomandazioni specifiche per Paese.

Quest'ultima carenza, segnalata in quello che è «uno dei principali strumenti europei di coordinamento delle politiche nazionali», risulta particolarmente preoccupante per gli autori della Relazione, in quanto è un segnale del fatto che non si tiene conto né dell'attuale ripartizione dei poteri all'interno di ciascuno Stato membro, né delle «ampie competenze» degli enti locali, né del «notevole attivismo mostrato dai governi nazionali, malgrado le loro attuali difficili condizioni di bilancio».

Dalle raccomandazioni specifiche per Paese sono inoltre escluse anche le dimensioni del **partenariato** e della **governance multilivello**.

Ventisette dei ventotto Programmi Nazionali di Riforma (PNR) 2013 tengono conto del ruolo degli enti locali più in fase di attuazione che non in fase di elaborazione e monitoraggio; soltanto 11 PNR indicano se gli enti locali e regionali hanno avuto un ruolo limitato alla consultazione o più ampio: la maggior parte degli intervistati afferma di essere stata «al massimo consultata» e sono relativamente pochi gli intervistati che affermano di essere soddisfatti di come i loro punti di vista sono stati integrati nella versione definitiva dei PNR.

Per quanto riguarda la governance multilivello, solo 9 PNR citano esempi (meno che nel 2012) e tra questi figura un patto territoriale. Tuttavia, anche in assenza di accordi formali in materia di governance multilivello, sono presenti riferimenti a partenariati tra diversi livelli di governo in alcuni ambiti politici. In particolare, 21 dei PNR relativi al 2013 contengono riferimenti a partenariati volti a combattere la disoccupazione e a promuovere la creazione di posti di lavoro, l'imprenditorialità, l'istruzione permanente e la riqualificazione.

La Relazione rileva che gli **enti locali e regionali operano attivamente nella maggior parte degli ambiti politici principali di Europa 2020**, nonostante le difficoltà descritte sin qui.

L'attività di monitoraggio dei progetti locali porta alla luce due considerazioni: in primo luogo si segnala che «mentre alcuni progetti locali sono stati concepiti indipendentemente da Europa 2020, altri sono stati certamente incoraggiati dalla strategia e dalle sue iniziative faro a perseguire obiettivi più ambiziosi». Ciò vale soprattutto per i settori di intervento, in cui l'attuale ripartizione dei poteri e delle competenze attribuisce un ruolo più ampio agli enti locali ("New Skills and New Jobs", "Piattaforma europea contro la povertà" e "Youth on the move").

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

In secondo luogo, emerge che sono stati rilevati solo alcuni casi di adozione ad hoc di uno strumento di governance multilivello e solo due di questi sono classificati come patti territoriali. «Non sembra - conclude la Relazione - che Europa 2020 sia stata finora considerata come un'opportunità per sperimentare approcci innovativi di coordinamento ed integrazione tra i diversi livelli di governo e le relative strutture di governance multilivello.

**Il finanziamento di Europa 2020 risulta ancora insufficiente:** la maggior parte degli enti locali e regionali intervistati ha affermato di non disporre di sufficienti risorse finanziarie per attuare adeguatamente Europa 2020. Le cause sono state individuate nell'impatto della crisi (con conseguente necessità di affrontarne le conseguenze sociali a breve termine), nonché nelle persistenti politiche di risanamento dei bilanci in assenza di una ripresa economica. Il recente inizio del nuovo periodo di programmazione finanziaria, potrebbe segnare da questo punto di vista qualche cambiamento.

Nella sua parte finale, la Relazione contiene **alcune indicazioni per la revisione di metà percorso** di Europa 2020 che farà seguito all'inizio della nuova legislatura europea.

«**Europa 2020 non sta mantenendo le sue promesse**» e non offre agli enti locali e regionali dell'UE il sostegno di cui hanno bisogno per affrontare la crisi economica, assicurando al tempo stesso una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva a lungo termine, né promuove la *governance* multilivello come strumento per attuare e gestire efficacemente le riforme strutturali.

In vista della revisione di metà percorso chiesta anche da altri soggetti, il CdR indica le seguenti priorità:

- **differenziazione territoriale** degli obiettivi anche all'interno dello stesso Stato;
- **rafforzamento dei meccanismi di governance** attraverso: la sincronizzazione dei calendari di programmazione strategica ai diversi livelli di governo per migliorare efficacia della spesa (come del resto indicato anche dall'OCSE); l'introduzione di spazi negoziali tra i diversi livelli di governo; l'incentivazione dei patti territoriali; l'integrazione tra l'attuale modello di governance (top-down, dall'alto verso il basso) con un modello bottom up (dal basso verso l'alto) da applicare soprattutto su alcuni temi per contrastare i rischi di «riaccentramento della governance dell'UE»;
- **aumento delle dotazioni finanziarie** per il perseguimento degli obiettivi prioritari. Si tratta di agire sia a livello di bilancio UE (fiscalità europea, tassa sulle transazioni finanziarie e revisione del sistema delle risorse proprie), sia a livello di bilanci nazionali, agendo soprattutto sulla qualità e sull'efficacia della spesa.



Il testo completo della Relazione è scaricabile a questo indirizzo:

<https://portal.cor.europa.eu/europe2020/news/Pages/4th-CoR-Monitoring-Report.aspx>

# 7. Quali risorse per il 2020?

## 7.1. Il bilancio 2014-2020

Approvato dal Parlamento Europeo nel novembre 2013, il bilancio UE 2014 - 2020 ammonta a 960 miliardi di euro in crediti di impegno (1% del reddito nazionale lordo dell'UE) e 908,4 miliardi di euro in pagamenti (0,95% dell'RNL dell'UE).

Il nuovo bilancio 2014 - 2020 definisce priorità di spesa finalizzate alla **crescita sostenibile, all'occupazione e alla competitività** dell'Unione, in linea con la strategia di crescita Europa 2020.

Rubriche	Importi in milioni di euro							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale
<b>1 Crescita intelligente e inclusiva</b>	60.283	61.725	62.771	64.238	65.528	67.214	69.004	450.763
<b>1.a. Competitività per la crescita e l'occupazione</b>	15.605	16.321	16.726	17.693	18.490	19.700	21.079	125.614
<b>1.b. Coesione economica, sociale e territoriale</b>	44.678	45.404	46.045	46.545	47.038	47.514	47.925	325.149
<b>2 Crescita sostenibile e risorse naturali</b>	55.883	55.060	54.261	53.448	52.466	51.503	50.558	373.179
<b>3 Sicurezza e cittadinanza</b>	2.053	2.075	2.154	2.232	2.312	2.391	2.469	15.686
<b>4 Europa attore globale</b>	7.854	8.083	8.281	8.375	8.553	8.764	8.794	58.704
<b>5 Amministrazione</b>	8.218	8.385	8.589	8.807	9.007	9.206	9.417	61.629
<b>Di cui spese amministrative</b>	6.649	6.791	6.955	7.110	7.278	7.425	7.590	49.798
<b>Compensazioni</b>	27	0	0	0	0	0	0	27
<b>Totale crediti di impegno</b>	134.318	135.328	136.056	137.100	137.866	139.078	140.242	1.082,555
<b>% sul RNL</b>	1,03%	1,02%	1,00%	1,00%	0,99%	0,98%	0,98%	1,00
<b>Totale crediti di pagamento</b>	128.030	131.095	131.046	126.777	129.778	130.893	130.781	908.400
<b>% su totale RNL</b>	0,98%	0,98%	0,97%	0,92%	0,93%	0,93%	0,91%	0,95%

## 7.2. La politica di coesione: quadro introduttivo

Le politiche per la coesione sociale ed economica dell'Ue sono indirizzate a ridurre le disuguaglianze tra le diverse regioni europee, potenziando la crescita, la competitività e l'occupazione.

Come sottolineato già nel Trattato di Roma, la necessaria riduzione delle "disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite" è un aspetto fondamentale dell'impegno dell'Unione europea, verso cui si indirizzano le politiche di coesione economica e sociale.

La politica di coesione è gestita dalla Direzione Generale (DG) Politica Regionale (Inforegio) che attraverso il cofinanziamento di progetti infrastrutturali, lo sviluppo della società dell'informazione, il rapido trasferimento

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

delle conoscenze, il sostegno agli investimenti nelle risorse umane e la promozione della cooperazione transfrontaliera, aiuta le regioni meno prospere o che vivono problemi strutturali ad accrescere la propria competitività e a raggiungere, in maniera sostenibile, un più elevato tasso di sviluppo economico. La politica regionale è pertanto un'importante espressione della solidarietà dell'Unione Europea.

Le regioni europee sono suddivise in tre gruppi:

- ▶ regioni meno sviluppate che hanno cioè un PIL inferiore al 75% della media UE (calcolata sui 27 Paesi, esclusa quindi la Croazia);
- ▶ regioni in transizione in cui il PIL è a un livello che sta tra il 75% e il 90% della media UE-27;
- ▶ regioni più sviluppate dove il PIL è più elevato rispetto al 90% della media UE.

Questa distinzione è particolarmente rilevante per il Fondo di Sviluppo Regionale, in cui stanziamenti e tassi di cofinanziamento sono differenziati a seconda del gruppo di appartenenza delle regioni

I Fondi che operano congiuntamente a supporto dello sviluppo economico di tutti i Paesi dell'Unione Europea in linea con gli obiettivi di Europa 2020 sono cinque:

- ▶ il Fondo Europeo per lo Sviluppo regionale (FESR) - 100 miliardi di euro;
- ▶ il Fondo Sociale Europeo - oltre 70 miliardi di euro a cui si aggiungono i 6 miliardi dell'iniziativa "Youth Guarantee" (Garanzia per i Giovani);
- ▶ il Fondo di Coesione (FC) - 66 miliardi di euro;
- ▶ due Fondi destinati rispettivamente all'agricoltura e allo sviluppo rurale (FEASR) e agli Affari marittimi e alla pesca (FEMP).

Il pacchetto di risorse e strumenti della politica di coesione 2014 - 2020 è completato da:

- ▶ quattro strumenti finanziari che forniscono assistenza tecnica, agevolano l'accesso delle PMI al microcredito e sostengono lo sviluppo delle aree urbane;
- ▶ il Fondo di solidarietà dell'Unione Europea (che interviene a sostegno delle aree colpite da calamità naturali);
- ▶ lo strumento di assistenza alla preadesione, rivolto ai Paesi candidati per supportare il loro percorso di riforma e di recepimento dell'acquis comunitario.

## *7.3. Fondo per lo Sviluppo Regionale, Fondo Sociale e Fondo di coesione*

Nel periodo 2014 - 2020 gli investimenti del FESR si concentrano su innovazione e ricerca, Agenda digitale, sostegno alle Piccole e Medie Imprese (PMI), economie a basse emissioni.

La differenziazione tra regioni sopra citata prevede che:

- ▶ nelle regioni più sviluppate almeno l'80% delle risorse FESR vengano destinate ad almeno due delle priorità indicate;
- ▶ nelle regioni in transizione la quota di risorse FESR da destinare ad almeno due delle priorità è del 60%;
- ▶ nelle regioni meno sviluppate la quota è del 60%.

Una previsione specifica di allocazione delle risorse riguarda i progetti per un'economia a bassa emissione a cui deve essere destinato almeno il 20% delle risorse FESR nelle regioni più sviluppate, almeno il 15% nelle regioni in transizione e almeno il 12% nelle regioni meno sviluppate.

Almeno l'80% delle risorse FESR deve essere destinata a programmi di cooperazione territoriale.

Il FESR riserva, infine una particolare attenzione alle specificità territoriali, in particolare per quanto riguarda lo sviluppo urbano sostenibile a cui deve essere destinato almeno il 5% delle risorse, privilegiando le azioni integrate delle città.

Infine sia le aree geograficamente svantaggiate (zone montane o rurali scarsamente popolate), sia quelle ultraperiferiche, beneficeranno di un'assistenza speciale tramite il FESR.



Per maggiori informazioni sul FESR:

<http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R1301>

Il **Fondo Sociale Europeo** (FSE) promuove investimenti che migliorino le opportunità di occupazione e formazione e la situazione dei gruppi vulnerabili. Le priorità individuate per il periodo 2014-2020 sono:

- ▶ promozione dell'occupazione e della mobilità professionale;
- ▶ inclusione sociale e lotta alla povertà;
- ▶ investimenti in educazione, competenze e apprendimento permanente;
- ▶ miglioramento delle capacità istituzionali e dell'efficienza dell'amministrazione.



Per maggiori informazioni sul Fondo Sociale Europeo:

<http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1304>

L'obiettivo principale del Fondo di Coesione è la riduzione delle disparità economiche e sociali che affliggono le regioni meno sviluppate (vd. sopra), in un'ottica di sviluppo sostenibile.

Per il 2014-2020 sono potenziali destinatari del Fondo di Coesione Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Slovenia.

Le priorità del Fondo sono:

- ▶ Reti europee di trasporto (progetti di interesse europeo e strumento "Connecting Europee");
- ▶ Ambiente (energia, trasporti, efficienza energetica, diffusione delle energie rinnovabili, sviluppo del trasporto su rotaia, mobilità integrata e trasporto pubblico).

Per gli Stati soggetti a procedure di deficit eccessivo, l'accesso al Fondo di coesione è vincolato a un voto a maggioranza qualificata del Consiglio e le risorse non possono essere utilizzate per rientrare dal deficit.

I regolamenti per il periodo 2014 - 2020 sono stati approvati nel dicembre 2013. Il regolamento generale dei Fondi 2014 - 2020 stabilisce che ogni Stato membro sottoponga il proprio accordo di partenariato entro 4 mesi dall'entrata in vigore del regolamento.

La Commissione avrà tre mesi di tempo per comunicare le sue osservazioni allo Stato membro. L'approvazione dell'accordo di partenariato non può avvenire oltre i termini di 4 mesi dalla presentazione.

Indicativamente, dunque, gli accordi di partenariato saranno approvati intorno a fine agosto 2014.

Il regolamento stabilisce, inoltre, che i Programmi Operativi andranno presentati entro il termine dei tre mesi dall'approvazione dell'accordo di partenariato; anche in questo caso è previsto un termine di tre mesi per le osservazioni della Commissione e di quattro mesi per l'approvazione dei programmi che, quindi, potranno entrare in vigore entro la fine del gennaio 2015.

## 7.4. La cooperazione territoriale

La cooperazione territoriale europea è un elemento centrale per la costruzione di uno spazio comune europeo e un pilastro dell'integrazione europea, alla quale apporta un chiaro valore aggiunto sotto varie forme: contribuisce a garantire che le frontiere non diventino barriere, avvicina gli europei tra loro, favorisce la soluzione di problemi comuni, facilita la condivisione delle idee e delle buone pratiche ed incoraggia la collaborazione strategica per realizzare obiettivi comuni.

La cooperazione territoriale si articola in:

- ▶ cooperazione transfrontaliera;
- ▶ cooperazione transnazionale;
- ▶ cooperazione Interregionale.

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

Dal periodo di programmazione precedente a quello attuale sono, inoltre, stati introdotti i “Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale” (GECT), un vero e proprio soggetto giuridico che può aggregare autorità regionali e locali e altri soggetti pubblici di diversi Stati membri che decidono di portare avanti progetti di cooperazione.

Di seguito si propongono alcune tabelle di sintesi sui programmi di cooperazione territoriale che interessano il territorio italiano.

**Per informazioni aggiornate in tempo reale si consiglia di visitare i siti web dei programmi**

<b>A) Cooperazione Transfrontaliera</b>	
<b>Nome programma</b>	<b>Regioni/Province italiane eleggibili e candidature per la gestione</b>
Italia - Francia (ALCOTRA)	Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta
Italia - Francia (marittimo)	Liguria, Toscana, Sardegna
Italia - Svizzera	Lombardia, Valle d'Aosta, Piemonte, Bolzano
Italia - Austria	Bolzano, Veneto, Friuli Venezia Giulia
Italia - Grecia	Puglia
Italia - Malta	Sicilia
Italia - Slovenia	FVG, Veneto, Emilia - Romagna
ENPI-CBC Italia - Tunisia	Sicilia
ENPI - CBC Bacino Mediterraneo	Lazio e Puglia si alternano nell'ordine, Sardegna (in quanto candidata quale autorità di gestione)
Croazia - Italia	Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Veneto (candidata quale Autorità di Gestione)

<b>B) Cooperazione Trans nazionale</b>	
<b>Nome programma</b>	<b>Regioni/Province italiane eleggibili e candidature per la gestione</b>
Spazio Alpino	Lombardia, Valle d'Aosta
Europa Centrale	Veneto, Piemonte
South East	Si conclude con la programmazione 2007-2013 (viene suddiviso in 2 nuove aree: Danubio e South East Gateway)
South East Gateway <b>(nuovo programma)</b>	Marche, Toscana, Emilia Romagna (candidata quale Autorità di Gestione)
Mediterraneo	Toscana (supplente: Piemonte), Campania (supplente: Sicilia)

<b>C) Cooperazione Inter regionale</b>	
<b>Nome programma</b>	<b>Task force regionali delegate alla predisposizione dei programmi operativi</b>
Espon	Lombardia
Urbact	Campania
Interreg C	Calabria, Umbria

Fonte [www.regioni.it](http://www.regioni.it)

## 7.5. Le Strategie Macroregionali

Vanno, infine, citate, come strumento di cooperazione tra regioni le strategie macroregionali.

Una strategia macroregionale è definita «strumento inteso a fornire un quadro integrato che consenta all'Unione Europea e ai suoi Stati membri di identificare i bisogni e di allocare le risorse disponibili attraverso il coordinamento delle opportune politiche».

L'Obiettivo della strategia macroregionale è duplice: da un lato c'è la necessità di creare ambiente sostenibile e sviluppo economico e sociale ottimale a favore di un territorio; dall'altro si tratta di apportare un valore aggiunto agli interventi dell'UE, anche attraverso partenariati tra soggetti pubblici e privati.

Le strategie macroregionali attive da più tempo sono:

# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020



macroregione del **Mar Baltico** - EUSBSR (Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Lettonia, Lituania, Polonia e Svezia) <http://www.balticsea-region-strategy.eu/>;



macroregione **del Danubio** - EUSDR (Germania, Austria, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Bulgaria Romania, Croazia, Serbia, Bosnia Erzegovina, Montenegro, Moldova e Ucraina) <http://www.danube-region.eu/>;

macroregione del **Mare del Nord e del Canale della Manica** (Svezia, Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Belgio, Francia Regno Unito, Svezia).

All'orizzonte ci sono le macroregioni "Adriatico - ionica" e "Alpina".

Nel luglio 2012 il Parlamento Europeo ha adottato una risoluzione sull'evoluzione delle strategie macroregionali dell'UE, prestando particolare attenzione alle prospettive future nel Mediterraneo. Nel testo si afferma che il coordinamento di tre strategie macroregionali (Mediterraneo occidentale, iniziativa Adriatico - ionica e Mediterraneo orientale) consentirebbe di condurre una politica d'insieme per tutto il bacino mediterraneo, in sinergia con le priorità definite dall'Unione, e di contribuire al conseguimento degli obiettivi Europa 2020.

In particolare, hanno sostenuto gli eurodeputati, la strategia macroregionale adriatico - ionica costituisca un «fattore significativo di riconciliazione tra i territori dei Balcani occidentali» e può contribuire all'integrazione di questi Paesi nell'UE.

La Commissione Europea ha adottato, il 3 dicembre 2012, una strategia marittima per il Mare Adriatico e il Mar Ionio, fondata su quattro pilastri:

- › economia blu rafforzata;
- › ambiente marino più sano;
- › spazio marittimo più sicuro;
- › attività di pesca «responsabili».

Tale strategia marittima costituisce una delle componenti della più ampia strategia per la macroregione Adriatico - ionica (EUSAIR), che coinvolge otto Paesi:

- › quattro Stati membri (Croazia, Italia, Grecia e Slovenia);
- › due Paesi candidati (Montenegro e Serbia);
- › due potenziali candidati (Albania e Bosnia Erzegovina).

Gli assi prioritari sono quattro, ciascuno coordinato da due Paesi:

- › gestire risorse marittime (Grecia e Montenegro);
- › connettere la regione (Italia e Serbia);
- › preservare gli ecosistemi (Slovenia e Bosnia Erzegovina).
- › aumentare l'attrattività della regione (Croazia ed Albania).

Il Consiglio Europeo ha chiesto alla Commissione di adottare, nel corso del primo semestre del 2014, una nuova comunicazione ed un piano d'azione sulla strategia macroregionale Adriatico - ionica da sottoporre al Consiglio durante il semestre di presidenza italiana.

Le regioni italiane che sarebbero coinvolte sono: Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia Romagna, Marche, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia.

La strategia per la macroregione Adriatico - ionica è stata oggetto di una consultazione pubblica i cui risultati sono stati presentati ad Atene il 6 - 7 febbraio scorso. A questo link il sito della conferenza:



# 1. l'Unione Europea e la Strategia 2020

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/adriatic\\_ionian/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/adriatic_ionian/index_en.cfm)

Un'altra area oggetto di una futura strategia macroregionale è quella **delle Alpi**. Il Parlamento europeo ha approvato, il 23 maggio 2013, una risoluzione con cui chiede alla Commissione Europea di elaborare un piano d'azione specifico per la regione alpina, basandosi sulle esperienze positive avviate con il Baltico ed il Danubio.

Il progetto, nato con la presentazione di un documento d'iniziativa nel giugno 2012 e promosso dalla Francia coinvolge altri sei Stati (Italia, Germania, Austria, Slovenia, Svizzera e Liechtenstein), già partecipanti al programma di cooperazione transnazionale Spazio Alpino 2007 - 2013, ed interessa una popolazione complessiva di 70 milioni di abitanti. In particolare, le regioni italiane coinvolte sono Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia.

I rappresentanti degli Stati interessati hanno firmato a Grenoble, il 18 ottobre 2013, l'accordo strategico con il quale richiedono lo sviluppo di una strategia per la regione alpina. Nella risoluzione politica adottata congiuntamente tra Stati e regioni, essi manifestano «la comune volontà di sostenere l'iniziativa» e **definiscono** tre principali assi di intervento:

- garantire una crescita sostenibile (piena occupazione, competitività e innovazione attraverso il consolidamento e la diversificazione delle attività economiche specifiche), rafforzando la solidarietà tra zone di montagna ed aree urbane;
- promuovere uno sviluppo territoriale basato su una politica di mobilità rispettosa dell'ambiente (rafforzamento della cooperazione universitaria, sviluppo di servizi ed infrastrutture di trasporto e di comunicazione);
- valorizzare la gestione sostenibile delle risorse energetiche, naturali e culturali, e tutelare l'ambiente (conservazione della biodiversità e **tutela delle aree naturali**).

In occasione della riunione del 19 e 20 dicembre 2013, il Consiglio Europeo ha invitato la Commissione europea ad elaborare, in coordinamento con gli Stati membri interessati, una strategia per la Regione Alpina entro giugno 2015.