

Lisbona: promesse, ritardi, rinvii

DI PIER CARLO PADOAN

D**OPPO IL CONSIGLIO EUROPEO** Nei mesi scorsi il dibattito sulla riforma del Patto di Stabilità ha infiammato gli animi. Ma i dibattiti sulla riforma del Patto sono stati tre, non uno solo. Il primo è quello sul «tre per cento» e si è svolto a colpi di dichiarazioni e di lettere ai giornali. Da parte di molti paesi si chiedeva di eliminare, anche formalmente, il limite sul deficit (considerato anche che il numero di paesi che già lo supera è estremamente elevato). Perché – ci si è chiesti – mantenere una regola che comunque non è rispettata, visto che farebbe comodo avere più spazio di manovra? Rispondeva negativamente il fronte dei disciplinati (i piccoli paesi del Centro e Nord Europa, la Commissione, la BCE). Il secondo dibattito è quello vero e proprio sulla riforma del Patto, che si è concluso al Consiglio europeo di marzo. Qui le questioni, più complesse, hanno riguardato i criteri di applicazione delle regole di disciplina, l'opportunità di considerare diversamente alcune componenti di spesa ai fini della valutazione del deficit, oltre alla spinosissima questione di come rafforzare il criterio del debito. I due dibattiti, che hanno visto in buona sostanza i medesimi schieramenti contrapposti, si sono inevitabilmente intrecciati. Anche nel peggiore dei modi, perché ogni proposta avanzata dai paesi del primo gruppo, anche se oggettivamente ragionevole, veniva rigettata dal secondo, perché interpretata (a volte a ragione, altre volte no) come strumentale per ottenere un puro e semplice allentamento della disciplina.

Il terzo dibattito, quello più rilevante, sul modello di crescita che l'Europa vuole darsi negli anni a venire, avrebbe dovuto trovare una

naturale conclusione in qualche forma di integrazione, o quantomeno di avvicinamento, tra Patto di Stabilità e Strategia di Lisbona. Quella Strategia di Lisbona che, sacrosanta nei principi e negli obiettivi, non ha avuto fino ad oggi gambe per camminare. I deboli tentativi di trovare delle gambe nella riforma del Patto di Stabilità sono stati sconfitti. Da questo punto di vista il «secondo» dibattito sul Patto ha, apparentemente, annullato il «terzo». Nei paragrafi che seguono riconsideriamo rapidamente quello che Lisbona potrebbe dare all'Europa, quello che finora ha dato e quali prospettive l'Europa ha di fronte a sé alla conclusione del Consiglio europeo di marzo.



Esiste un'ampia letteratura empirica che mostra i benefici che l'Europa potrebbe ottenere da un'applicazione dei principi stabiliti a Lisbona

QUELLO CHE LISBONA POTREBBE DARE Anche se la Strategia di Lisbona fino ad ora non ha prodotto risultati rilevanti, esiste un'ampia letteratura empirica che mostra i benefici che l'Europa potrebbe ottenere da un'applicazione dei principi stabiliti a Lisbona, anche tenendo conto di una riconsiderazione dei termini originari della Strategia medesima.¹ Gli studi considerano diversi aspetti della Strategia di Lisbona, ma hanno un elemento in comune: una applicazione anche parziale della Strategia comporterebbe benefici rilevanti in termini di crescita.

Guiso, Jappelli, Padula e Pagano² hanno valutato i benefici di crescita per i paesi membri della UE nell'ipotesi che i mercati finanziari europei dovessero raggiungere un grado «ottimale» di integrazione, definito dal grado di integrazione dei mercati finanziari degli Stati Uniti. Essi

¹ Si veda M. J. Rodriguez, *European policies for a knowledge economy*, Edward Elgar, Londra 2003; *Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, relazione del Gruppo ad Alto livello presieduto da Wim Kok, novembre 2004.

² L. Guiso, T. Jappelli, M. Padula e M. Pagano, *EU Finance and Growth*, in «Economic Policy», 19/2004.

considerano anche un caso di *second best* in cui il grado di integrazione di riferimento è quello dei paesi europei più avanzati sotto questo profilo: l'Olanda, la Svezia e il Regno Unito. Gli autori trovano che, a seguito dell'integrazione finanziaria, il PIL europeo potrebbe aumentare fino al 10%, con benefici maggiori per quei paesi, come l'Italia, i cui mercati finanziari sono più distanti dal livello ottimale. Il Fondo monetario internazionale nell'edizione del *World Economic Outlook* di settembre 2002³ ha presentato risultati di simulazioni relative che indicano che misure di liberalizzazione dei mercati del lavoro e dei prodotti potrebbero aumentare il PIL europeo di diversi punti percentuali (e fino al 10% in alcuni casi). Bayoumi, Laxton e Pesenti⁴ hanno calcolato i benefici che si potrebbero ottenere da una deregolamentazione diffusa dei mercati dei prodotti in Europa. I guadagni di crescita potrebbero raggiungere il 7% e quelli in termini di produttività il 3%. La Commissione europea⁵ ha condotto simulazioni di una serie di misure di politica economica direttamente collegate alla Strategia di Lisbona (SL). Gli studi della Commissione mostrano che la sola politica di deregolamentazione (per esempio portando il grado di regolazione dei mercati dei prodotti ai livelli degli Stati Uniti) non sarebbe in grado di colmare il divario di reddito pro-capite con gli Stati Uniti stessi. Per ottenere un tale risultato l'Europa dovrebbe accrescere la spesa in R&S, educazione e ICT. La combinazione di queste misure potrebbe aumentare il tasso di crescita potenziale europeo dello 0,5-0,75% all'anno per un periodo dai 5 ai 10 anni.

Misure di liberalizzazione dei mercati del lavoro e dei prodotti potrebbero aumentare il PIL europeo di diversi punti percentuali

In un recente lavoro⁶ è stato esaminato l'impatto sulla crescita in Europa di una serie di misure previste dalla Strategia di Lisbona. Nel modello la crescita dipende dalla accumulazione di conoscenza, sia direttamente, tramite la produzione di brevetti, sia indirettamente tramite la diffusione di conoscenza in un mercato integrato e deregolamentato. La crescita aumenta significativamente (dell'1%) a seguito di una maggiore integrazione dei mercati dei servizi e della riduzione dei costi di diffusione (ottenuti da un approfondimento del mercato interno). Effetti simili, anche se di misura inferiore, si ottengono a seguito di una diminuzione del grado di regolazione dei mercati dei prodotti. E ciò in quanto una maggiore integrazione dei mercati dei servizi favorisce l'accumulazione di tecnologia e, per questa

³ Fondo monetario internazionale, *World Economic Outlook*, aprile 2003.

⁴ T. Bayoumi, J. Laxton e P. Pesenti, *When leaner isn't meaner: Measuring benefits and spillovers of greater competition in Europe*, IMF, ottobre 2003.

⁵ Commissione europea, *The EU Economy 2003 Review*, 2003.

⁶ P. Guerrieri, B. Maggi, V. Meliciani, P. C. Padoan, *Technology diffusion, services, and endogenous growth in Europe. Is the Lisbon Strategy still alive?*, Mimeo 2005.

via, la crescita. I risultati più significativi si ottengono però tramite una maggiore disponibilità di capitale umano, che agisce sulla crescita in quanto permette una maggiore accumulazione di conoscenza sia nei paesi che producono innovazioni sia in quelli che ricevono innovazioni tramite la diffusione. La cosa da notare è che la maggiore disponibilità di capitale umano (e quindi maggiori investimenti in istruzione) richiede più tempo per produrre effetti sulla crescita di quanto non sia il caso, ad esempio, della deregolamentazione, ma gli effetti sono più consistenti e duraturi.

In definitiva, gli studi confermano che gli obiettivi di Lisbona richiedono una strategia articolata, una combinazione di liberalizzazione, integrazione e investimento in conoscenza, per produrre risultati significativi in termini di crescita.

I risultati più significativi si ottengono però tramite una maggiore disponibilità di capitale umano, che agisce sulla crescita in quanto permette una maggiore accumulazione di conoscenza

QUEL CHE LISBONA HA DATO FINORA Esiste, insomma, un accordo crescente e diffuso⁷ che una mancata attuazione della Strategia di Lisbona avrebbe costi rilevanti per l'Europa in un contesto in cui, da anni, l'economia dell'Unione sembra aver perso molta della sua vitalità. Ma a cinque anni dal Consiglio europeo di Lisbona poco è stato fatto sul piano delle politiche che avrebbero dovuto accompagnare la Strategia. Un recente rapporto del Center for European Reform⁸ presenta un bilancio dei primi cinque anni della Strategia di Lisbona, considerando sia i settori di applicazione che i paesi. Ne emerge un quadro molto diversificato e complessivamente poco confortante.

In termini di settori, il rapporto segnala progressi soddisfacenti nel campo della società dell'informazione, se si tiene conto della spesa per le tecnologie ICT e per computer. Ma, come è noto, un maggior numero di computer non aumenta la produttività delle impre-



⁷ Per una rassegna della letteratura in merito si veda: Commissione europea, *The economic costs of non-Lisbon*, Occasional paper n. 16, marzo 2005.

⁸ Center for European Reform, *The Lisbon Scorecard v.*, disponibile su www.cer.org.uk.

se se non si accompagna anche a una riorganizzazione dei metodi di lavoro all'interno delle imprese medesime. Assai meno soddisfacente è l'andamento della spesa in R&S. Molti paesi hanno stabilito obiettivi in percentuali del PIL e l'Unione nel suo complesso dovrebbe raggiungere il 3% nel 2010. Ma ora sappiamo che anche se tutti i paesi membri raddoppiassero le risorse pubbliche, nel 2010 la percentuale sarebbe ancora al 2,5%. Cruciale nel produrre questo risultato è il ritardo della componente privata della spesa in R&S. Ciò segnala che il problema dell'innovazione in

Europa non è solo la spesa ma anche, e forse soprattutto, la carenza di incentivi a innovare da parte delle imprese. La Commissione europea, dal canto suo, ha portato avanti importanti progetti, come Galileo o Ariane, ma ha finora fallito nell'obiettivo principale: la creazione di un brevetto europeo, senza il quale il costo di brevettazione in Europa rimane cinque volte più elevato di quello USA.

Ugualmente insoddisfacente la situazione nel campo delle liberalizzazioni di servizi e *utilities* (che, come mostrano i risultati ricordati nel paragrafo precedente, sarebbero essenziali per sostenere la crescita in Europa). Nei mercati dell'energia gran parte della liberalizzazione si deve completare e molti mercati sono ancora dominati dalle stesse imprese presenti prima della liberalizzazione, mentre le imprese straniere forniscono in media solo un quinto del fabbisogno nazionale.

Un po' più avanti si trova, almeno sulla carta, il settore dei servizi finanziari che, grazie al Financial Sector Action Plan, dovrebbe far fare un significativo passo avanti verso la creazione di un mercato finanziario integrato (e anche questo, come visto, avrebbe importanti effetti positivi sulla crescita). Ma il vero ostacolo è la mancanza di una direttiva adeguata in materia di fusioni e acquisizioni nel sistema bancario.

Un problema ancora maggiore è costituito dalla mancata approvazione della direttiva generale dei servizi (la direttiva Bolkestein) che trova l'opposizione di Francia e Germania e che il Consiglio europeo appena concluso ha deciso di rinviare. I sostenitori della direttiva fanno notare che la liberalizzazione del settore, che fornisce due terzi dell'occupazione dell'Unione, potrebbe accrescere il prodotto di oltre mezzo punto percentuale e l'occupazione di circa 600.000 unità. I critici della direttiva sostengono invece che una eccessiva liberalizzazione darebbe vita a una corsa verso il basso negli standard di lavoro, soprattutto da parte dei nuovi paesi membri.

Oltre che dalla liberalizzazione, uno stimolo importante alla crescita potrebbe venire dalla deregolamentazione, un obiettivo fortemente sostenuto dai paesi del Nord Europa e dal Regno Unito. In questo

**La maggiore
disponibilità di
capitale umano
richiede più
tempo per
produrre effetti
sulla crescita, ma
gli effetti sono più
consistenti e
duraturi**

campo le responsabilità del ritardo si dividono equamente tra Commissione e paesi membri. La Commissione ha fatto poco per ridurre la gigantesca mole di regole che ha prodotto in passato (anche se ha recentemente annunciato di voler eliminare un centinaio di proposte di direttiva) e ciò è molto preoccupante visto che, grazie al mercato interno, l'Unione produce circa metà della legislazione che interessa le attività delle imprese. I paesi membri dal canto loro, alcuni in particolare, hanno fatto poco per accelerare la trasposizione delle direttive comunitarie. Inoltre, la velocità si è ulteriormente ridotta. Circa un quarto delle direttive deve essere ancora trasposto nelle legislazioni nazionali.

Qualche progresso si deve registrare nel campo degli aiuti di Stato, dove si sta accelerando il passaggio a un sistema di incentivi orizzontali. La domanda pubblica, sulla carta, è molto liberalizzata ma, sempre secondo il CER, nella pratica solo il 3% dei contratti pubblici sono assegnati a imprese di altri paesi.

Le aspettative non sono mai indifferenti per l'andamento dell'economia

L'obiettivo per il tasso di occupazione, ambiziosamente fissato al 70%, non verrà raggiunto. Anche per via della contenuta crescita del reddito, quella dell'occupazione rallenta, sebbene in alcuni casi le riforme del mercato del lavoro stiano producendo frutti che però, a loro volta, non riescono a tradursi in maggior prodotto. Un esempio. Dal 1998 al 2003 in Italia, in gran parte grazie alle riforme del mercato del lavoro iniziate con il pacchetto Treu e proseguite con la legge Biagi, il tasso di occupazione è cresciuto del 4,1%, l'incremento più elevato dopo l'Estonia e l'Irlanda, ma la crescita del reddito è andata progressivamente declinando. Qualche progresso si sta verificando in termini di allungamento dell'età pensionabile e tutti i principali paesi hanno avviato riforme dei sistemi pensionistici.

Viste dal lato dei paesi, le differenze di risultati nella strada verso Lisbona sono molto significative. Il CER compila una graduatoria – riportata nella Tabella 1 – dei 27 paesi considerati (i 25 paesi membri dell'UE più Bulgaria e Romania, che sono già coinvolti nella Strategia di Lisbona) in base ai risultati ottenuti confrontando i valori degli oltre cento indicatori identificati dalla Commissione. La posizione in classifica (prima colonna) è definita in base al comportamento di ogni paese sulla media degli oltre cento indicatori, mentre la seconda colonna indica il numero di obiettivi di Lisbona raggiunti (su un totale di 17 obiettivi quantificabili). La tabella offre un quadro solo in parte inatteso. I paesi più avanzati sono quelli del Nord Europa e il Regno Unito. Alcuni dei nuovi membri mostrano un comportamento tutt'altro che disprezzabile, anche tenendo conto del minor tempo che hanno avuto a disposizione (ma va tenuto conto anche del vantaggio di *catching-up* degli ultimi arrivati). I

grandi paesi mostrano invece progressi modesti e l'Italia, assieme agli altri paesi mediterranei, si colloca verso la coda della classifica. Ma il rapporto del CER definisce il nostro paese l'ultimo in assoluto, il «cattivo» per eccellenza, tenuto conto anche della modesta performance in termini di crescita.

In conclusione, con molta lentezza e in ordine sparso l'Europa si muove verso gli obiettivi di Lisbona, anche se ha dovuto ammettere che gli obiettivi fissati nel 2000 per il 2010 sono stati stabiliti con eccessivo ottimismo.

TABELLA 1. Implementazione degli obiettivi di Lisbona

	PAESE	OBIETTIVI RAGGIUNTI
1	Svezia	12
2	Danimarca	9
3	Regno Unito	7
4	Olanda	6
5	Finlandia	7
6	Austria	5
7	Slovenia	2
8	Lussemburgo	1
9	Germania	3
10	Francia	3
11	Irlanda	1
12	Estonia	4
13	Belgio	1
14	Lituania	4
15	Lettonia	2
16	Repubblica Ceca	2
17	Spagna	3
18	Portogallo	5
19	Cipro	5
20	Grecia	0
21	Ungheria	1
22	Slovacchia	2
23	Italia	2
24	Polonia	2
25	Romania	1
26	Bulgaria	1
27	Malta	1

Fonte: Center for European Reform-CER

Qualche progresso si deve registrare nel campo degli aiuti di Stato, dove si sta accelerando il passaggio a un sistema di incentivi orizzontali

QUELLO DI CUI L'EUROPA AVREBBE BISOGNO I risultati molto poco incoraggianti dei primi cinque anni della Strategia di Lisbona sono la dimostrazione del fatto che l'Europa non ha, tutt'ora, una strategia di crescita efficace. E una strategia efficace può funzionare se basata su due pilastri: un pilastro europeo e i pilastri nazionali. Con l'eccezione dell'introduzione dell'euro (il cui obiettivo però è quello della stabilità monetaria) l'ultima strategia di crescita che l'Europa si è data in ordine di tempo risale a quasi due decenni fa, e si chiama mercato interno, l'estensione a (tanti) altri settori

della liberalizzazione del commercio delle merci che aveva rappresentato il motore originario per lo sviluppo del continente. Insomma, la crescita attraverso l'integrazione. Si tratta di una strategia che può ancora dare molti frutti se si pensa a quanti mercati (dei prodotti e dei servizi) rimangono fortemente segmentati. Ed è inoltre, come abbiamo visto, del tutto coerente con la Strategia di Lisbona. L'altra strategia è quella delle riforme, delle spese per l'invecchiamento, dei mercati del lavoro e dei prodotti, dei sistemi nazionali di innovazione. Non è una strategia europea ma, nel migliore dei casi, una strategia nazionale. Contrariamente a quanto si dice spesso, non è vero che i paesi europei non fanno le riforme. Anche il rapporto CER prima ricordato ne dà atto. Continuare sulla via delle riforme dei mercati e delle liberalizzazioni è indispensabile per aumentare la capacità di offerta, che rimane bassa. Questo rimane in gran parte compito delle politiche dei governi dei paesi membri, ma evidentemente non è sufficiente.

In Europa esiste anche un problema di aspettative, di sfiducia generalizzata e ciò richiede un'iniziativa di portata europea. Questo fattore è stato determinante per il successo iniziale del mercato interno (quando, alla fine degli anni Ottanta fu annunciato e ritenuto credibile, gli investimenti delle imprese, soprattutto

quelli strategici, subirono un forte balzo in avanti) e della convergenza verso l'Unione monetaria (quando i mercati finanziari ebbero fiducia nell'impegno di aggiustamento dei bilanci pubblici). Insomma, un progetto «europeo», ritenuto tale dai mercati, fornirebbe quell'elemento in più che rende possibile sfruttare i benefici delle riforme. Un progetto europeo avrebbe la caratteristica di un «bene pubblico». Per disegnare un simile progetto biso-



gnerebbe rovesciare la logica che oggi sembra prevalere, quella del *top-down*. La Strategia di Lisbona non decolla perché viene vista come una «burocrazia» richiesta che, dall'alto, viene sottoposta all'attenzione dei governi, i quali nel frattempo, hanno altre cose da fare (l'aggiustamento di bilancio e le riforme). La proposta avanzata da più parti di legare gli obiettivi di Lisbona alla riforma del Patto di Stabilità, per rafforzare gli incentivi all'attuazione delle politiche, non ha avuto successo.

Si dovrebbe pensare allora a un processo *bottom-up*, in base al quale i governi nazionali trasferiscono a livello europeo (per esempio a un'agenzia della spesa o alla Commissione) una parte del loro bilancio (che dovrebbe essere contabilizzata fuori dai vincoli del Patto di Stabilità) per contribuire a progetti europei in due campi – le infrastrutture e il sistema di ricerca – a cui, volendo invocare il principio di sussidiarietà, è difficile negare il significato di beni pubblici europei. Una simile iniziativa avrebbe due vantaggi: darebbe uno scossone positivo alle aspettative di crescita, perché indicherebbe la volontà di destinare risorse a tale scopo, e non sarebbe soggetta alla critica che si vogliono mettere da parte delle voci di spesa allo scopo di allentare la disciplina, perché sarebbe la Commissione, di cui tanti invocano il rafforzamento, a fare la politica di spesa.

Una critica avanzata a un simile progetto è che si tratterebbe di un salto in avanti verso il trasferimento di poteri di bilancio verso una istituzione sovranazionale. Ma pur con tutte le critiche che le si possono avanzare la BCE funziona bene. Casomai sarebbe necessario estenderne i poteri ad altri campi per favorire lo sviluppo di mercati finanziari autenticamente integrati. La politica di concorrenza sta definendo standard a livello globale. La politica commerciale dell'Unione dispone degli strumenti per partecipare attivamente al governo del commercio mondiale favorendo la crescita europea (ma vedremo cosa farà nel caso della Cina!). Gli europei, in altri termini, hanno dimostrato che sono in grado di darsi istituzioni sovranazionali efficienti, capaci di definire e difendere obiettivi e interessi dell'Unione. Sarebbe ora che si affrontasse senza timori reverenziali anche la questione della politica fiscale europea sulle stesse basi.



Una strategia di crescita efficace può funzionare se basata su due pilastri: un pilastro europeo e i pilastri nazionali

QUELLO CHE È SUCCESSO Raramente in passato un Consiglio europeo si è trovato ad affrontare decisioni complesse come quelle all'ordine del giorno nella riunione del 22 e 23 marzo scorsi in tema di riforma della politica economica europea. Sul tavolo della trattativa tra i 25 vi erano la riforma del Patto di Stabilità, la struttura e la dimensione del bilancio dell'Unione e il rilancio della Strategia di Lisbona. Non tutte le decisioni erano da prendere in quell'occasione, ma i tre livelli di decisione si sono inevitabilmente intrecciati.

Il Consiglio europeo ha mandato due messaggi forti. Il primo riguarda il Patto di Stabilità, che è stato profondamente cambiato. Il secondo riguarda la Strategia di Lisbona, che invece ha subito una grave battuta d'arresto. Il nuovo Patto di Stabilità sarà governato molto più in base alla qualità che alla quantità. Sono rimasti i riferimenti del 3% per il deficit

La Strategia di Lisbona non decolla perché viene vista come «burocratica»

e del 60% del debito. Sono stati introdotti diversi criteri più flessibili per valutare le violazioni temporanee al vincolo del 3% e per allungare i tempi necessari per rientrare nei vincoli stabiliti. Si è accresciuta la responsabilità di chi, Commissione e Consiglio, è chiamato ad applicare le nuove regole. Le giustificazioni alle

deviazioni temporanee sono, sulla carta, condivisibili. Sono infatti basate sul principio che l'Europa deve affrontare problemi strutturali fondamentali – come la riforma delle pensioni o la carenza di infrastrutture, materiali e immateriali – la cui soluzione è necessaria a innalzare la crescita e, allo stesso tempo, rafforzare la sostenibilità del debito. Da questo punto di vista le nuove regole avvicinano di non poco il Patto e la Strategia di Lisbona. Ma nella pratica questo sarà tutt'altro che facile e trasparente. Non sarà facile valutare, per esempio, l'impatto pluriennale di una riforma delle pensioni sul bilancio pubblico, o il contributo della medesima riforma alla crescita, o il suo effetto sull'occupazione. La questione non è solo tecnica. È soprattutto politica. Bisognerà arrivare a una metodologia condivisa. Non sarà facile, ma neanche impossibile, e tuttavia in tutti i casi in cui ciò non sarà possibile si aprirà lo spazio per la discrezionalità e la contrattazione. Meglio sarebbe stato definire *ex ante* quali voci di bilancio ammettere alla lista delle circostanze eccezionali, legandole chiaramente alla Strategia di Lisbona.

Non è però detto che il risultato finale sarà un peggioramento della qualità della finanza pubblica in Europa. Il tasso di intelligenza del Patto di Stabilità dipenderà da quello usato dai governi nell'utilizzare le nuove regole per perseguire una strategia al sostegno della crescita e dell'innovazione. Questa corsa verso l'intelligenza potrebbe essere rafforzata da due elementi. Il primo dovrebbe provenire da una sorveglianza efficace e preventiva da parte della Commissione, come previsto anche dalle nuove regole. Il secondo potrebbe venire da una maggiore disciplina di

mercato. Diverse agenzie di *rating* hanno annunciato che il nuovo Patto potrebbe aprire la strada a una maggiore differenziazione dei mercati nella valutazione del debito emesso dei paesi europei. In paesi ad alto debito e a peggiore qualità della finanza pubblica ne sarebbero

penalizzati tramite premi di rischio più elevati. E ciò, auspicabilmente, accrescerebbe l'incentivo per i paesi ad accelerare l'aggiustamento. Ne deriverebbe un circolo virtuoso tra politiche e mercati, come quello di cui ha beneficiato l'Italia al momento dell'ingresso nell'euro.

Il segnale sulla Strategia di Lisbona è più preoccupante. La decisione di ritirare la direttiva sui servizi è stata motivata da ragioni politiche, soprattutto quella di non irritare Francia e Germania anche in vista del referendum sulla Costituzione. Certo, una decisione così importante avrebbe potuto essere gestita meglio, proprio per la rilevanza della sua adozione. Come abbiamo visto, la liberalizzazione dei servizi avrebbe un impatto diretto e indiretto molto alto in termini di occupazione e di crescita. Diretto perché il settore dei servizi occupa quasi due terzi della forza lavoro europea. Indiretto perché un mercato dei servizi più liberalizzato favorirebbe la crescita della produttività, la diffusione dell'innovazione e abbasserebbe i costi per il settore manifatturiero.

Tra le tante lezioni da trarre da questo episodio se ne può sottolineare una. La Strategia di Lisbona è un progetto europeo che richiede una forte leadership nazionale. Allo stato attuale i grandi paesi europei non vogliono o non possono, con l'eccezione del Regno Unito, porsi alla testa di un processo di liberalizzazione che rappresenterebbe una spinta decisiva per il successo della Strategia di Lisbona. Una parziale giustificazione a questa resistenza è che il loro capitale politico è impegnato in altre riforme, altrettanto importanti. Ma i costi di lungo periodo di una simile scelta potrebbero essere superiori ai benefici.

**Il tasso di
intelligenza del
Patto di Stabilità
dipenderà da
quello usato
dai governi
nell'utilizzare le
nuove regole per
perseguire una
strategia al
sostegno della
crescita e
dell'innovazione**



L'Agenda di Lisbona e il mercato del lavoro

DI ALFONSO ARPAIA

L CONTESTO ISTITUZIONALE Cambiamento istituzionale e cambiamento strutturale rappresentano una costante del processo di integrazione europea. Sebbene diverse possano essere le spiegazioni del nesso di causalità e delle possibili interconnessioni tra i due cambiamenti, il ritmo al quale hanno avuto luogo è stato spesso determinato dall'emergere di una domanda «endogena» di beni pubblici. In questo senso si può leggere il processo di integrazione economica e monetaria come una risposta coordinata alla domanda dei beni pubblici «stabilità macroeconomica» e «funzionamento efficiente dei mercati nazionali», che non poteva essere soddisfatta né dai mercati, né da strutture di governo nazionali o locali, se non, probabilmente, con elevati costi politici e sociali. Con l'Unione monetaria europea (UME) si realizza uno *shock* istituzionale che impone una trasformazione delle modalità di funzionamento dei mercati e un adattamento al nuovo contesto delle forme di intervento delle autorità di politica economica. L'adesione all'Unione monetaria ha anche reso evidente la necessità di avviare un processo di riforma dei mercati che garantisca, insieme alla raggiunta convergenza monetaria, un elevato tasso di crescita e la riduzione degli elevati tassi di disoccupazione, nonché dei differenziali tra questi tassi tra i paesi dell'Unione e all'interno di essi.

In tale quadro si possono inserire i differenti interventi in materia di occupazione che a vari livelli di coordinamento o di impegno simbolico si sono affiancati al completamento del mercato unico e al processo di integrazione monetaria sin dal Rapporto Delors. Il Libro bianco ha segnato il

punto di avvio del dibattito sulla disoccupazione in Europa e, più in generale, di un ripensamento sul ruolo delle politiche dell'occupazione che gradualmente e, attraverso un processo evolutivo, ha portato sino alla Strategia di Lisbona passando per il Trattato di Amsterdam e le conclusioni del Consiglio europeo di Lussemburgo (Tavola 1 a pagina successiva).

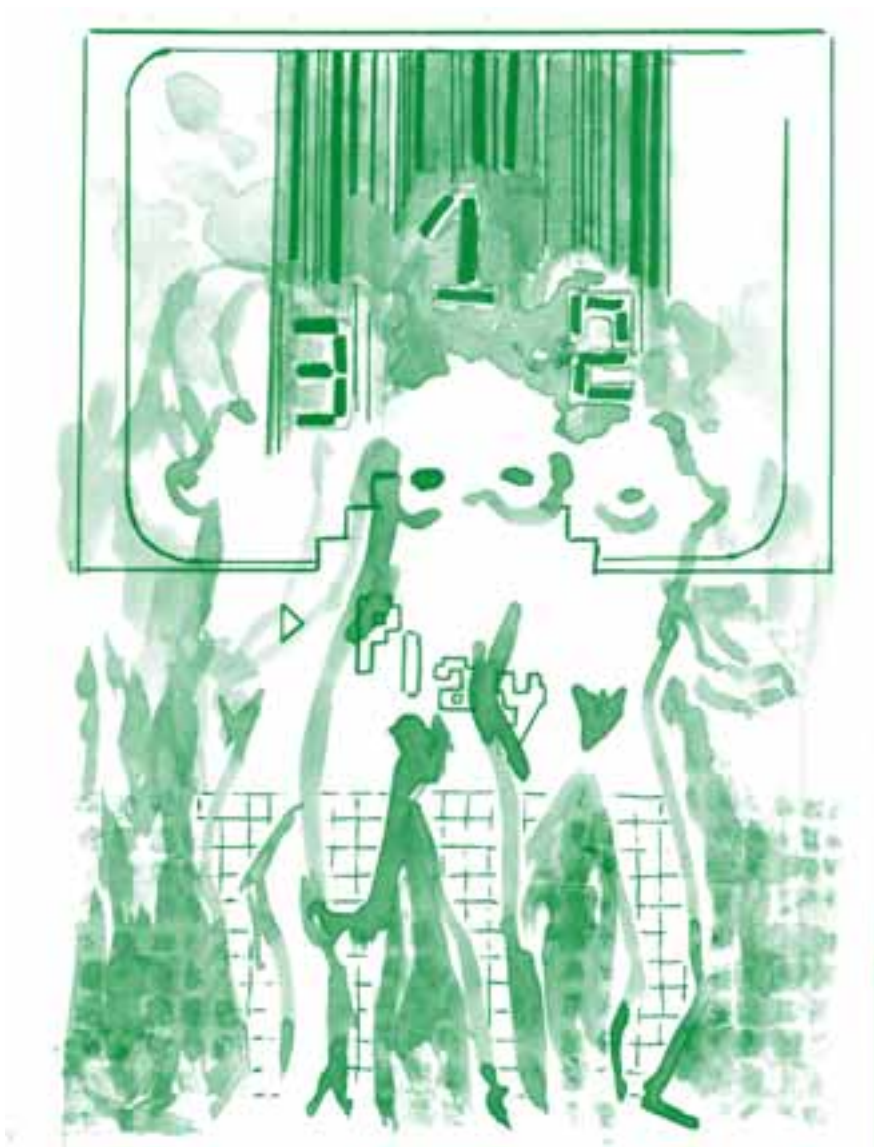


TAVOLA 1. I passi principali verso la Strategia di Lisbona in materia di occupazione

1993	LIBRO BIANCO SU CRESCITA COMPETITIVITÀ E OCCUPAZIONE (RAPPORTO DELORS)	Avvio del dibattito sui problemi dell'occupazione in Europa
1994	CONSIGLIO EUROPEO DI ESSEN	<ol style="list-style-type: none"> 1) incentivazione degli investimenti nel settore della formazione professionale; 2) aumento del contenuto occupazionale della crescita attraverso un'organizzazione del lavoro più flessibile e una dinamica dei salari inferiore al tasso di crescita della produttività; 3) riduzione del cuneo fiscale, in particolare in favore dei lavoratori non qualificati; 4) rafforzamento dell'efficacia della politica occupazionale, evitando disincentivi al lavoro e passando da una politica passiva a una politica attiva del lavoro; 5) rafforzamento delle misure a favore dei gruppi colpiti dalla disoccupazione (giovani con basso livello di istruzione, lavoratori anziani, donne).
1996	CONFERENZA INTERGOVERNATIVA DI TORINO	L'occupazione è sull'agenda della conferenza. «Favorire l'occupazione è preoccupazione comune a tutte le politiche economiche e strutturali. Per ottenere migliori opportunità occupazionali sono necessarie una politica economica orientata alla stabilità, maggiore competitività e una solida crescita».
GIUGNO 1997	TRATTATO DI AMSTERDAM	La promozione dell'occupazione diventa una questione di interesse comune. Un elevato livello di occupazione diventa un obiettivo dell'Unione da raggiungere senza minacciare la competitività. «Gli Stati membri e la Comunità (...) si adoperano per sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione, e in particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici».
NOVEMBRE 1997	CONSIGLIO EUROPEO STRAORDINARIO DI LUSSEMBURGO	Le disposizioni del Trattato di Amsterdam hanno validità immediata. L'esperienza positiva della sorveglianza multilaterale delle politiche macroeconomiche viene estesa alle politiche dell'occupazione con l'obiettivo di accelerare la convergenza verso obiettivi comuni. Occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità entrano nel linguaggio delle politiche dell'occupazione. La riduzione del peso fiscale sul lavoro, una maggiore prevenzione della disoccupazione, la ricerca e innovazione, grandi reti, diffusione della società della conoscenza sono ritenuti i punti chiave su cui operare per sostenere e favorire l'occupazione.
1998	CONSIGLIO EUROPEO DI CARDIFF	La politica economica dovrebbe promuovere l'occupazione, assicurare la stabilità macro-finanziaria, condizione necessaria per una crescita duratura dell'occupazione e il funzionamento efficace dei mercati.
1999	CONSIGLIO EUROPEO DI COLONIA	<ol style="list-style-type: none"> a) coordinamento della politica economica e miglioramento, mediante un dialogo macroeconomico, dell'interazione tra evoluzione salariale e politica monetaria, finanziaria e di bilancio per dar vita a una dinamica di crescita sostenibile e non inflazionistica (processo di Colonia); b) sviluppo e più efficace attuazione della strategia coordinata in materia di occupazione (processo di Lussemburgo); c) riforma e ammodernamento strutturale globale per migliorare le capacità innovative e l'efficienza dei mercati del lavoro, dei beni, dei servizi e dei capitali (processo di Cardiff). <p>Il Consiglio accoglie con favore la decisione di convocare una riunione straordinaria sotto la presidenza portoghese sull'occupazione, la riforma economica e la coesione sociale «verso un'Europa dell'innovazione e dei saperi».</p>
2000	LISBONA	Viene fissato un ambizioso obiettivo strategico affiancato da obiettivi sul tasso di occupazione per l'UE (complessivo e femminile).

Le politiche dell'occupazione prima del Trattato di Amsterdam: «un atto di fede» La Strategia di Lisbona rappresenta il punto di incontro dei vari processi di coordinamento che si sono sviluppati nel corso degli anni Novanta. In materia di occupazione, l'agenda recepisce alcuni punti affrontati un decennio prima dal Libro bianco. Già nel preambolo quest'ultimo si opponeva a soluzioni maltusiane del problema della disoccupazione, auspicava la necessità di mercati del lavoro e politiche dell'occupazione più efficienti, e in particolare di interventi che riducessero i disincentivi all'offerta e alla domanda di lavoro soprattutto per coloro con bassi livelli di istruzione. Allo stesso tempo, veniva sottolineato il ruolo degli investimenti in risorse umane come fattore propulsivo di lungo periodo della competitività, l'importanza di una maggiore flessibilità nell'organizzazione del lavoro e di un approccio attivo e preventivo al problema della disoccupazione. Sono questi temi che si ritroveranno più tardi nei Consigli di Lussemburgo (1997) e di Lisbona (2000).

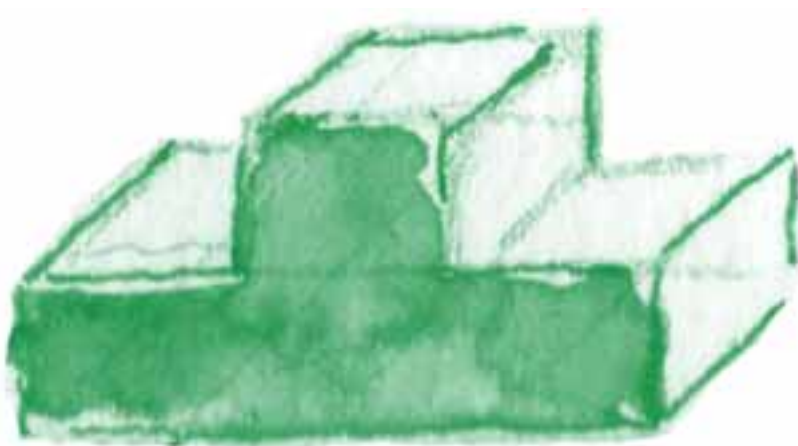
Sulla scorta dei suggerimenti del Libro bianco, cinque aree di intervento furono identificate come prioritarie dal consiglio di Essen (come indicato nella Tavola 1). Tuttavia, nonostante i passi avanti nell'individuare le aree di intervento critiche, ci si limitava a invitare gli Stati membri a «tradurre in atto queste raccomandazioni nelle loro politiche nazionali, nell'ambito di un programma pluriennale». La cooperazione in materia di occupazione tra gli Stati membri e tra questi e la Commissione si limitava a uno scambio occasionale di informazioni, con i pochi interventi coordinati a livello sopranazionale, soggetti alle regole dell'unanimità delle decisioni del Consiglio. Nonostante il forte impegno simbolico a migliorare la situazione occupazionale, gli interventi nazionali non venivano sottoposti a una regolare valutazione e le politiche dell'occupazione erano più un atto di fiducia che uno strumento coordinato per la realizzazione di obiettivi comuni.

Le politiche dell'occupazione dopo il Trattato di Amsterdam: una questione di interesse comune L'inserimento di un elevato livello di occupazione tra gli obiettivi dell'Unione e soprattutto di un titolo «Occupazione» nel Trattato di Amsterdam ha rappresentato un punto di svolta verso l'ampliamento del ruolo di coordinamento dell'Unione europea nelle politiche dell'occupazione. Con il Trattato veniva avviato un processo iterativo che coinvolgeva le istituzioni dell'UE e le autorità nazionali a vari livelli di governo. Questo processo tende a rafforzare l'impegno nazionale nei processi decisionali europei, favorendo così una

La Strategia di Lisbona rappresenta il punto di incontro dei vari processi di coordinamento che si sono sviluppati nel corso degli anni Novanta

(parziale) «europeizzazione» del linguaggio¹ delle politiche dell'occupazione che conservano forti caratteristiche nazionali. E non poteva essere altrimenti, date le differenti tradizioni e preferenze su modalità di regolazione del mercato del lavoro e dei sistemi di *welfare*.

Ancora prima dell'entrata in vigore del Trattato, il Consiglio straordinario di Lussemburgo ne decise l'applicazione immediata delle disposizioni, avviando formalmente la cosiddetta Strategia europea per l'occupazione (processo di Lussemburgo). La Strategia ambisce a estendere all'occupazione l'esperienza maturata nella sorveglianza multilaterale delle politiche economiche. Prevede un monitoraggio e la valutazione



degli interventi nazionali, ma senza sanzioni per i paesi devianti. L'unica forma di incentivo ad attuare le linee guida si basa su elementi di coordinamento *soft*, quali valutazioni comuni tra pari (*common assessments, peer review e peer pressure*) e analisi delle buone prassi, che non contraddicono il principio di sussidiarietà e lasciano alle autorità nazionali la responsabilità della gestione delle politiche dell'occupazione.² D'altra parte, l'incontro periodico tra pari non solo favorisce l'apprendimento delle esperienze reciproche ma, soprattutto, crea la possibilità di spiegare le specificità nazionali e regionali. È quindi un forte incentivo ad essere parte dei *pares*. Questo modello di coordinamento, formalizzato dal Consiglio di Lisbona con il termine Metodo di coordinamento aperto, si basa essenzialmente su una cooperazione intergovernativa con elementi sopra-

¹ Ma non solo di questo, dal momento che le decisioni del Consiglio sulle linee guida dell'occupazione vengono prese a maggioranza qualificata.

² Su proposta della Commissione, il Consiglio adotta le cosiddette linee guida sull'occupazione, che definiscono gli orientamenti che gli Stati membri devono recepire nei loro Piani di azione nazionale sull'occupazione. A livello europeo, le linee guida sull'occupazione e i Grandi orientamenti di politica economica (GOPE) rappresentano lo strumento di coordinamento previsto dal Trattato rispettivamente per il coordinamento delle politiche dell'occupazione e della politica economica.

zionali e il coinvolgimento di attori locali e parti sociali. Data questa complessa rete di interazioni, non sorprende che l'obiettivo principale sia la partecipazione a un coordinamento volontario di pari e un adattamento delle politiche nazionali a obiettivi comuni, piuttosto che una vera e propria armonizzazione delle stesse. Discutere sull'efficacia di questa forma di organizzazione dei processi decisionali europei porterebbe troppo lontano. Dal punto di vista puramente epistemologico, è il caso di notare come questa forma inusuale di cooperazione abbia determinato una convergenza nell'uso di un linguaggio comune che prelude a una convergenza nei modelli interpretativi, nelle diagnosi e nello sviluppo di categorie di analisi comuni (ad esempio il richiamo agli incentivi finanziari tra le determinanti dell'offerta di lavoro e a politiche di *welfare to work*, ossia di interventi che riducono la dipendenza dai sistemi di protezione sociale favorendo la transizione da disoccupazione a occupazione). A partire dai quattro pilastri (occupabilità, adattabilità, imprenditorialità e pari opportunità)³ e dalle parole chiave (flessibilità, *activation*, apprendimento lungo l'intero arco della vita) si è sviluppato un importante dibattito sulla necessità di modernizzare il mercato del lavoro e i sistemi di sicurezza sociale in risposta ai cambiamenti tecnologici, demografici e nella divisione internazionale del lavoro. Tuttavia, sembra esservi stato solo un parziale adattamento delle politiche nazionali al *discourse* europeo, probabilmente a causa degli scarsi incentivi per ciascun paese nel chiamare sul banco degli imputati i pari che attuano comportamenti devianti (*name and shameing*)⁴ e dell'emergere, al contrario, di un equilibrio collusivo tra di questi.

Nel 2000, in occasione del Consiglio straordinario di Lisbona, i processi di Lussemburgo, Cardiff e Colonia furono inseriti in un unico quadro di riferimento, che, a partire dai punti deboli dell'economia europea, individua un «programma ambizioso al fine di creare le infrastrutture del sapere, promuovere l'innovazione e le riforme economiche, e modernizzare i sistemi di previdenza sociale e d'istruzione». ⁵ I contenuti dell'Agenda di

La Strategia europea per l'occupazione ambisce a estendere all'occupazione l'esperienza maturata nella sorveglianza multilaterale delle politiche economiche

³ Attorno ad essi si articolano le linee guida sull'occupazione, elaborate dalla Commissione europea e fatte proprie dal Consiglio, che forniscono agli Stati membri gli orientamenti che questi devono recepire negli interventi nazionali.

⁴ S. Collignon e altri, *The Lisbon strategy and the open method of co-ordination*, Policy Paper n. 12, Marzo 2005.

⁵ Tra Lussemburgo e Lisbona due ulteriori processi di riforma furono avviati rispettivamente dal Consiglio di Cardiff nel 1998 e da quello di Colonia nel 1999. Il primo con l'obiettivo di migliorare la competitività dell'economia europea attraverso la liberalizzazione dei mercati dei capitali e dei prodotti e una maggiore flessibilità del mercato del lavoro, il secondo allo scopo di formalizzare un dialogo macroeconomico tra parti sociali, autorità nazionali, Commissione Europea e BCE per migliorare il coordinamento tra politiche macroeconomiche e politiche salariali con l'obiettivo di raggiungere una crescita non inflazionistica.

Modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, riforma dei mercati, un adeguato utilizzo delle risorse umane, stabilità macroeconomica sono i punti chiave dell'Agenda di Lisbona

Lisbona sono ben noti: accelerare la transizione verso un'economia competitiva e basata sulla conoscenza che sia capace, senza compromettere i principi di efficienza, di creare più e migliori posti di lavoro e di favorire l'inclusione sociale. Modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, riforma dei mercati, un adeguato utilizzo delle risorse umane, stabilità macroeconomica sono i punti chiave dell'Agenda.

Per quanto attiene al mercato del lavoro, lo slogan della Agenda di Lisbona potrebbe essere «lavorare meglio lavorare tutti». Vengono fissati degli obiettivi quantitativi da raggiungere entro il 2010 per il numero complessivo di occupati (il più possibile vicino al 70%) e l'occupazione femminile, in rapporto alla rispettiva popolazione in età lavorativa (superiore al 60%), ai quali si aggiungono, con il consiglio di Stoccolma (2001), un obiettivo del 50% per il tasso medio di occupazione dei lavoratori anziani. Con il vertice di Lisbona non solo viene ribadito un impegno simbolico alla piena occupazione, ma anche la necessità di aumentare la partecipazione della forza lavoro (in particolare delle donne e dei lavoratori anziani), che implica il ripudio dell'argomento in base al quale è possibile ridurre la disoccupazione riducendo la partecipazione della forza lavoro (*lump of labour fallacy*).

Nel 2003 la Strategia dell'occupazione diviene parte integrante dell'Agenda di Lisbona, viene ridotto il numero di aree tematiche coperte dalle linee guida dell'occupazione e si afferma un orientamento meno sbilanciato verso politiche di *activation*, più di medio termine.⁶ Con la revisione della Strategia europea dell'occupazione i pilastri vengono abbandonati per una struttura che, a partire da tre obiettivi (piena occupazione, qualità e produttività sul lavoro, coesione e integrazione sociale) individua dieci aree di intervento, alcune delle quali affiancate da *target* quantitativi (Tavola 2). Nella nuova impostazione la Strategia dell'occupazione, pur ribadendo l'importanza dell'approccio preventivo, riconosce la necessità di un adeguato rapporto tra flessibilità e sicurezza, di politiche per la formazione e per lo sviluppo del capitale umano. Inoltre viene ribadita l'importanza di misure che favoriscano la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare di interventi *making work pay*.⁷ Rimane fuori ogni tipo di richiamo ai meccanismi di formazione dei salari.

⁶ Viene anche rafforzata la coerenza tra le linee guida sull'occupazione e i grandi orientamenti di politica economica (GOPE). Comunicazione della Commissione, *The Future of the European Employment Strategy «A strategy for full employment and better jobs for all»*, disponibile su http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003/jan/ees_03_com_en.pdf.

⁷ Con questo termine si intendono le politiche che, con l'obiettivo di ridurre i rischi di disoccupazione e/o di povertà, agiscono sull'imposizione e sulla struttura degli incentivi a lavorare.

TAVOLA 2. La Strategia europea dell'occupazione dopo la revisione del 2003**OBIETTIVI****TARGET QUANTITATIVI**

1) Misure attive e preventive per le persone disoccupate e inattive	Entro il 2010 il 25% dei disoccupati di lungo periodo partecipi a misure attive del lavoro
2) Creazione dei posti di lavoro e imprenditorialità	
3) Affrontare il cambiamento e promuovere l'adattabilità e la mobilità del posto di lavoro	Entro il 2005 alle persone in cerca di occupazione si dovrà consentire di consultare le offerte di lavoro formulate attraverso i servizi di pubblico impiego di ciascuno Stato membro
4) Promuovere lo sviluppo del capitale umano, l'apprendimento lungo l'intero arco della vita	In conformità con le priorità nazionali, entro il 2010 almeno 85% dei ventiduenni dovrà aver completato l'istruzione secondaria superiore; almeno il 12,5% della popolazione adulta deve partecipare a forme di formazione
5) Aumentare l'offerta di lavoro e promuovere l'invecchiamento attivo	Aumentare a livello UE entro il 2010 di almeno 5 anni l'età media effettiva di uscita dal mercato del lavoro
6) Parità di genere	Fornire entro il 2010 servizi di custodia ad almeno il 90% dei bambini di età compresa tra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico e ad almeno il 33% dei bambini sotto i tre anni.
7) Promuovere l'integrazione delle persone svantaggiate sul mercato del lavoro e combattere la discriminazione nei loro confronti	Riduzione entro il 2010 dell'abbandono scolastico nell'UE a un tasso medio inferiore al 10%
8) Aumentare l'attrattiva del lavoro attraverso incentivi che rendano il lavoro remunerativo <i>make work pay</i>	Riduzione delle aliquote marginali effettive elevate e del carico fiscale sui lavoratori a bassa retribuzione.
9) Trasformare il lavoro nero in occupazione regolare	
10) Affrontare le disparità regionali	

Fonte: Decisione del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa agli orientamenti per le politiche economiche a favore dell'occupazione (2003/578/CE), disponibile su: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/it/oj/dat/2003/l_197/l_19720030805it00130021.pdf.

«ECONOMIC RATIONALE» DELLA STRATEGIA DI LISBONA NELLA DIMENSIONE DEL MERCATO DEL LAVORO: INNOVAZIONE, SKILLS, OCCUPAZIONE E CRESCITA

Alla base dell'Agenda di Lisbona c'è l'idea di una riforma del sistema economico che promuova l'innovazione tecnologica, una forza lavoro con elevati livelli di istruzione e capace di adattarsi ai rapidi mutamenti tecnologici, mercati più efficienti e uno Stato sociale che, pur conservando le caratteristiche del modello sociale europeo, sia compatibile con il dinamismo economico, se non da stimolo.

È ampiamente documentato il ruolo dell'innovazione tecnologica, della produzione e della diffusione delle conoscenze nei processi di accumulazione e crescita economica. L'innovazione tecnologica guidata da attività R&S, dall'apprendimento di nuove tecnologie e dalla accumulazione di capitale umano e fisico crea le condizioni attraverso le quali un dato regime tecnologico genera mutamenti nella struttura dell'economia, crescita, occupazione e ulteriore innovazione. La «familiarità» dei processi innovativi contribuisce all'introduzione delle nuove tecnologie, mentre l'acquisizione di conoscenze ne riduce il costo di applicazione e genera gli incentivi per lo sviluppo di nuove forme di produzione. Una forza lavoro pronta ad affrontare le sfide del cambiamento tecnologico

Una forza lavoro pronta ad affrontare le sfide del cambiamento tecnologico offre ovvi vantaggi, non solo perché parte attiva dello stesso, ma anche perché riduce i tempi «morti»

offre ovvi vantaggi, non solo perché parte attiva dello stesso, ma anche perché riduce i tempi «morti» nei quali le nuove tecnologie non sono profittevoli in quanto inventate ma non ancora di massa.

Il mercato del lavoro è la «cerniera» che lega processi innovativi e processi di accumulazione e crescita. Le istituzioni del mercato del lavoro⁸ contribuiscono ad allocare risorse, reddito e rischi. In merito al primo ruolo, la capacità di adattamento d'impresa e lavoratori ai mutamenti tecnologici e nella divisione internazionale del lavoro determina le condizioni affinché attività non più remunerative vengano sostituite da produzioni più innovative, a maggiore contenuto tecnologico e di conoscenza. Istituzioni del mercato del lavoro sviluppatesi in mercati poco competitivi e poco aperti alla concorrenza estera possono dare luogo ad ampie sacche di sottoutilizzazione della forza lavoro in mercati più competitivi e turbolenti.⁹ Ne deriva la necessità di trasferire risorse da industrie e settori che producono beni e servizi tradizionali, spesso con bassa elasticità del reddito alla domanda mondiale, verso set-

⁸ Con istituzioni del mercato del lavoro intendiamo tutte le modalità di regolazione del mercato del lavoro.

⁹ Si veda ad esempio G. Bertola e T. Boeri, *EMU Labour Markets Two Years On: Microeconomic tensions and institutional evolution*, in M. Buti e A. Sapir (a cura di), *EMU and Economic Policy in Europe: The Challenge of the Early Years*, Edward Elgar, Aldershot 2002; Bertola, *Labor Market Institutions in a Changing World*, in «Moneda y Crédito», 218/2004.

tori e industrie a più alto contenuto tecnologico e di conoscenza, di solito con una più alta elasticità alla domanda mondiale. L'allocazione del reddito assolve un ruolo importante, in quanto promuove livelli «adeguati» delle retribuzioni e fornisce gli incentivi all'acquisizione del capitale umano. Infine, un'efficace ed efficiente allocazione dei rischi serve a proteggere i lavoratori, in particolare i più deboli, nei confronti di *shock* settoriali o aggregati. A causa delle imperfezioni nella distribuzione delle informazioni, la copertura contro i rischi (di reddito e di disoccupazione) non può essere fornita da mercati assicurativi privati,¹⁰ ma dall'intervento pubblico attraverso un sistema efficace di ammortizzatori sociali. Inoltre, sussidi di disoccupazione favoriscono anche una maggiore flessibilità del mercato del lavoro e un migliore abbinamento tra competenze offerte e qualifiche richieste, quando sono da incentivo alla ricerca di un lavoro che meglio riflette le proprie caratteristiche.

Riforma del mercato del lavoro e riforma del *welfare* sono parte integrante di un processo di trasformazione della struttura economica. Con l'obiettivo dell'Agenda di Lisbona di aumentare i tassi di occupazione e di partecipazione (così come ridurre quelli di disoccupazione), si avvia un processo di modernizzazione dei sistemi di *welfare*, incentrato sul rifiuto dell'argomento che il numero di posti di lavoro creabili sia esogeno, cioè indipendente dall'offerta di lavoro (*lump-of-labour fallacy*). L'idea ricorrente, soprattutto nei momenti di crisi, di risolvere il problema della disoccupazione scoraggiando la partecipazione al mercato del



L'allocazione del reddito assolve un ruolo importante, in quanto promuove livelli «adeguati» delle retribuzioni e fornisce gli incentivi all'acquisizione del capitale umano

lavoro non solo è stata la causa di una prematura esclusione dal mercato del lavoro di settori importanti della popolazione (lavoratori anziani e/o con basse qualifiche), ma ha anche dato luogo a distorsioni allocative e distributive delle politiche pubbliche. Il restringimento della potenziale offerta di lavoro, con forme di pensionamento anticipato o un uso improprio dei sussidi di invalidità, rende squilibrata la composizione

¹⁰ Per esempio, perché non è possibile osservare il comportamento dei lavoratori e dei datori di lavoro e quindi l'effetto di questo comportamento sulla probabilità che si verifichi l'evento «disoccupazione».

della spesa sociale a favore degli *insiders*, distorcendo il rapporto tra spese per assistenza e spese per previdenza e dando luogo a un'organizzazione dei sistemi di protezione sociale che non rappresenta i segmenti più deboli della popolazione. La bassa partecipazione al mercato del lavoro genera anche una configurazione dei sistemi di tutela dell'impiego che si

Riforma del mercato del lavoro e riforma del welfare sono parte integrante di un processo di trasformazione della struttura economica

caratterizza come protezione nel «posto di lavoro» piuttosto che dei lavoratori «nel mercato», ad esempio come sarebbe con indennità di disoccupazione, politiche attive e preventive. «L'equivalenza funzionale» tra i due concetti da più parti rilevata¹¹ non implica una neutralità rispetto ai processi di accumulazione e crescita, proprio per i vantaggi forniti da una migliore adattabilità e flessibilità a *shock* tecnologici o settoriali. Di contro, l'esistenza di un vincolo dal lato dell'offerta di lavoro riduce i margini di creazione di occupazione.

Infatti, anche se l'occupazione continua ad essere determinata dalla domanda aggregata, un'alta partecipazione fa sì che il vincolo dell'inflazione non venga raggiunto troppo presto, cioè prima che la domanda abbia creato un elevato numero di occupati.

L'enfasi della Strategia di Lisbona sull'occupazione e sulla partecipazione invita a considerare con più attenzione le determinanti delle decisioni di partecipazione al mercato del lavoro in relazione ai diversi gradi di attaccamento al mercato del lavoro e alle innumerevoli transizioni tra i diversi stati lavorativi (dalla scuola al lavoro, da un lavoro a un altro, dall'attività di lavoro a quelle di formazione, da occupato a non occupato). Viene così superata la semplice dicotomia tra occupati e disoccupati. In termini di *policy*, rimuovere il vincolo dal lato dell'offerta alla creazione di posti di lavoro implica una maggiore attenzione a strategie di attivazione e prevenzione e agli incentivi a lavorare.

Per quanto riguarda le strategie di attivazione e prevenzione, è opinione condivisa che sia necessario passare da politiche passive di sostegno del reddito a politiche che prevedono la partecipazione ad attività di ricerca di lavoro o formazione come condizione per il mantenimento dei sussidi. Ovviamente, ciò richiede efficaci ed efficienti strutture di orientamento e assistenza di coloro che sono in cerca di lavoro (*job assistance* e *job counselling*), di formazione professionale, ma anche sanzioni per coloro che usufruiscono delle politiche attive senza concrete attività di ricerca di lavoro. L'esperienza dei paesi nordici di vincolare misure di sostegno del reddito alla partecipazione al mercato ha chiari vantaggi rispetto ai sistemi di *welfare* in cui le politiche di assistenza disincentivano a lavorare. Al riguardo, l'esperienza Britannica del *New Deal for the*

¹¹ Ad esempio Buti, L. Pench, P. Sestito, *European Unemployment: contending theories and institutional complexities*, Policy Paper n.1, Robert Schuman Centre, IUE 1998.

Unemployed Youth è incoraggiante.¹² Blundell, Bell e Van Reenen stimano che queste politiche abbiano prodotto un aumento della probabilità di uscita dalla disoccupazione di circa il 20%, un quinto del quale per effetto delle più stringenti condizioni alla ricerca imposte dal programma.

Per quanto attiene agli incentivi, appare necessario agire sui sistemi fiscali e di protezione sociale in modo da modificare la convenienza a lavorare e ridurre i rischi che aumenti delle retribuzioni lorde si traducano in aumenti delle retribuzioni nette per effetto dell'interazione tra livelli di tassazione e perdita di taluni trasferimenti (le cosiddette



«Trappole della povertà»). Oppure che la decisione di accettare un lavoro, perdendo il sussidio di disoccupazione, dia luogo a un reddito netto inferiore a quello fornito dal sussidio («Trappole di disoccupazione»).¹³

Va detto che la modernizzazione del modello sociale europeo auspicata dall'Agenda di Lisbona non è un eufemismo per minore protezione, come sostenuto a torto da chi ritiene che le politiche distributive siano sempre un costo per la crescita o, al contrario, da chi ne sostiene la necessità come condizione per rafforzare la coesione sociale e la crescita. Questo argomento trova il suo punto debole nell'assunzione (implicita) che le economie dei paesi europei si trovino ora e sempre sulla frontiera di un ideale *trade-off* tra equità ed efficienza, per cui non si può aumen-

¹² J. Van Reenen, *Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context*, NBER Working Paper 9576, 2003. Coloro che partecipano al programma prima di ricevere una qualche forma di sussidio (come formazione, sussidi salariali pagati direttamente al datore di lavoro o un'offerta diretta da qualche agenzia di pubblica) devono passare attraverso una fase di *screening* (il cosiddetto *Gateway period*) durante il quale sono seguiti da un *personal advisor* che offre assistenza alla ricerca di lavoro. Durante questo periodo, della durata di quattro mesi, il 40% dei partecipanti trova un lavoro non sovvenzionato dallo Stato, il 13% assume un impiego sovvenzionato, mentre il 30% è in attività di formazione o lavora nel *voluntary sector* o per l'*Environmental task force*. B. Bell, R. Blundell e Van Reenen, *Getting the Unemployed Back to Work: The role of targeted Wage subsidies*, IFS Working Paper 12, 1999.

¹³ Ovviamente, la partecipazione al mercato del lavoro non è guidata solo da considerazioni pecuniarie, essendo il lavoro una forma di integrazione e promozione sociale.



tare la prima senza diminuire la seconda. In pratica, l'emergere di *trade-off* dipende dal modo in cui differenti obiettivi sono perseguiti e da come sono congegnati, concepiti, elaborati i meccanismi che regolano il funzionamento del mercato del lavoro (dal *design* delle politiche). C'è ampio spazio per interventi di politica economica capaci di garantire livelli di protezione e di assicurazione contro i rischi

di disoccupazione e di bassi redditi, evitando le distorsioni che generano scarsi vantaggi in termini di efficienza e distribuzione del reddito. Non si possono escludere casi in cui il *trade-off* tra efficienza ed equità è poco vincolante e vi sono complementarità tra equità ed efficienza. Ad esempio Blank,¹⁴ consigliere economico nella prima Amministrazione Clinton, individua tre situazioni in cui questo accade: a) quando i trasferimenti pubblici vanno a segmenti della popolazione con bassa probabilità di trovare un lavoro; b) quando l'accesso ai trasferimenti pubblici è condizionato ad attività concrete di ricerca di lavoro; c) quando cambiano le opportunità di lavoro, in modo da aumentare le prospettive di reddito e di occupazione future. Mentre il primo caso è tipico di politiche sociali e di assistenza *strictu sensu* (per esempio di politiche della povertà), gli altri due definiscono delle chiare linee di intervento per le politiche del lavoro. Quindi non una minore, ma una migliore protezione in un mercato del lavoro più flessibile.

È chiaro che in virtù delle caratteristiche e dei problemi di ciascun paese non è possibile, né avrebbe molto senso, chiedere l'applicazione di una politica comune. A livello comunitario si tratta piuttosto di coordinare gli interventi di politica sociale e dell'occupazione rispettando le tradizioni e le preferenze nazionali, ma nel contempo sfruttando al massimo le possibili esternalità, a cominciare da quelle create dallo scambio di informazioni sulle migliori pratiche. L'esperienza dei paesi più avanti nel processo di riforma dimostra come vi siano delle importanti interazioni tra incentivi al lavoro, misure di sostegno del reddito, sussidi di disoccupazione e politiche del lavoro mirate ai gruppi ad alto rischio. Interventi congiunti su queste aree hanno contribuito agli alti tassi di occupazione e ai più bassi tassi di disoccupazione, e soprattutto hanno modificato i comportamenti e le *chances* occupazionali di quei segmenti della forza lavoro (donne, lavoratori anziani e a basse qualifiche) a maggior rischio di non-occupazione (inattività o disoccupazione). Il princi-

¹⁴ R. Blank, *Can equity and Efficiency Complement Each Other?*, Working paper 8820, 2002.

pio di un efficace sistema di attivazione e prevenzione potrà apparire non rivoluzionario, ma sembra essere efficace.

Sebbene i risultati finora raggiunti facciano dubitare dell'efficacia di processi di coordinamento *soft* come quello di Lisbona sull'occupazione,¹⁵ la convergenza nelle categorie di analisi e negli obiettivi non deve apparire secondaria: dall'idea di un numero fisso di posti di lavoro si è passati a una di un mercato del lavoro inclusivo e parte dei processi competitivi; dall'idea che basta ridurre l'offerta di lavoro per ridurre la disoccupazione all'idea che l'offerta vada aumentata; da un sistema di regolazione dei rapporti di lavoro, che protegge i posti di lavoro, a uno che aspira a proteggere i lavoratori, senza aumentarne l'incertezza; dai sussidi di disoccupazione come strumenti difensivi, ai sussidi di disoccupazione come parte integrante di una strategia preventiva e di attivazione.

Quella di Lisbona è una strategia per la produzione di beni pubblici, con significative esternalità a livello del complesso dell'area, ma che non ha trovato, nelle regole che si è data finora, i meccanismi che incentivano gli Stati membri ad assumerne la leadership e la *ownership*, essendo essi responsabili solo della produzione nazionale. Per accelerare la messa in opera dell'Agenda, la Commissione ha di recente proposto dei cambiamenti alla *governance* della Strategia, di cui si parlerà dopo una breve descrizione dell'andamento recente del mercato del lavoro europeo.

L'andamento dei tassi di occupazione Nonostante i miglioramenti osservati nell'andamento del mercato del lavoro, la distanza dagli obiettivi di Lisbona rimane significativa. Dopo i buoni risultati della seconda metà degli anni Novanta, l'andamento del tasso di occupazione dal 2000 – anno di avvio della Strategia – al 2003 è stato positivo, ma molto più contenuto anche a causa del forte rallentamento ciclico intervenuto nel periodo. Nel 2003 il tasso di occupazione complessivo al 64,4% della popolazione in età lavorativa rimane di gran lunga inferiore all'obiettivo di Lisbona del 70%. Il tasso di occupazione femminile, in rapido aumento nel corso del decennio passato, è attualmente di quattro punti percentuali inferiore all'obiettivo di Lisbona. Per i lavoratori anziani, sarà necessario entro il 2010 un aumento di poco meno di nove punti percentuali per raggiungere l'obiettivo fissato a Stoccolma: dall'attuale 40% al 50%.

Guardando alla composizione per classe di età e sesso, appare evidente che gli interventi dovranno focalizzarsi sulla componente femminile, sui lavoratori anziani (55-64 anni) e su quella giovanile. I tassi di

Il restringimento della potenziale offerta di lavoro rende squilibrata la composizione della spesa sociale a favore degli insiders

¹⁵ Si veda ad esempio A. Alesina e R. Perotti, *The European Union: A politically incorrect view*, Working Paper 10342, 2004 e Colignon e altri, *op. cit.*

occupazione per la componente maschile nelle classi di età centrali (25-64 anni), intorno all'80%, appaiono invece in linea con quelli USA, il paese solitamente preso a confronto. A livello europeo, solo il 56,1% delle donne in età lavorativa (15-64 anni) risulta occupata, mentre poco meno del 40% delle donne europee non è parte attiva del mercato del lavoro (né occupata, né in cerca di lavoro). Per i lavoratori nella classe di età 55-64, il basso tasso di occupazione (41,5%) riflette ampi divari di genere (51,4% per gli uomini contro il 32,0% per le donne) che, ancorché in riduzione, continuano ad essere significativi. Con circa due terzi della popolazione anziana femminile e quasi metà di quella maschile fuori dal mercato di lavoro, la



In termini di policy, rimuovere il vincolo dal lato dell'offerta alla creazione di posti di lavoro implica una maggiore attenzione a strategie di attivazione e prevenzione e agli incentivi a lavorare

bassa partecipazione dei lavoratori anziani rappresenta una sfida per il finanziamento degli attuali sistemi di *welfare*, in particolare nei paesi a più rapido invecchiamento della popolazione. Infine, le differenze tra i tassi di occupazione dei giovani europei e statunitensi riflettono non tanto una maggiore propensione di questi ultimi a lavori part-time, ma soprattutto una difficoltà oggettiva dei primi nella transizione scuola-lavoro.

Il dato aggregato nasconde grandi differenze tra i paesi europei. Mentre per l'Italia il tasso di occupazione (56,1%) è tra i più bassi d'Europa, inferiore solo a quello della Polonia e di Malta, in Danimarca, Olanda, Svezia e Regno Unito più di due terzi della popolazione in età lavorativa (15-64 anni) risulta occupata.

Inoltre, paesi con bassi tassi di partecipazione come l'Italia e la Grecia presentano bassi tassi di occupazione, mentre laddove la partecipazione è elevata anche l'occupazione è elevata (ad esempio in Danimarca, Olanda, Svezia e Regno Unito), a conferma della totale arbitrarietà dell'idea che il numero dei posti di lavoro sia fisso. I bassi tassi di occupazione e di partecipazione complessivi riflettono marcate differenze nei tassi femminili e dei lavoratori anziani: con Italia, Spagna, Grecia e Belgio tra i paesi con le maggiori differenze di genere, e Danimarca, Olanda Regno Unito con le minori. I divari sono ancora più drammatici per i lavoratori anziani.

Per quanto riguarda i tassi di disoccupazione, nel 2003 il numero di disoccupati in percentuale della forza lavoro ha raggiunto il livello più basso da un decennio (8,1%), nonostante il rallentamento ciclico e pur rimanendo al di sopra di quello USA. La dispersione tra i tassi di disoccupazione dei quindici paesi si riduce nel tempo, anche se questa aumenta leggermente se si includono i nuovi Stati membri. I disoccupati

ti di lungo termine, diminuiti nell'Unione europea dal 48% del totale dei disoccupati nel 1995 al 41,5% nel 2003, oscillano tra il 20% in Danimarca e Regno Unito, dove flessibilità del mercato del lavoro, politiche attive e preventive evitano che esperienze temporanee di disoccupazione si trasformino in un fenomeno permanente, a un massimo di poco inferiore al 60% del totale dei disoccupati per l'Italia, dove il mercato del lavoro è meno flessibile e manca una politica di prevenzione di lungo periodo.

I miglioramenti osservati nel corso del decennio nei tassi di occupazione, in particolare femminile e dei lavoratori anziani, e la riduzione del tasso di disoccupazione di lungo periodo segnalano cambiamenti importanti nel funzionamento del mercato del lavoro. Sebbene questi progressi siano in parte l'esito di mutamenti di costume è innegabile che questi ultimi siano stati favoriti da interventi nel mercato del lavoro (è il caso ad esempio delle misure che hanno reso più semplice l'accesso ai contratti a tempo parziale). Tuttavia, ancorché in aumento, i tassi di occupazione e partecipazione femminile e dei lavoratori anziani continuano ad essere troppo bassi, quelli giovanili bassi e in diminuzione, mentre alti sono i rischi di rimanere disoccupati per una anno o più.



In virtù delle caratteristiche e dei problemi di ciascun paese non è possibile, né avrebbe molto senso, chiedere l'applicazione di una politica comune

Accelerare il processo di riforma Nel Consiglio europeo di Lisbona i capi di Stato e di governo hanno fissato un ambizioso programma di riforma dell'economia Europea. I risultati ottenuti sin ora rendono evidente la necessità di accelerare le riforme, focalizzando gli interventi su obiettivi di crescita e occupazione. Rispetto a un ritardo nell'attuazione di riforme rese urgenti dalle pressioni demografiche e dai cambiamenti nella divisione internazionale del lavoro, si ritiene necessario rafforzare gli incentivi degli Stati membri nella realizzazione di interventi strutturali. Infatti, nonostante il *learning* indubbiamente positivo di cui si è detto, il Metodo di coordinamento aperto, così come organizzato finora, presenta una struttura di incentivi alla partecipazione e di condivisione di obiettivi che non è stata foriera al livello nazionale di un ampio dibattito nazionale sulle politiche da realizzare. Piuttosto, ha favorito il

La bassa partecipazione dei lavoratori anziani rappresenta una sfida per il finanziamento degli attuali sistemi di welfare, in particolare nei paesi a più rapido invecchiamento della popolazione

rafforzarsi di un processo «trans-governativo», con limitate ricadute sul dibattito nazionale. Rafforzare il coinvolgimento degli Stati membri nella Strategia richiede una maggiore chiarificazione dei diversi livelli di responsabilità.

La Commissione ha recentemente espresso il suo orientamento su come aumentare il grado di coinvolgimento nazionale e delle istituzioni europee in una Strategia per la crescita e l'occupazione.¹⁶ Tali proposte prevedono un piano d'azione che chiarisca il contributo dell'Unione europea e degli Stati membri all'attuazione dell'Agenda di Lisbona. Il programma adottato dai governi, dopo il dibattito con i parlamenti nazionali e con il contributo di tutte le parti coinvolte dal processo di riforma, dovrebbe favorire un maggiore coinvolgimento a livello nazionale di tutti gli attori coinvolti. Il grado di appropriazione più elevato che ne conseguirebbe dovrebbe indurre i paesi ad attuare interventi congiunti in diverse aree, sfruttando così gli *spillover* tra di essi. Si prevede anche una semplificazione degli attuali documenti che definiscono gli orientamenti in materia di occupazione e di politica economi-



¹⁶ Comunicazione al Consiglio europeo di Primavera, *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona*, COMM(2005) 24, disponibile su: http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005_024_it.pdf.

ca in un unico testo che agevoli l'identificazione delle priorità a livello nazionale e dell'Unione nel complesso. Queste proposte, insieme alla nomina di un responsabile nazionale per la Strategia di Lisbona, hanno l'ambizione di portare al centro del dibattito il contributo di ciascun paese agli obiettivi della Strategia.

In merito alle politiche dell'occupazione, viene ribadito l'obiettivo di creare nuovi e migliori posti di lavoro (*more and better jobs*) attraverso la modernizzazione dei sistemi di protezione sociale (sistemi pensionistici e di assistenza sanitaria), politiche attive del lavoro associate a riforme degli incentivi a partecipare al mercato del lavoro; una maggiore flessibilità del mercato del lavoro e politiche salariali in linea con la dinamica della produttività e che riflettano le condizioni del mercato del lavoro. Viene ribadito il ruolo importante del capitale umano e delle politiche di formazione e istruzione come fattore attivo dei processi di crescita, di diffusione delle conoscenze e di flessibilità. Infine, si chiede agli Stati membri di fissare nei programmi nazionali di Lisbona obiettivi di tasso di occupazione per il 2008 e il 2010. Per quanto concerne le altre aree di intervento, si ritiene che l'azione congiunta crei anche effetti positivi sulla creazione di posti di lavoro.¹⁷

GRAFICO 1.



¹⁷ Le opinioni espresse sono da attribuire esclusivamente all'autore e non coinvolgono in alcun modo l'istituzione di appartenenza.

TAVOLA 3. Tasso di occupazione e partecipazione nel corso del 2003

PAESE	TASSO DI OCCUPAZIONE NEL 2003						TASSO DI PARTECIPAZIONE NEL 2003					
	TOTALE			LAVORATORI ANZIANI			TOTALE			LAVORATORI ANZIANI		
	TOTALE	MASCHI	FEMMINE	TOTALE	MASCHI	FEMMINE	TOTALE	MASCHI	FEMMINE	TOTALE	MASCHI	FEMMINE
BE	59.6	67.3	51.5	28.1	37.8	18.6	64.9	72.9	56.9	28.9	38.9	19.3
DK	75.1	79.6	71.6	60.1	67.3	52.9	79.5	83.8	75.1	63.3	70.5	55.9
DE	64.9	70.9	57.8	39.4	47.7	31.2	72.1	79.0	65.0	45.1	54.5	35.8
GR	58.7	73.4	41.7	41.3	58.7	25.6	65.2	78.3	52.2	42.7	60.5	26.4
ES	59.7	73.2	41.2	40.8	59.3	23.4	67.3	79.7	54.8	43.8	62.9	25.8
FR	63.2	69.4	54.8	36.8	40.9	32.9	69.4	75.5	63.5	38.8	43.2	34.6
IE	65.4	75.0	54.1	49.0	64.7	33.0	68.8	79.2	58.4	50.2	66.5	34.1
IT	56.1	69.6	39.6	30.3	42.8	18.5	61.5	74.7	48.3	31.5	44.4	19.3
LU	62.8	73.3	50.0	29.5	40.9	22.7	65.1	75.3	54.7	29.5	40.9	22.7
NL	73.5	80.9	63.5	44.8	57.3	32.1	76.3	83.9	68.5	46.0	58.8	32.9
AT	69.0	76.4	59.6	30.1	40.2	20.6	72.0	79.8	64.4	31.8	42.7	21.6
PT	68.1	75.0	60.5	51.7	62.1	42.4	72.9	79.6	66.5	54.0	65.2	44.1
FI	67.7	69.6	64.2	49.7	51.0	48.2	74.5	76.8	72.2	53.7	55.3	52.3
SE	72.9	74.2	69.7	68.5	70.8	66.3	77.3	79.2	75.4	71.9	74.9	68.9
UK	71.8	78.1	64.8	55.5	64.8	46.4	75.6	82.7	68.3	57.3	67.5	47.4
EU15	64.4	72.7	53.9	41.5	51.4	32.0	70.1	78.5	61.6	44.4	55.0	34.1
CY	69.2	79.1	52.9	50.0	67.6	33.3	72.3	81.8	63.0	52.9	73.5	33.3
CZ	64.7	73.1	56.9	42.3	57.5	28.5	70.2	78.0	62.5	44.2	59.9	30.0
EE	62.9	67.3	56.9	52.3	58.6	47.4	70.1	75.0	65.7	56.2	64.5	50.3
HU	57.0	63.5	49.7	29.0	37.8	21.7	60.6	67.6	53.9	29.8	39.0	22.4
LT	61.1	64.0	57.5	44.8	55.3	36.8	69.9	73.5	66.5	50.6	62.0	41.8
LV	61.8	66.1	53.8	44.2	51.5	38.9	69.2	74.1	64.7	47.9	56.1	41.8
MT	54.2	74.5	33.1	32.5	54.5	13.1	58.7	80.2	36.6	33.7	54.5	13.1
PL	51.2	56.5	48.9	26.9	35.2	19.8	63.9	70.0	58.0	30.1	39.7	21.9
SK	57.7	63.3	51.5	24.6	41.1	11.2	70.0	76.7	63.5	28.5	48.1	12.4
SI	62.6	67.3	58.4	23.4	33.3	14.4	67.1	72.0	62.1	24.2	34.5	15.1
EU25	63.0	70.9	53.5	40.1	50.1	30.6	69.3	77.4	61.2	42.9	53.7	32.8

Per una nuova Strategia di Lisbona

DI STEFAN COLLIGNON

In occasione del Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000, i capi di Stato e di governo promisero di rendere l'UE «l'economia basata sulla conoscenza più dinamica e competitiva del mondo, capace di dar vita a una crescita economica sostenibile con posti di lavoro più numerosi e migliori, maggiore coesione sociale e rispetto per l'ambiente» entro il 2010. Se tale dichiarazione era intesa a suscitare entusiasmo, allora non è stata capace di centrare il bersaglio. Assumendo un impegno al di sopra delle proprie capacità e promettendo obiettivi irraggiungibili ha di fatto ridicolizzato la politica europea. Con quella che potremmo definire una *fuite en avant* i governi hanno successivamente aggiunto voci allettanti a una lista sempre più lunga di desideri da realizzare, nella quale risuonavano gli echi dei vari *desiderata* più o meno cari al proprio elettorato nazionale. Ma all'atto pratico l'adesione alla strategia concordata a Lisbona è stata flebile e insufficiente nel produrre i risultati auspicati. Secondo la Commissione europea ciò è dipeso da «un'agenda politica che è divenuta sovraccarica, priva di coordinamento e talvolta afflitta da priorità contrastanti». Le ragioni di questa mancanza di coordinamento non sono state comprese appieno. I governi devono essere comunque esortati a «fare di più».

La Commissione europea ha invocato un nuovo inizio, concentrandosi su un numero limitato di «azioni chiave che prefigurino risultati importanti e immediati»,¹ segnatamente gli investimenti, l'innovazione

¹ J. Barroso, *Debate on the Preparation of the European Council*, Parlamento europeo, 9 marzo 2005.

e l'occupazione. Ciò nonostante, per quanto si possa accogliere con favore questa iniziativa in correzione del tiro, non ci si può esimere dal notare che la «nuova» strategia presenta due lacune fondamentali: la politica macroeconomica è stata ignorata e l'intera problematica della *governance* non affronta in profondità le ragioni della mancanza di coordinamento. La «nuova» strategia di Lisbona pensata dalla Commissione Barroso si traduce quindi in un «meno, ma sostanzialmente *lo stesso*». *Meno*, perché la combinazione di politiche macroeconomiche e il capitolo relativo alla coesione sociale sono stati cancellati; *lo stesso*, perché non si affronta comunque il problema della delega politica né la questione della legittimità ad essa soggiacente.

Cerchiamo di esaminare in primo luogo il saldo delle riforme a cinque anni da Lisbona, per poi valutare le ragioni del fallimento e concludere traendo alcune riflessioni fondamentali sul futuro dell'Europa.

UNA STRATEGIA CHE NON VA DA NESSUNA PARTE? La strategia di Lisbona ha fissato una serie di obiettivi, taluni dei quali definiti in forma di indicatori numerici. Poiché lì si trattava di obiettivi che risultavano comuni a diverse competenze delle politiche nazionali, a Lisbona fu elaborato il «metodo aperto di coordinamento», concepito come strumento funzionale al raggiungimento di tali obiettivi. Ma i risultati, finora, sono stati deludenti.

Di cosa stiamo parlando? La Strategia di Lisbona trasse ispirazione dalla vigorosa crescita economica registrata negli Stati Uniti durante gli anni di Clinton e dall'incapacità dell'Europa di fare altrettanto. L'economia statunitense aveva vissuto il periodo di crescita più lungo di tutta la sua storia alla fine degli anni Novanta, con un governo capace di stabilizzare la spesa pubblica e di cooperare strettamente con la Banca centrale per ridurre i tassi d'interesse.² Il livello d'inflazione era basso e la pressione competitiva sul mercato libero mondiale contribuiva a mantenere stabili le rivendicazioni salariali. Di conseguenza la percentuale degli investimenti negli Stati Uniti crebbe dal 16 al 21%, mentre la disoccupazione scese al 4%, toccando il livello più basso dagli anni Sessanta. I nuovi investimenti abbracciarono anche il campo delle innovazioni tecnologiche nelle industrie dell'informatica e delle telecomunicazioni, generando un incremento di produttività dopo un lungo periodo di stagnazione. Questo era di fatto il modello della *new economy* americana.

In Europa al contrario si registrava un alto tasso di disoccupazione, scarsi investimenti e crescita, e un senso di stagnazione percepibile ovunque. Che questo stato di cose fosse legato all'insufficiente grado d'integrazione dei mercati e delle politiche in seno all'Unione europea era un fatto indiscusso. Nel corso degli anni Novanta i successivi Consigli euro-

² B. Woodward, *Maestro: Greenspan's Fed and the American boom*, New York 2000.

pei hanno avviato molteplici «processi» per trovare rimedi appropriati: a Cardiff furono adottate procedure per completare l'unificazione dei mercati di beni e capitali, a Lussemburgo si elaborarono riforme di mercato volte a migliorare la situazione occupazionale. Infine, in occasione del vertice di Colonia fu instaurato un dialogo macroeconomico tra i sindacati preposti a negoziare i livelli salariali, ministri delle finanze e Banche centrali al fine di configurare una migliore struttura del coacervo di politiche. Ma tali processi non produssero i risultati voluti. Dopo tutto, la ragione per cui furono definiti «processi» era dovuta proprio al fatto che i capi di Stato e di governo europei non erano riusciti a trovare un accordo sulla sostanza delle politiche da attuare, poiché vincolati dai rispettivi dibattiti interni e dagli interessi di parte dei propri elettorati nazionali. Vi era speranza che grazie al processo di decisione di una politica comune i governi fossero in grado di trovare una soluzione accettabile per tutti. L'unico compromesso possibile non fu altro che un minimo comune denominatore, e non politiche capaci di ottimizzare il *welfare*. La *governance* economica europea era diventata un insieme confuso di discussioni sulle riforme in un meccanismo decisionale inceppato.

La Strategia di Lisbona è stata un tentativo di superare queste difficoltà. Lasciandosi alle spalle la formula del «processo», Lisbona ha cercato di dare sostanza ai contenitori vuoti di Cardiff, Lussemburgo e Colonia. La versione finale della Strategia di Lisbona comprende quattro capitoli di natura politica: primo; le riforme mirate a creare *una società della conoscenza*, con l'obiettivo di permettere all'Europa di recuperare terreno rispetto alla *new economy* e a migliorare la produttività. Secondo, si prevedeva che tali riforme fossero integrate da una *combinazione ottimale di politiche macroeconomiche*, al fine di assicurare che il massimo potenziale di prodotto fosse assorbito da una domanda reale da parte del mercato senza creare tensioni inflazionistiche, ritenendo che

**La «nuova»
strategia
di Lisbona
concepita dalla
Commissione
Barroso si traduce
in un «meno, ma
sostanzialmente
lo stesso»**



La Commissione europea ha invocato un nuovo inizio

questo fosse un fattore chiave per alzare i livelli occupazionali. È possibile creare nuovi posti di lavoro solo quando il PIL cresce più velocemente della produttività; la Commissione aveva calcolato che con un tasso di crescita del 3%, l'Unione europea avrebbe raggiunto una situazione di pieno impiego in un arco di tempo di dieci anni. Si discusse dell'opportunità di quantificare il tasso di crescita, fissandolo al 3%, come obiettivo delle politiche, specificando in questo senso il contenuto dell'Articolo 2 del Trattato sull'Unione europea.³ L'Articolo 4 stabilisce infatti che la politica monetaria agisca da sostegno agli obiettivi di cui all'Articolo 2, e segnatamente a quello di «promuovere in tutto il territorio comunitario un sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un alto livello di occupazione e tutela sociale, di uguaglianza tra generi, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un elevato grado di competitività e di convergenza delle prestazioni economiche(...)», a condizione di garantire la stabilità dei prezzi. Poiché la Banca centrale europea ha definito che la stabilità dei prezzi equivale a un tasso d'inflazione «di poco inferiore al 2%», sembrava ragionevole che anche il Consiglio europeo quantificasse il proprio obiettivo di crescita. Ma questa opzione finì per essere scartata, quando un membro del Consiglio europeo suggerì che si poteva ambire a diventare «l'economia più competitiva del mondo». Terzo; il completamento del *mercato dei*

capitali europeo era considerato misura necessaria a incrementare gli investimenti, soprattutto quelli diretti ai capitali di rischio consacrati all'innovazione tecnologica nelle piccole e medie imprese. Quarto; la Strategia tendeva a riformulare il modello sociale europeo, conferendo priorità all'inclusione sociale e mettendo in grado i governi di affrontare le sfide derivanti sia dalla globalizzazione che dall'invecchiamento della popolazione. Sotto questo punto di vista

Lisbona ha di fatto rispecchiato le linee politiche dei governi di centro-sinistra al governo in Europa in quel preciso momento storico. Il primo ministro portoghese Antonio Guterres concepì per la prima volta ciò che in seguito sarebbe divenuto la Strategia di Lisbona all'interno di un gruppo di lavoro del Partito Socialista Europeo. Con i successivi governi di centrodestra, l'enfasi posta sulla politica macroeconomica e sull'in-

³ L'autore era allora responsabile del coordinamento delle politiche interministeriali presso il governo tedesco.



clusione sociale perse di vigore e la Strategia di Lisbona finì per essere rallentata.

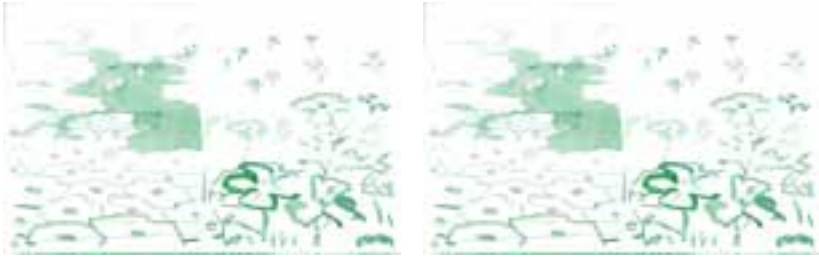
Il «metodo aperto di coordinamento» Nella preparazione del vertice di Lisbona, la presidenza portoghese dell'Unione europea si trovò ben presto di fronte al dilemma che già si era presentato in passato: per quale ragione i governi nazionali dovevano accordarsi su una serie di politiche europee che avrebbero limitato la loro libertà di manovra sul piano nazionale? La risposta ottimistica e per certi versi ingenua fornita dai politici europei rimandava alla presenza di fattori politici esterni tali da creare incentivi a cooperare. Il Rapporto Kok ha formulato chiaramente questo concetto: «L'efficacia di qualsiasi azione da parte di uno Stato Membro (...) risulta maggiore qualora gli altri Stati membri agiscano di concerto; un'alta marea creata collegialmente ha maggiore capacità e potenza nel sollevare ogni singola barca europea. Quanto più l'Unione europea riuscirà a sviluppare in modo collettivo le proprie iniziative di conoscenza e di apertura al mercato, tanto più forte e più competitiva sarà l'economia di ognuno degli Stati Membri». ⁴ Per anni la Commissione ha insistito sugli «enormi benefici potenziali» derivanti da un'integrazione più ampia e profonda, e sui costi della non-Europa. Resta da spiegare perché questi benefici non si siano realizzati nonostante gli ovvi vantaggi che tutti ne trarrebbero.

La risposta non si limita soltanto alla mancanza di convergenza o a un sostegno insufficiente, come affermato dalla Commissione, ma deve essere reperita nella natura stessa degli incentivi che innescano le dinamiche dell'azione politica. I politologi spiegano con la teoria dell'azione collettiva che l'esistenza di potenziali ricadute positive non basta a garantire un comportamento cooperativo. ⁵ Se non si associano i costi e i benefici delle azioni da intraprendere a ogni singolo attore, il risultato sarà inevitabilmente la mancanza di cooperazione. Tale concetto può essere meglio descritto come la logica divergente di due tipi differenti di beni pubblici: i cosiddetti beni pubblici *inclusivi* creano effetti esterni che sono tanto più positivi quanto più numerosi sono i membri che partecipano a un gruppo, e poiché è possibile imporre restrizioni all'accesso, ogni singolo attore si sforzerà di contribuire alla generazione di tali benefici. Quindi i suddetti beni inclusivi forniscono incentivi al buon funzionamento della cooperazione, sempre che le eventuali asimmetrie in materia d'informazione siano corrette e tutti sappiano esattamente che cosa è necessario fare. Ad esempio, i criteri di Maastricht hanno contribuito a diminuire l'inflazione perché era nell'interesse di (quasi) tutti gli Stati partecipare ai benefici derivanti dall'appartenenza all'Unione

⁴ Wim Kok, *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, 2004. Cfr. http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html

⁵ M. Olson, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass: Harvard University Press 1971.

monetaria. D'altra parte la possibilità di escludere chi non avesse ottenuto i risultati fissati, indusse i governi a sforzarsi di adeguarsi ai parametri. Le politiche di stabilizzazione furono dunque fatte «cosa propria» dagli Stati Membri. Il ruolo della Commissione consistette nel monito-



rare la conformità agli obiettivi e nel porre rimedio agli eventuali squilibri d'informazione così da prevenire situazioni di stallo in seno al processo. Un altro esempio positivo di cooperazione politica attuata secondo tale logica viene dall'esperienza del sistema di navigazione satellitare Galileo e dal progetto Airbus, in cui i vantaggi derivanti dalla cooperazione sono ingenti ma la possibilità di attingervi è chiaramente definita relativamente sulla base dei contributi dei partecipanti al progetto. La logica del bene pubblico inclusivo rende possibile il successo di una cooperazione volontaria tra i governi, se le procedure formali facilitano il flusso di informazioni.

Lo stesso non vale certo nel caso dei beni pubblici *esclusivi*. In questo caso è impossibile impedire la fruizione del bene collettivo a un membro del gruppo, e risulta quindi difficile, se non proibitivo, imputare ai membri i costi insiti alla produzione di tali beni. Se ne deduce che i beni pubblici esclusivi creano incentivi, spesso però per i *free-riders*. Un singolo membro può infatti trarre benefici dal deviare dalla strategia perseguita invece da tutti gli altri. Ne consegue che nessuno ritiene proficuo conformarsi, rendendo sempre più improbabile che si producano beni pubblici esclusivi. Questo problema dell'azione collettiva denominato «la tragedia dei beni comuni» è l'elemento cruciale dei deludenti risultati ottenuti dalla strategia di Lisbona. Gli Stati Membri sono spesso accusati di non avere attuato la legislazione comunitaria. La Commissione scrive che «in un certo numero di Stati Membri, mercati chiave come le telecomunicazioni, l'energia e i trasporti sono aperti solo sulla carta, molto dopo la scadenza dei termini che questi stessi Stati membri hanno di fatto sottoscritto».

La ragione va trovata nei problemi dell'azione collettiva. È innegabile che la presenza delle strutture di produzione integrata e delle catene dell'offerta determinino l'interesse di ogni Stato Membro a che gli altri

⁶ M. Monti, *Toughen up the reform agenda and make it count*, in «Financial Times», 22 marzo 2005.

Stati dell'Unione migliorino la propria competitività, e che questo generi un interesse comune dell'Unione nei confronti delle iniziative di riforma.⁶ Ma nel momento in cui tutti gli altri liberalizzano i propri mercati, può essere vantaggioso per i singoli paesi mantenere più a lungo le proprie restrizioni per conquistare potere di mercato nel contesto del mercato unico allargato. Un altro esempio di coordinamento fallito nel campo dei beni pubblici esclusivi è quello della politica di bilancio sulla base del Patto di stabilità e crescita. Se la politica monetaria tende a mantenere la stabilità dei prezzi, deficit pubblici più alti faranno aumentare i tassi d'interesse d'equilibrio e, di conseguenza, inibendo la crescita economica. Il Patto ha stabilito come norma il bilanciamento di budget adeguati su base ciclica, allo scopo di contenere i tassi d'interesse. Ma in



L'agenda politica è divenuta sovraccarica, priva di coordinamento e talvolta afflitta da priorità contrastanti

corrispondenza di tassi d'interesse bassi, per il singolo Stato Membro risulta più vantaggioso prendere denaro in prestito piuttosto che aumentare le tasse o tagliare le spese. Quindi all'atto pratico il Patto di stabilità e crescita non viene rispettato, i deficit strutturali sfiorano il 2% del PIL nell'insieme di Eurolandia (e vanno oltre il 3% in Francia e Germania), mentre i tassi d'interesse non scendono, perdendo così l'effetto stimolatore nei confronti della crescita e dell'occupazione.

È possibile dimostrare che questi problemi di incentivazione aumentano con l'aumentare delle dimensioni dell'Unione europea. La giusta risposta politica sarebbe la promulgazione di norme vincolanti dure e restrittive, o il conferimento di una delega politica a un'istituzione europea, in modo da garantire l'applicazione di una politica coerente e uniforme nel pieno interesse dell'Unione.⁷

In verità è proprio a questo tipo di manovra che i governi nazionali fanno resistenza, in parte perché vogliono mantenere il controllo dei propri programmi politici, e in parte perché ritengono che sia difficile «vendere ancora altra Europa» in un momento in cui l'Europa è già così debole. In una situazione di grande eterogeneità delle preferenze politi-

⁷ Per una elaborazione completa di tale argomentazione e della teoria che vi sottende, si veda S. Collignon, *France and Germany: Economic stagnation as a common destiny?*, in corso di pubblicazione, Centre Cournot, Parigi 2005; il testo è disponibile alla pagina web www.stefancollignon.de.

**All'atto pratico
l'adesione
alla Strategia
concordata a
Lisbona è stata
flebile e
insufficiente
a produrre i
risultati auspicati**

che nazionali, un'iniziativa di centralizzazione a livello europeo potrebbe compromettere ulteriormente la legittimità dell'Unione europea.⁸ Una maggiore delega di poteri non è dunque percepita come un'opzione percorribile.

In ragione di queste limitazioni, Lisbona elaborò il «metodo aperto di coordinamento». Gli Stati Membri si impegnavano a raggiungere obiettivi politici specifici concordati collegialmente, ma avevano facoltà ad attuarli autonomamente. La misura di salvaguardia contro eventuali comportamenti non cooperativi sarebbe stato il controllo multilaterale, tramite la Commissione come fulcro e la pressione dei pari che avrebbero «additato e biasimato» gli inadempienti. Il metodo aperto rappresentava dunque una forma di coordinamento politico ben più robusta della semplice azione volontaria, sebbene abbia poi sofferto della stessa dicotomia dei precedenti tentativi di coordinamento: un'azione unificata volta a fornire un bene pubblico esclusivo su scala europea è stata ancora una volta ostacolata dagli incentivi a «correre da soli». La *governance* economica dell'Unione rimane dunque afflitta dalla piaga dell'inefficienza, della mancanza di credibilità e da una costante erosione della propria legittimità. Se questo dato di fatto è ormai sempre più diffusamente riconosciuto, sfortunatamente non si può dire lo stesso della logica che si trova alla base di tale fallimento. Nella Comunicazione al Consiglio europeo di Primavera la Commissione sottolinea la necessità di realizzare l'«appartenenza politica» degli obiettivi di Lisbona. Ma ancora una volta, si deve andare oltre le raccomandazioni. L'appartenenza non si stabilisce «semplificando le linee guida esistenti» e nominando un «Mr Lisbona». L'appartenenza implica diritti di proprietà e quindi diritti a limitare l'accesso e a escludere chi non raggiunge i risultati decisi. Questo, ovviamente, non è possibile per i beni pubblici, e quindi la *governance* economica dell'Europa dovrà essere ridisegnata in termini diversi.

Una prestazione deludente I progressi nel contesto della Strategia di Lisbona dovrebbero essere misurati a raffronto dell'obiettivo fondamentale di creare un'«economia dinamica».⁹ La crescita economica nell'Unione europea a 15 è stata dell'1,9% nel periodo 2000-2005, oltre mezzo punto percentuale al di sopra di quanto registrato nei 6 anni 1994-1999 precedenti a Lisbona. L'Unione a 25 ha stentato a fare di meglio. Nell'Eurozona il tasso di crescita è stato dell'1,7% nei cinque

⁸ A. Alesina e R. Wacziarg, *Is Europe Going Too Far?*, National Bureau of Economic Research. C.A. Mass., Working paper n. 6883.

⁹ Tutti i dati riportati nel presente articolo si riferiscono alla base dati AMECO della Commissione europea, eccezion fatta per i casi in cui la fonte è diversamente specificata.

anni dopo Lisbona e del 2,2% prima di Lisbona. Negli Stati Uniti i tassi di crescita corrispondenti sono stati rispettivamente del 2,7 e 3,9%, in Giappone l'1,9 e l'1,2 e in Corea il 5,4 ed il 5.0%. Europa e America hanno registrato bassi tassi di crescita negli anni recenti, a fronte di una crescita sostenuta in Asia. D'altro canto, il prodotto tendenziale e il PIL potenziale hanno avuto un incremento del 2,1% nell'Unione a 15 (in Eurolandia: tendenziale dell'1,9% e potenziale del 2%). Se ne deduce che la crescita effettiva è rimasta molto indietro rispetto al miglioramento delle capacità dell'economia europea. Si può quindi concludere che la domanda aggregata sia una delle cause fondamentali della mancanza di dinamismo in Europa.

La governance economica europea era diventata un insieme confuso di discussioni sulle riforme in un meccanismo decisionale inceppato

L'agenda di Lisbona era anche intesa a migliorare il potenziale di crescita in Europa: gli Stati Uniti erano riconosciuti come il paese leader nell'innovazione tecnologica, considerata la concentrazione del 74% delle trecento maggiori imprese dell'Information Technology e il 46% delle trecento società con i più alti livelli di investimento nelle attività di Ricerca e Sviluppo, con l'Europa in paragone in grave ritardo. Mantenere gli standard di vita di una popolazione che invecchia richiede a una forza lavoro sempre più esigua di divenire più produttiva. D'altra parte l'Unione europea può contare su un potenziale di crescita



notevole. In 15 paesi, e soprattutto nei nuovi Stati Membri, si registra un reddito pro-capite inferiore alla media dell'Unione, e ciò implica grandi opportunità per la crescita. Migliorare il versante dell'offerta dell'economia europea sembra dunque essere un'idea promettente. La crescita potenziale non è migliorata, piuttosto la produzione è cresciuta meno di quanto non avesse fatto negli anni precedenti a Lisbona. Infatti, mentre il tasso d'occupazione è aumentato dell'1,1 raggiungendo il 67,8% nell'Unione europea a 15 e di 1,4 punti fino al 65,7% in Eurolandia, la crescita della produttività della forza lavoro (misurata in



valuta nazionale costante) ha subito una flessione. Il prodotto per persona occupata¹⁰ è cresciuto in media dell'1,6% tra il 1994 e il 1999 nell'Unione europea a 15 (1,5% in Eurolandia), ma è di fatto sceso all'1,1% negli anni successivi a Lisbona. Nello stesso periodo è passato dall'1,6 al 2,2% negli Stati Uniti ed è quasi raddoppiato in Giappone, elevandosi dall'1,2 al 2,1%. Come conseguenza a queste due tendenze, la crescita del reddito pro-capite ha segnato una battuta d'arresto: nell'Unione a 15 è infatti scivolata dal 2,2 in percentuale media nei sei anni precedenti a Lisbona, all'1,6% di quelli successivi. Anche negli Stati Uniti la crescita ha subito un rallentamento nel corso del secondo mandato Bush, passando dal 2,7 all'1,7%, ma ha fatto registrare un'accelerazione dallo 0,9 all'1,8% in Giappone e dal 4,1 al 4,7 in Corea.

Questi dati tracciano un quadro coerente, seppure poco invitante: nonostante gli ampi dibattiti intorno a riforme strutturali e a elaborati processi di coordinamento tra diverse politiche, l'Europa non fa progressi. Ovviamente non tutto è così negativo. Alcuni paesi hanno riportato risultati migliori in determinate aree. La Scandinavia, ad esempio, è tra i paesi che hanno ottenuto maggiori progressi nel raggiungimento degli obiettivi quantitativi per creare una società dell'informazione, rendendo accessibile Internet a scuole e famiglie, diffondendo la banda larga e rendendo disponibile *on-line* l'informazione sulle attività di governo, anche se la ragione di questi risultati potrebbe essere data più dalla necessità di comunicazione in paesi a bassa concentrazione demografica che a quella di adeguarsi alle politiche comunitarie. I risultati generali sono comunque insoddisfacenti. Si conferma quindi quanto deducibile dalla teoria dell'azione collettiva, ovvero che i «grandi benefici potenziali» della cooperazione non sono sufficienti per indurre i governi a intraprendere un'azione politica.

LA «NUOVA» STRATEGIA DI LISBONA Il Consiglio europeo di primavera del 22 e 23 marzo scorso ha tentato di «rilanciare la Strategia di Lisbona» e ha adottato le regole necessarie per una «migliore attuazione del Patto di Stabilità e Crescita». Riusciranno queste misure a migliorare sia la *governance* che i risultati dell'economia europea?

Un'opportunità di rilancio mancata La nuova partenza decisa in occasione del Consiglio di primavera per delineare una Strategia di Lisbona

¹⁰ La crescita della produttività oraria non è andata molto meglio.

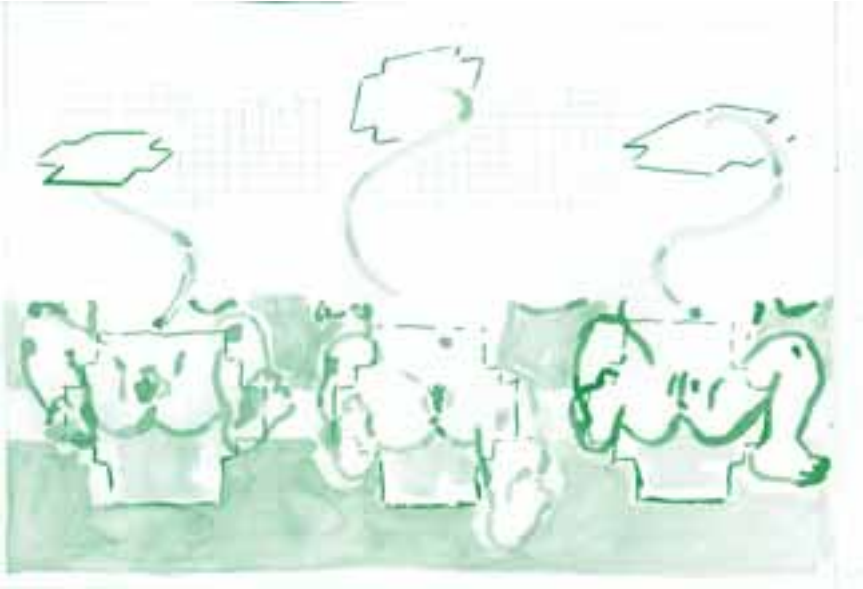
più efficace segue tre dorsali. In primo luogo si rinnova l'attenzione sul tema tradizionale della conoscenza e dell'innovazione. I governi nazionali e la Commissione continueranno a produrre i loro rapporti dando vita a un «dialogo genuino».¹¹ Tuttavia nella sostanza, non vi è molto di nuovo oltre agli incentivi fiscali per raggiungere l'obiettivo del 3% del PIL in investimenti per Ricerca e Sviluppo. In secondo luogo gli Stati membri intendono «promuovere un'area capace di attrarre investimenti e lavoro». In questo caso l'obiettivo è quello di «completare il mercato interno e rendere il suo ambiente normativo più favorevole alle attività economiche». Una riduzione del carico burocratico è ovviamente auspicabile, ma è difficile pensare che questa possa da sola innalzare il tasso di crescita europeo fino al 3%. Di gran lunga più rilevante è notare che la controversa direttiva Bolkenstein sulla liberalizzazione dei servizi è stata bloccata dal Consiglio, contrariamente a quanto auspicato dallo stesso presidente della Commissione Barroso. Rimane comunque da chiarire su quale base l'integrazione del mercato interno dei servizi dovrebbe procedere. Se è vero che l'Europa deve rimanere un' «area capace di attrarre lavoro», è forse necessario ascoltare l'opinione degli addetti ai lavori. Mentre la Strategia di Lisbona ha messo l'accento sulla necessità di ridurre la disparità di retribuzione tra i generi, è arrivato il momento di affermare il principio secondo cui l'Europa è impegnata a garantire «un'eguale retribuzione per un'eguale lavoro in un luogo di lavoro eguale». La realizzazione di questo principio scongiurerebbe il dumping sociale e spingerebbe i nuovi Stati Membri verso i livelli già consolidati nei paesi più ricchi, incrementando profitti e redditi attraverso la fornitura di servizi proprio ai paesi più ricchi. In terzo luogo, crescita e occupazione dovranno sostenere la coesione sociale. Ancora una volta, non vi è in questa affermazione molto di nuovo rispetto alle precedenti dichiarazioni del Consiglio. Sappiamo tutti che l'Europa «deve rendere il lavoro un'opzione reale per tutti». La domanda che resta sospesa è come farlo.

Per anni la Commissione ha insistito sugli «enormi benefici potenziali» derivanti da un'integrazione più ampia e profonda, e sui costi della non-Europa

La risposta più consona sarebbe stata una rinnovata attenzione nei confronti della gestione macroeconomica. Coloro che decidono le politiche possono creare un ambiente dove la domanda aggregata stimola la produzione. Le aziende creano posti di lavoro qualora intravedano possibilità di profitto.



¹¹ Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni della presidenza*, 23 marzo 2005.



Crescita e occupazione dovranno sostenere la coesione sociale

Abbassare il costo del lavoro attuando riforme strutturali e incrementando la produttività può essere necessario per rimanere competitivi nel settore dei beni e dei servizi commerciabili internazionali. Ma la domanda interna rimane il fattore chiave della performance economica, come dimostrato chiaramente dal Regno Unito. Presupponendo che almeno la metà del settore servizi sia di natura commerciabile, nell'Europa a 15 la porzione del valore aggiunto non commerciale è ancora al di sopra del 43% e potrebbe addirittura andare oltre questa cifra.¹² Se ne deduce che vi è una parte significativa dell'Europa in cui i profitti dipendono esclusivamente dalla domanda interna. Inoltre, un'appropriata gestione macroeconomica influenzerebbe la domanda esterna attraverso il tasso di cambio. Ed è qui che l'Europa si dimostra più debole. L'interazione degli sviluppi monetari, fiscali e salariali è infatti ciò che crea gli incentivi per le imprese a sfruttare opportunità di mercato vantaggiose. Sarebbe erroneo, dunque, concentrarsi su una sola variabile.

Nonostante i primi anni di vita dell'Unione monetaria europea abbiano creato una miscela politica positiva, raggiungendo livelli senza precedenti in termini di creazione di posti di lavoro, l'esperienza è stata troppo breve per generare un effetto decisivo sui tassi di disoccupazione. Ciò emerge chiaramente dall'evoluzione dei gap produttivi. La Commissione ha calcolato che in Eurolandia il saldo degli output gap è stato positivo nei tre anni immediatamente successivi all'entrata in vigo-

¹² Si è ipotizzato che l'industria e il 50% dei servizi fosse commerciabile, e che il restante 50% del settore servizi, più l'agricoltura e l'edilizia fosse non commerciabile. Dati AMECO per il 2002.

re dell'Unione monetaria e si è successivamente mantenuto negativo. Nell'epoca d'oro degli anni Sessanta e Settanta, le probabilità per un'azienda di operare in un ambiente economico stimolato da una domanda positiva erano del 35% superiori a quelle di incorrere in un anno negativo. Ma nei 25 anni successivi al 1980, le probabilità di essere colpiti dalla stagnazione sono state superiori del 18%. Al contrario, il rapporto tra anni positivi e anni negativi per le imprese negli Stati Uniti è stato molto più equilibrato.¹³

Per stimolare la crescita economica sarebbero necessari bassi tassi d'interesse e/o tassi di cambio competitivi, nonché fiducia da parte dei consumatori in una crescita stabile del reddito. Se il costo del lavoro unitario scende perché i salari nominali crescono meno della produttività, la Banca centrale deve diminuire i tassi d'interesse. Ma questo non è avvenuto, nonostante la notevole opera di moderazione salariale svolta dai negozianti sindacali europei. Negli ultimi 5 anni i salari sono cresciuti in media al ritmo della produttività, più un punto percentuale di premio d'indicizzazione, quindi in misura minore rispetto a quanto prefigurato negli obiettivi della Banca centrale europea. Se i tassi d'interesse non sono calati più rapidamente la ragione è una politica fiscale meno rigida. Soprattutto negli Stati Membri più grandi, i deficit di bilancio adeguati ciclicamente sono andati peggiorando e la maggior parte dei paesi sono ben lontani dal riuscire ad equilibrare i propri deficit strutturali. Ciò non è dovuto né agli shock né ai cicli economici, ma a scelte fondamentali di politica operate dagli Stati Membri. Il che significa sostanzialmente che i governi meno responsabili spingono verso l'alto il tasso d'interesse d'equilibrio, e i sindacati che si comportano invece responsabilmente scongiurano le conseguenze peggiori. La riforma del Patto di stabilità e crescita è divenuta a maggior ragione la variabile chiave per il buon funzionamento di Lisbona.

Il Patto di stabilità e crescita, stupido! Il motto con cui Bill Clinton correva per la presidenza era «È l'economia, stupido!». Clinton vinse le elezioni promettendo di ridurre il deficit, e di stimolare la crescita e l'occupazione. In Europa l'esercizio della politica fiscale è più complicata. Le promesse di ridurre i deficit di bilancio non vengono rispettate, perché tutti sperano di potere approfittare di coloro che ottemperano al Patto di Stabilità. È nota la definizione che Romano Prodi dette del Patto di Stabilità: «stupido, perché rigido». Aveva ragione, poiché la norma che indica di equilibrare i budget strutturali in ogni Stato Membro, e quindi implicitamente anche per la dimensione aggregata, ha impedito di

I governi nazionali ritengono che sia difficile «vendere ancora altra Europa» in un momento in cui l'Europa è già così debole

¹³ Collignon, *France and Germany*, cit.

attuare una gestione macroeconomica attiva. Tuttavia, in una Unione monetaria, è l'intonazione della politica fiscale aggregata ciò che conta, in quanto contrappeso alla politica monetaria unica. Per aumentare l'efficacia dell'insieme delle politiche sarebbe necessario trasformare il budget aggregato in uno strumento politico e imporre contestualmente una severa disciplina a ogni singolo Stato Membro affinché tutti si conformino alla politica concordata. La riforma più corretta sarebbe dunque l'introduzione di «maggiore flessibilità nelle posizioni di politica fiscale aggregata e minore discrezionalità per i singoli Stati Membri. Il «nuovo» patto di stabilità e crescita ha fatto esattamente l'opposto: i singoli paesi sono lasciati relativamente liberi di giustificare deficit più elevati, mentre la posizione aggregata è il risultato più o meno casuale di una serie di

tentativi sconsiderati di free riding. Ne deriveranno tassi d'interesse più alti, minore crescita e maggiore disoccupazione. E l'Europa rimarrà la regione meno dinamica dell'economia mondiale.

Si potrebbe obiettare che dopo l'eliminazione del tasso di cambio come strumento di aggiustamento, i bilanci nazionali si trovano a dover assorbire gli shock asimmetrici dell'Unione monetaria europea. Ma va precisato che il grado di probabilità e di intensità degli

La Commissione sottolinea la necessità di realizzare l'«appartenenza politica» degli obiettivi di Lisbona



shock asimmetrici in seno a Eurolandia si è notevolmente ridotto, e di fatto la crescita economica è divenuta più uniforme. La deviazione standard dei tassi di crescita nei 12 Stati dell'Eurozona è pari solo al 36% del dato del 1999. Il che mette in ancora maggiore risalto l'importanza di un pacchetto di politiche rivolte a Eurolandia nel suo insieme, e indica che un ampio margine di discrezionalità nazionale nelle politiche fiscali non potrebbe rivelarsi che controproducente e dannoso.

Sono state avanzate alcune proposte in seno al dibattito pubblico su come delineare soluzioni istituzionali flessibili ma coerenti all'interno di Eurolandia.¹⁴ Una tra le fondamentali è quella di definire quale sia la posizione ottimale in materia di bilancio aggregato, trasformando le Linee guida di politica economica in una sorta di «DPEF europeo». Ciò fornirebbe al sistema la flessibilità necessaria per reagire ai contraccolpi economici come quello del 2001. La posizione aggregata dovrebbe poi essere scorporata in quote di deficit nazionali (o addirittura regionali) relativamente alle quale ogni giurisdizione otterrebbe permessi di deficit. Nel caso in cui una giurisdizione non dovesse utilizzare la propria quota, le sarebbe consentito di vendere i permessi a un'altra autorità intenzionata a indebitarsi di più. Questo sistema, ispirato alla possibilità di scambiare i permessi di emissioni inquinanti, garantirebbe tanto la flessibilità verticale, riflettendo fedelmente le preferenze fondamentali degli uni e degli altri in materia di indebitamento e di tassazione, quanto la flessibilità orizzontale tra diverse giurisdizioni, nonché la coerenza generale della posizione fiscale.

La questione della democrazia La configurazione di un contesto istituzionale migliore per la politica macroeconomica si trova innanzi la stessa problematica affrontata dall'agenda di Lisbona sul versante della domanda: i vantaggi potenziali sono enormi, ma i governi stanno ancora lavorando per raggiungerli. L'Europa deve dunque concentrarsi sul nucleo principale della propria *governance*: la democrazia. Poiché le resistenze contro un coordinamento politico più efficace sono in ultima analisi da attribuire al problema della legittimazione democratica.

Il problema si pone in questi termini: secondo la definizione classica, uno Stato democratico costituzionale consiste in un ordinamento politico «creato dal popolo e legittimato dall'opinione e dalla volontà del popolo stesso, il che permette ai destinatari delle leggi di considerarsi anche come autori della legge». Il dibattito politico è dunque una condizione irrinunciabile ai fini della formazione di una volontà collettiva, ed è attraverso l'elezione di un esecutivo che gli elettori potranno guardare a se stessi come a coloro che sono in ultima analisi gli autori della legge e quindi l'autorità sovrana. Ma nell'Unione europea le decisioni politiche in questo senso non possono essere ritenute propriamente democratiche. Certo, i cittadini pos-

**La crescita
effettiva è rimasta
molto indietro
rispetto al
miglioramento
delle capacità
dell'economia
europea**

¹⁴ Cfr. Amato, *Verso un DPEF Europeo*, su «NENS», 4/2002, p. 15-19; A. Casella, *Trade-able Deficit Permits*, in A. Brumila, M. Buti e D. Franco, *The Stability and Growth Pact, The Architecture of Fiscal Policy in EMU*, Palgrave, Londra 2001; Collignon (a cura di), *Fiscal policy and Democracy*, relazione presentata al seminario della Österreichische Nationalbank, Vienna e pubblicato come «ÖNB Discussion paper» n. 4, Novembre 2004.



La riforma del Patto di Stabilità e Crescita è divenuta a maggior ragione la variabile chiave per il buon funzionamento di Lisbona

sono revocare il mandato ai governi nazionali in occasione delle elezioni nazionali, dopo che un dibattito nazionale ha definito la volontà collettiva in seno all'elettorato interno. Ma rispetto ai beni collettivi europei, i governi nazionali agiscono in qualità di agenti, per conto di un «principale» che invece è solo una frazione della popolazione europea. Questi agenti nazionali decidono le politiche a livello europeo che riguarderanno tutti i cittadini europei, seppure rappresentando solo la volontà di alcuni cittadini europei.¹⁵ Ciò significa che la formazione della volontà democratica in un paese presenta degli elementi esterni, che di fatto influiscono su altri elettorati nazionali. I compromessi politici negoziati a livello europeo sono imposti a una maggioranza di cittadini che non sono stati direttamente coinvolti nel processo di formazione della volontà collettiva e che quindi non si considerano «autori della legge». Questo vale per tutti i singoli paesi, ed è quindi facile capire perché le decisioni di politica europea non possano mai fruire dello stesso grado di legittimazione di cui godono invece quelle adottate in sede nazionale. Ciò crea la percezione dell'esistenza di un «deficit democratico» in Europa. Moravcsik sostiene che questo è semplicemente il modo in cui funzionano le «democrazie industriali avanzate»,¹⁶ poiché funzioni tecniche di limitato impatto elettorale sono spesso derogate a istituzioni specializzate. In questo tipo di ambito, la legittimazione dell'output (ossia risultati positivi) prende il sopravvento su quella dell'input (cioè il diritto di scegliere). Ciò poteva essere giustificato nel quadro di un'integrazione europea relativamente limitata, ma nel momento in cui il programma politico di Lisbona inizia a incidere sui costumi di vita dei cittadini europei, e quando il coordinamento delle politiche fiscali coincide con l'assunto intoccabile secondo cui «non c'è tassazione se non c'è rappresentanza», i cittadini europei reclamano il diritto di decidere da soli. Resta il fatto che l'unico

¹⁵ Nelle democrazie rappresentative i membri del parlamento sono eletti a seguito di un dibattito nazionale strutturato attraverso le campagne dei partiti politici. Tali campagne sono elementi costitutivi della formazione della volontà. Nell'UE, il Consiglio opera più come un parlamento perpetuo che sostituisce i propri membri esclusivamente tramite «sucedanei» d'elezione, ma non si effettuano campagne perché nessuno è di fatto responsabile al cospetto dell'intero elettorato europeo.

¹⁶ A. Moravcsik, *In Defence of the «Democratic Deficit»: Reassessing Legitimacy in the European Union*, in «Journal of Common Market Studies», Vol. 40, 4/2002, p. 603-24.

canale istituzionale attraverso il quale essi possono esprimersi è quello dell'iter democratico nazionale e non quello europeo. Di conseguenza gli interessi nazionali prevalgono su quelli europei e i problemi che impediscono il corretto svolgimento dell'azione collettiva finiscono per inibire l'attuazione di politiche efficaci. L'Europa è arrivata a un punto in cui la mancanza di legittimazione dell'input va a minare alle fondamenta quella dell'output.

Le prospettive per il futuro dell'Europa sono scure, ma non senza speranza. Ci vuole poco a immaginare che se l'Europa continuerà sulla via dell'approccio intergovernativo e non su quello democratico di Lisbona, a cinquant'anni dall'unificazione europea l'Unione morirà dopo lunga agonia per una situazione di stallo, stagnazione economica e promesse non mantenute. Né possiamo escludere l'eventualità di una crisi più violenta, con l'avvento dei partiti di estrema destra al potere e il blocco di qualsiasi progresso. Al contrario, l'Europa potrà fare un balzo decisivo in avanti e sarà in grado di creare una vera e propria democrazia se le scelte di politica europea saranno il risultato di un dibattito democratico, e quando saranno tutti i suoi cittadini a scegliere il governo europeo, ovvero quando vi sarà una «Repubblica europea». ¹⁷ Resta tuttavia il dilemma fondamentale: quale governo vorrà dare vita a una democrazia europea se questo significa rinunciare al proprio potere? Forse l'unica via d'uscita è che i cittadini stessi si mobilitino e lavorino in Europa a fianco dei partiti politici. A seguito di decisioni collettive transeuropee, risultato della competizione tra i partiti, emergerà un nuovo consenso democratico imponendo le preferenze dei cittadini per la democrazia sulle resistenze dei governi nazionali.

L'Europa deve concentrarsi sul nucleo principale della propria governance: la democrazia

¹⁷ Cfr. Collignon, *The European Republic*, The Federal Trust, Londra 2003.