

LA STRATEGIA DI LISBONA CINQUE ANNI DOPO

Con il Consiglio europeo di Bruxelles del 22 e 23 marzo 2005 si è conclusa la valutazione intermedia della strategia varata in occasione del vertice di Lisbona del 2000, che prevedeva un programma completo di riforme strutturali intese a fare dell'UE "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo". Poiché i risultati a cinque anni sono nella migliore delle ipotesi contrastanti, nell'ambito dell'esercizio di revisione i capi di Stato o di governo hanno chiesto che la strategia di Lisbona sia rilanciata senza indugio e che le sue priorità siano riorientate verso la crescita e l'occupazione. Al fine di agevolare questo processo, essi hanno inoltre approvato un nuovo sistema di governance volto a migliorare l'attuazione delle riforme accrescendo fra l'altro il grado di responsabilizzazione a livello nazionale. Grazie a tali interventi, l'Unione europea dispone ora di uno schema adeguato per realizzare il proprio potenziale di crescita e di occupazione e dovrebbe pertanto passare a concentrarsi sulla fase attuativa.

I INTRODUZIONE

In occasione del Consiglio europeo tenutosi a Lisbona nel marzo 2000 venne concordata una strategia ambiziosa (la "strategia di Lisbona") che aveva l'obiettivo generale di trasformare entro il 2010 l'Unione europea nell'"economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale". Articolata in un ampio programma di riforme in campo economico, sociale e ambientale, essa prevedeva interventi di politica economica nei tre ambiti indicati a livello sia nazionale sia dell'UE con il fine ultimo di migliorare il tenore di vita dei cittadini europei.

Questo articolo fornisce una breve descrizione della logica, dei contenuti e del sistema di *governance* della strategia, per poi passare ad esaminare i risultati finora raggiunti in termini di attuazione e il piano di rilancio elaborato in occasione della valutazione intermedia. Data l'ampiezza della strategia di Lisbona, esso si concentra esclusivamente su alcuni ambiti di riforma economica e traslascia, ad esempio, sia gli sforzi volti a costituire un mercato davvero unico per i servizi finanziari (che costituiscono una parte importante della strategia)¹⁾ sia gli aspetti sociali e ambientali.

2 MOTIVAZIONE E LOGICA

Pur riunendosi nel 2000, in un momento in cui l'Europa registrava ritmi di crescita sostenuti, i

capi di Stato o di governo che hanno adottato la strategia di Lisbona hanno riconosciuto che la disoccupazione europea era eccessiva e i tassi di occupazione troppo bassi. La transizione verso una società fondata sulla conoscenza registrava ritardi e il divario fra l'Unione europea e gli Stati Uniti in termini di crescita economica e livelli di produttività si stava ampliando, un segnale che i risultati economici degli Stati membri erano inferiori al potenziale. Il Consiglio europeo ritenne che l'attuazione della strategia di Lisbona in un contesto macroeconomico sano avrebbe consentito all'UE di raggiungere un tasso di crescita economica mediamente pari al 3 per cento. Tuttavia la realizzazione di questo potenziale e il conseguente mantenimento sia di un elevato tenore di vita sia dei progressi compiuti sul piano sociale avrebbero richiesto un intervento deciso da parte dell'UE e dei suoi Stati membri, soprattutto alla luce delle crescenti difficoltà di ordine interno ed esterno.

La strategia di Lisbona si inserisce nel contesto di tre sfide sempre più impegnative, ciascuna delle quali rende necessaria una trasformazione radicale dell'economia europea. Innanzitutto, la progressiva integrazione dei paesi emergenti nell'economia mondiale che espone l'UE a una crescente concorrenza sul piano internazionale. In secondo luogo l'avanzare dell'economia della conoscenza che presuppone uno sforzo concertato

1) Per una panoramica sui progressi compiuti nell'ambito dei mercati finanziari, cfr. l'articolo *Il processo di integrazione dei mercati finanziari in Europa* nel numero di ottobre 2003 di questo Bollettino.

to per promuovere la creazione e la diffusione di capitale scientifico, tecnologico e intellettuale. Da ultimo, i seri problemi demografici connessi con l'invecchiamento della popolazione che, in assenza di riforme, abbasserebbero sostanzialmente il potenziale di crescita ed eserciterebbero pressioni significative sulla sostenibilità fiscale dei sistemi pensionistici e sanitari degli Stati membri dell'UE.

Tali sfide impongono l'attuazione di riforme strutturali intese a promuovere una crescita non inflazionistica, aumentare i livelli di occupazione e consentire all'economia di meglio adeguarsi al variare delle circostanze. Migliorando il funzionamento dei mercati, le riforme possono rimuovere gli ostacoli che si frappongono all'utilizzo pieno ed efficiente dei fattori di produzione. Inoltre, esse agevolano il ricorso a soluzioni innovative nei processi di produzione e contribuiscono pertanto a una maggiore crescita della produttività. Esistono numerosi riscontri teorici ed empirici degli effetti positivi delle riforme strutturali sulle variabili macroeconomiche (quali produzione, occupazione e produttività)²⁾. Nel mercato dei beni e dei servizi, per esempio, possono ridurre le rendite monopolistiche in settori precedentemente protetti e aumentare la concorrenza determinando recuperi di efficienza e guadagni di produttività. Su quello del lavoro possono, fra l'altro, offrire incentivi maggiori alla partecipazione alle forze di lavoro. Inoltre, introducendo livelli maggiori di flessibilità, consentono alle imprese di adeguarsi più rapidamente al mutare delle condizioni di mercato e agevolano una più tempestiva ripresa della domanda di manodopera a seguito di shock negativi migliorando così le prospettive per l'occupazione. Anche sui mercati finanziari gli effetti macroeconomici delle riforme strutturali sono positivi. Un grado più elevato di concorrenza fra i fornitori di servizi finanziari dovrebbe ridurre i costi di transazione e, accrescendo i rendimenti sui risparmi e riducendo i costi di finanziamento, promuovere il risparmio e gli investimenti. Infine, l'integrazione dei mercati finanziari offre l'opportunità di aumentare il grado di condivisione dei rischi a livello transfrontaliero, am-

mortizzando di conseguenza gli effetti di eventuali shock asimmetrici a danno di un singolo paese o settore.

L'evidenza dimostra inoltre che la riforma strutturale di un mercato può ripercuotersi anche su altri³⁾. Ad esempio, una riorganizzazione del mercato dei beni e dei servizi intesa ad accrescere la concorrenza e agevolare l'ingresso di nuove imprese può influire sui salari e sui livelli di occupazione promuovendo pertanto la riforma del mercato del lavoro. Tali interazioni stanno a indicare il possibile vantaggio di una strategia di ampio respiro come quella di Lisbona, che sfrutti le sinergie rese possibili da un approccio globale alle riforme strutturali.

3 CONTENUTI E GOVERNANCE

La strategia di Lisbona poggiava inizialmente su un pilastro economico (concentrato sulle riforme intese a promuovere la produttività, l'innovazione e la competitività) e su uno sociale (volto a modernizzare il modello sociale europeo, promuovere l'occupazione e combattere l'esclusione sociale). Il Consiglio europeo di Göteborg del 2001 ha aggiunto un pilastro ambientale, che affronta aspetti connessi con lo sviluppo sostenibile.

Per conseguire la finalità generale di accrescere la competitività e il dinamismo dell'economia nell'UE, il Consiglio europeo riunito a Lisbona ha definito obiettivi e interventi specifici a livello sia nazionale sia comunitario. Successivi Consigli europei hanno ampliato l'elenco degli obiettivi, che in varie occasioni sono stati quantificati. Ad esempio, con riferimento ai livelli di occupazione in Europa, i vertici di Lisbona e di Stoccolma si sono prefissi di portare entro il 2010 il tasso di occupazione complessivo

2) Cfr. *OECD Report on Regulatory Reform* (1997) e la pubblicazione della Commissione europea dal titolo *Structural reforms in labour and product markets and macroeconomic performance in the EU*, The EU economy: 2002 review, n. 6, 2002.

3) Cfr., ad esempio, G. Nicoletti et al., *Product and labour market interactions in OECD countries*, OECD Economics Department Working Papers, n. 312, 2001.

nell'UE al 70 per cento, al 60 per cento quello delle donne e al 50 per cento quello dei lavoratori più anziani (di età compresa fra i 55 e i 64 anni). Il Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002 ha posto l'obiettivo di crescita della spesa per attività di ricerca e sviluppo (R&S) al 3 per cento del PIL (una panoramica su alcuni obiettivi e sulle relative quantificazioni è fornita nella tavola 1). Allo stesso tempo, vertici successivi hanno invitato la Commissione europea, il Consiglio UE e il Parlamento europeo a perseguire obiettivi qualitativi come l'adozione di importanti normative comunitarie (ad esempio i regolamenti sul "Cielo unico europeo") entro termini specifici o la conclusione di progetti rilevanti come il Piano d'azione per i servizi finanziari.

LA GOVERNANCE NEI PRIMI CINQUE ANNI

Il Consiglio europeo di Lisbona nel 2000 decretò che l'attuazione della strategia definita in quell'occasione non richiedeva nuovi processi di coordinamento sul piano delle politiche, bensì l'utilizzo più efficiente possibile del quadro per la *governance* sviluppato nel periodo successivo all'adozione del trattato di Maastricht nel 1992 e successivamente perfezionato sotto la guida del Consiglio europeo alla fine degli anni novanta. Tale quadro poggia sui processi di coordinamento per l'economia e l'occupazione, vale a dire sugli indirizzi di massima per le politiche economiche e sugli orientamenti per l'occupazione adottati nel contesto del processo di Lussemburgo del 1997. Dal 1998 gli indirizzi di massima sono alimentati anche dal processo di Cardiff, che si occupa in particolare delle riforme sui mercati dei beni e dei servizi e su quelli dei capitali⁴⁾. Infine, nel 2003 gli indirizzi di massima per le politiche economiche e gli orientamenti per l'occupazione sono stati affiancati dalla strategia per il mercato interno, il cui scopo è sfruttare appieno il potenziale del mercato unico europeo in termini di crescita e di competitività.

Pur auspicando un'attuazione della strategia mediante un uso più efficiente dell'esistente quadro per la *governance*, il Consiglio europeo di Lisbona ha introdotto due innovazioni

sul piano istituzionale. La prima è rappresentata dall'organizzazione di un incontro annuale volto a valutare i progressi compiuti in ambito attuativo. Nell'ambito di questi "vertici di primavera", organizzati nel mese di marzo, il Consiglio europeo ha il compito di fornire slancio politico e direzione strategica al processo di attuazione. La seconda innovazione riguarda l'introduzione di un nuovo metodo di coordinamento aperto, che aiuti gli Stati membri a sviluppare gradualmente e a migliorare le rispettive politiche in settori non coperti dai processi di *governance* esistenti. Tale metodo, definito di coordinamento "leggero" e già applicato a settori quali i sistemi pensionistici e sanitari, la ricerca e lo sviluppo e l'inclusione sociale, intende conseguire una maggiore convergenza verso le principali finalità dell'UE definendo dei parametri di riferimento e diffondendo le pratiche ottimali.

Le riforme da attuare nel contesto della strategia di Lisbona riguardano prevalentemente ambiti di competenza nazionale. In questi casi l'Unione svolge un ruolo di coordinamento delle politiche degli Stati membri mediante azioni di sorveglianza multilaterale, confronto tra paesi e apprendimento reciproco. Per rafforzare tale ruolo, il Consiglio europeo di Lisbona ha invitato la Commissione a elaborare annualmente una relazione di sintesi ("relazione di primavera") intesa a misurare i progressi realizzati dai singoli Stati membri e operare un confronto tra gli stessi sulla base di una serie di indicatori strutturali. La pratica del confronto ha il compito di esercitare un'azione di stimolo, segnalando le prassi migliori e sensibilizzando l'opinione pubblica circa la necessità e i vantaggi delle riforme strutturali.

Esistono anche ambiti nei quali l'UE è competente a promuovere il processo di riforma in maniera più diretta. Ne costituiscono altrettanti esempi il mercato interno, nel quale l'UE dispone di strumenti vincolanti come le norme appro-

4) Per maggiori informazioni riguardo a tali processi, cfr. l'articolo *Il quadro di riferimento per le politiche economiche nell'UEM* nel numero di novembre 2001 di questo Bollettino.

Tavola I Finalità, obiettivi e indicatori strutturali della strategia di Lisbona

Finalità	Obiettivi			Risultati			
	Area	Valore	Entro il:	Media UE15 ¹⁾	Numero paesi UE15 che hanno raggiunto l'obiettivo	Media UE25	Numero paesi UE25 che hanno raggiunto l'obiettivo
Obiettivi fissati alle riunioni del Consiglio europeo (in ordine cronologico)							
Lisbona (marzo 2000)	Riforma economica						
– Sviluppare una politica attiva per l'occupazione; creare più lavori e di qualità superiore	Tasso di occupazione complessivo [IS-3] ²⁾	70%	2010	64,8%	4	63,3%	4
	Tasso di occupazione femminile	60%	2010	57,0%	7	55,8%	9
– Promuovere la concorrenza eliminando gli ostacoli alla creazione di un mercato interno	Recepimento delle direttive sul Mercato Interno	98,5%	2002	97,0%	1	96,3%	2
– Completare il mercato interno dei servizi	Aprire i mercati dell'elettricità ai consumatori	100%	2007	90,0%	9	87,0%	9
	Aprire i mercati del gas ai consumatori	100%	2007	94,0%	7	88,0%	7
	Coesione sociale						
– Investire sulle persone e combattere l'esclusione sociale	Abbandoni scolastici precoci	10%	2010	18,0%	4	15,9%	9
– Promuovere l'apprendimento continuo	Partecipazione in programmi di apprendimento continuo (percentuale di adulti 25-64 anni)	12,5%	2010	10,1%	5	9,4%	6
Stoccolma (marzo 2001)	Occupazione						
– Aumentare l'occupazione	Tasso di occupazione complessivo (obiettivo intermedio)	67%	2005	64,8%	7	63,3%	8
	Tasso di occupazione femminile (obiettivo intermedio)	57%	2005	57,0%	9	55,8%	14
– Investire in capitale umano e implementare l'apprendimento continuo	Tasso di occupazione 55-64 anni [IS-4]	50%	2010	41,9%	5	40,5%	7
– Migliorare l'attuazione delle riforme attraverso una migliore <i>governance</i>	Aumentare l'età di pensionamento	65 anni	2010	61,4 (2003)	0	61,0	0
– Migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese	Assistenza all'infanzia per bambini di oltre tre anni e in età prescolare	90%	2010	n.a.	4	n.a.	n.a.
	Assistenza all'infanzia per bambini con meno di tre anni	33%	2010	n.a.	2	n.a.	n.a.
Göteborg (giugno 2001)	Ambiente						
– Combattere il cambiamento climatico (rispettare gli obiettivi del protocollo di Kyoto)	Apprezzabili progressi nella riduzione delle emissioni di gas serra [IS-12]	92% del livello medio dell'UE nel 1990	2008-2012	97,1% (2002)	3	91,0%	10
– Promuovere l'utilizzo diffuso di tecnologie a basso impatto ambientale (separare crescita economica e utilizzo delle risorse)	Contributo dell'energia elettrica prodotta da fonti non esauribili (percentuale del consumo complessivo di energia elettrica)	22% della media per l'UE15 e 21% di quella per l'UE25	2010	13,7% (2003)	5	12,8%	7

Tavola I Finalità, obiettivi e indicatori strutturali della strategia di Lisbona (segue)

Finalità	Obiettivi			Risultati			
	Area	Valore	Entro il:	Media UE15 ¹⁾	Numero paesi UE15 che hanno raggiunto l'obiettivo	Media UE25	Numero paesi UE25 che hanno raggiunto l'obiettivo
Obiettivi fissati alle riunioni del Consiglio europeo (in ordine cronologico)							
Barcellona (marzo 2002)	R&S, TIC e Istruzione						
– Aumentare la mobilità dei ricercatori e attirare e mantenere talenti scientifici	Spesa in R&S (percentuale del PIL) [IS-6]	3%	2010	2% (2003)	1	1,95%	1
– Aumentare gli investimenti privati in ricerca, collaborazioni finalizzate alla R&S e <i>start-up</i> ad alta intensità tecnologica	Quota di spesa privata in R&S	66,6%	2010	56% (2001)	4	55,4%	4
– Promuovere collaborazioni scolastiche attraverso Internet	Accesso a Internet per tutte le scuole	100%	2002	93% (2002)	1	n.a.	n.a.
– Adattare la dotazione di abilità ai bisogni della società della conoscenza	Conoscenza delle tecnologie dell'informazione da parte di tutti gli insegnanti	100%	2003	56,8% (2002)	0	n.a.	n.a.
– Creare le basi per lo sviluppo del commercio elettronico	Uso domestico di Internet	30%	2002	45,0%	13	42%	15
– Incentivare l' <i>e-government</i>	Servizi amministrativi di base disponibili attraverso Internet	100%	2002	49,0%	0	42%	0
– Raggiungere un significativo aumento della spesa procapite in risorse umane; aumentare la qualità e l'accesso all'istruzione	Livello di istruzione (20-24 anni) [IS-5]	85%	2010	73,5%	3	76,4%	8
	Laureati in matematica, scienze e tecnologia (per 1000 persone)	15/1.000	2010	13,1/1.000 (2003)	3	12,2/1.000	4
Altri indicatori strutturali non riportati sopra	[SI-1] PIL pro capite in Parità dei Poteri d'Acquisto; [SI-2] Produttività del lavoro; [SI-7] Prezzi relativi; [SI-8] Investimenti del settore privato; [SI-9] Quota della popolazione a rischio di povertà; [SI-10] Tasso di disoccupazione di lungo periodo; [SI-11] Dispersione del tasso di disoccupazione regionale; [SI-13] Intensità energetica dell'economia; [SI-14] Volume delle merci trasportate.						
Fonte: Eurostat (http://epp.eurostat.cec.eu.int) e Commissione Europea (2005).							
Legenda: UE15 = i 15 Stati Membro dell'Unione Europea (UE) fino al 1° maggio 2004; UE25 = i 25 Stati Membro dell'Unione Europea dal 1° maggio 2004; n.d. = non disponibile.							
(1) Il dato, salvo indicazione contraria, si riferisce al 2004. Se non disponibile per il 2004, si è usato quello più recente.							
(2) L'8 dicembre 2003 il Consiglio Europeo ha adottato una lista di 14 indicatori strutturali (IS), richiamati in parentesi quadre, p.e. [IS-1].							

vate mediante le procedure comunitarie convenzionali (il cosiddetto “metodo comunitario”), e la ricerca e lo sviluppo, in cui l'UE svolge un ruolo diretto per il tramite dei finanziamenti di bilancio.

CARENZE

I primi cinque anni di operatività di questo quadro per la *governance* hanno portato alla luce diverse carenze. Molti hanno ritenuto che l'ampliamento della portata e la proliferazione degli obiettivi e delle relative quantificazioni abbiano indebolito l'essenza stessa della strategia di Lisbona. In questo senso, la relazione del gruppo ad alto livello presieduto da Wim Kok menzio-

nava il rischio che la strategia finisse con il riguardare “tutto e dunque nulla”⁵⁾.

La mancanza di obiettivi specifici e l'incoerenza fra alcuni di essi sono in parte da ricondurre al confondersi dei confini fra le competenze e le responsabilità dei vari soggetti nazionali ed europei coinvolti nella strategia. Inoltre la coesistenza di processi di coordinamento diversi a livello dell'UE ha occasionalmente creato difficoltà di gestione e ha complicato il lavoro di

5) “Affrontare la sfida – Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione”, relazione del gruppo ad alto livello presieduto da Wim Kok, novembre 2004, p. 18.

definizione delle priorità. Ciò ha determinato oneri di segnalazione gravosi a livello nazionale in quanto gli Stati membri hanno dovuto elaborare con frequenza annuale la “relazione di Cardiff” sullo stato di attuazione delle riforme strutturali nei mercati dei beni e dei servizi e in quelli dei capitali, il piano di azione nazionale per l’occupazione e le relazioni reattive ai diversi interventi interessati dal metodo di coordinamento aperto. Lo stesso quadro per la *governance* ha altresì generato una serie di relazioni di valutazione (ad esempio la relazione di primavera della Commissione al Consiglio europeo, la relazione della Commissione sull’attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche e la relazione comune della Commissione e del Consiglio UE sull’occupazione) che hanno complicato il monitoraggio dei progressi. Questa messe di rapporti ha ostacolato la comprensione della strategia da parte dell’opinione pubblica, influenzando quindi negativamente sulla sua visibilità.

Inoltre l’efficacia delle procedure di coordinamento non vincolanti e, in certa misura, il metodo comunitario dipendono in larga parte dalla volontà politica degli Stati membri di onorare gli impegni assunti. Tuttavia, la struttura di incentivi intesa a introdurre e mantenere questa volontà politica si è dimostrata problematica. In particolare, il coinvolgimento nazionale nella strategia durante i primi cinque anni di attuazione è stato limitato. La partecipazione dei soggetti interessati, quali ad esempio i parlamenti nazionali e le parti sociali, è stata minima, presumibilmente riducendo le pressioni sui governi affinché attuassero le riforme. Inoltre, gli Stati membri non hanno sempre dato prova di coerenza nella programmazione e nella successiva comunicazione dei rispettivi sforzi in campo attuativo e hanno teso a trasferire i problemi di coordinamento al livello europeo anziché affrontarli localmente.

Nell’insieme, il quadro per la *governance* durante i primi cinque anni di attuazione della strategia di Lisbona si è rivelato inadeguato a consentire il conseguimento delle ambiziose finalità annunciate dai capi di Stato o di governo nel marzo 2000.

4 LE RIFORME ECONOMICHE NEL QUADRO DELLA STRATEGIA DI LISBONA

Questa sezione esamina i progressi compiuti in materia di riforme strutturali nel contesto della strategia di Lisbona all’interno dell’UE, e in particolare dell’area dell’euro, concentrandosi sugli ambiti di intervento più direttamente rilevanti da un punto di vista macroeconomico. L’analisi si fonda sostanzialmente su un elenco ristretto di indicatori strutturali adottati dal Consiglio UE l’8 dicembre 2003 e intesi a misurare i progressi compiuti nel conseguimento delle finalità di Lisbona (per una visione degli indicatori strutturali nel contesto più ampio della strategia, si veda la tavola 1).

L’esame non si estende ai nuovi Stati membri dell’UE poiché per gran parte del periodo successivo al 2000 tali paesi non hanno partecipato alla strategia di Lisbona. Occorre tenere presente la difficoltà di valutare l’impatto dell’allargamento sul buon esito dell’attuazione della strategia. Se da un lato il raggiungimento degli obiettivi strategici potrebbe risultare più difficile in quanto per molti nuovi Stati membri la strada da percorrere è maggiore⁶⁾, dall’altro le nuove adesioni potrebbero esercitare un influsso positivo accrescendo la concorrenza e le pressioni sui governi perché attuino le riforme strutturali.

CONTESTO ECONOMICO GENERALE

Più o meno in concomitanza con l’adozione della strategia di Lisbona nel marzo 2000 ha avuto inizio una fase di rallentamento economico provocata da una serie di shock quali gli aumenti dei prezzi petroliferi e lo scoppio della bolla nel settore delle tecnologie dell’informazione e delle comunicazioni (TIC). Questo, assieme a varie rigidità che ostacolano l’adeguamento delle economie europee a tali shock, ha fatto sì che dal varo della strategia i tassi di espansione in Europa siano stati piuttosto modesti e ha reso sostanzialmente più difficile il conseguimento degli obiettivi stabiliti a Lisbona.

6) Cfr. l’articolo *L’economia dell’UE dopo l’adesione dei nuovi Stati membri* nel numero di maggio 2004 di questo Bollettino.

Un indicatore sintetico del contesto economico generale è rappresentato dal PIL pro capite. Alla sua crescita contribuiscono la produttività del lavoro (PIL in termini reali per ora lavorata) e il grado di utilizzo del lavoro (cfr. tavola 2), a sua volta determinato dall'evoluzione del numero di ore lavorate (per occupato) e del numero di occupati. Dal varo della strategia di Lisbona, la crescita del PIL pro capite in termini reali nell'UE-15 è stata alimentata dai guadagni di produttività del lavoro in un contesto in cui il grado di utilizzo del lavoro ha fornito un contributo limitato. In quasi tutti i paesi elencati nella tavola 2, i progressi degli ultimi anni sul fronte dell'aumento del numero di occupati sono stati in parte vanificati da un calo del numero medio di ore lavorate per occupato. In molti casi tale andamento riflette la crescente presenza tra le forze di lavoro di donne che tendono a fare un maggiore ricorso all'occupazione a tempo parziale.

Le interconnessioni tra le varie componenti rendono tuttavia difficile trarre conclusioni sul pia-

no delle politiche partendo da questo semplice esercizio contabile. Ad esempio, nei paesi in cui l'occupazione cresce, gli incrementi di produttività del lavoro potrebbero restare almeno in via temporanea relativamente bassi nel caso in cui la produttività dei nuovi occupati sia inferiore alla media. Una contrapposizione di breve periodo fra la crescita dell'occupazione e quella della produttività del lavoro può inoltre venirsi a creare quando lo stock di capitale reagisce con lentezza all'aumento del numero di occupati e viene pertanto a determinarsi una riduzione dello stock per occupato. Alla minore intensità di capitale della produzione corrisponderanno di conseguenza livelli più modesti di crescita della produttività del lavoro.

OCCUPAZIONE

Un obiettivo fondamentale della strategia di Lisbona con riferimento al mercato del lavoro consiste nell'aumento del tasso di occupazione. Per raggiungerlo, la strategia fissa una serie di politiche intese a rimuovere i disincentivi alla partecipazione alle forze di lavoro migliorando

Tavola 2 Crescita del PIL procapite dall'avvio della strategia di Lisbona (prezzi costanti)

(contributo medio annuo)

	PIL procapite (a=b+c)	PIL per ora lavorata (b)	Grado di utilizzo del lavoro (c=d+e)	Ore lavorate procapite (d)	Quota di occupati sulla popolazione complessiva (e)
Belgio	1,3	1,0	0,4	-0,1	0,4
Germania	1,0	1,5	-0,5	-0,6	0,1
Grecia	4,0	4,2	-0,2	-0,1	-0,1
Spagna	2,2	0,9	1,3	-0,2	1,5
Francia	1,6	2,4	-0,8	-1,6	0,8
Irlanda	4,8	4,7	0,1	-1,2	1,3
Italia	1,1	0,2	0,9	-0,4	1,3
Paesi Bassi	0,5	0,0	0,5	0,1	0,4
Austria	1,2	1,4	-0,3	-0,3	0,1
Portogallo	0,5	1,1	-0,6	-0,8	0,2
Finlandia	2,5	2,9	-0,5	-1,4	0,9
Area dell'euro	1,2	1,2	0,1	-0,6	0,6
Danimarca	1,1	1,9	-0,9	-0,3	-0,5
Svezia	1,9	2,4	-0,5	-1,3	0,8
Regno Unito	2,0	2,3	-0,3	-0,7	0,3
UE15	1,4	1,4	0,0	-0,6	0,6
Giappone	0,8	1,7	-0,9	-0,1	-0,8
Stati Uniti	1,3	2,9	-1,6	-0,9	-0,7

Fonte: Elaborazioni BCE sulla base dei dati Eurostat. Il dato sulle ore lavorate è raccolto dal Groeningen Growth and Development Centre e dal Conference Board, Total Economy Database, gennaio 2005 (<http://www.ggdc.net>). Il dato per il Lussemburgo non è disponibile.

l'adattabilità delle imprese e dei lavoratori e promuovendo gli investimenti in capitale umano.

Fra il 2000 e il 2004 il tasso totale di occupazione è salito di circa 1,5 punti percentuali, al 63,1 per cento, nell'area dell'euro e di una percentuale analoga, al 64,8 per cento, nell'UE-15. L'aumento ha riguardato gran parte dell'area dell'euro, anche se è stato di intensità diversa nei vari paesi e superiore in quelli che partivano da livelli di occupazione relativamente ridotti, a indicare una certa convergenza. Nel 2000, quattro paesi dell'area e tre dell'UE-15 non appartenenti all'area (Danimarca, Svezia e Regno Unito) avevano già raggiunto l'obiettivo intermedio per l'occupazione stabilito a Lisbona (cfr. figura 1).

Il conseguimento dell'obiettivo di Lisbona per il 2010 richiede tuttavia tassi di espansione molto superiori. La figura 2a mostra come l'aumento registrato nell'UE-15 sia stato inferiore a quello tendenziale richiesto per raggiungere un tasso di occupazione complessivo del 70 per cento entro il 2010. Nel contempo, gli andamenti del tasso

di occupazione totale occultano un'evoluzione più favorevole in determinate categorie (cfr. figure 2b e 2c).

In particolare, il tasso di occupazione delle donne ha registrato incrementi significativi e si sta avvicinando all'obiettivo del 60 per cento entro il 2010. Anche quello dei lavoratori di età compresa fra i 55 e i 64 anni ha intensificato la sua crescita fra il 2000 e il 2003 benché sembri essersi stabilizzato nel 2004 e resti ben lungi dal 50 per cento previsto per il 2010. Occorre inoltre tenere presente che sul conseguimento di tali obiettivi entro il 2010 influiranno anche i cambiamenti demografici connessi all'invecchiamento della popolazione. Nello specifico, il numero di persone di età compresa fra i 55 e i 64 anni continuerà a crescere sostanzialmente nei prossimi anni rendendo ancora più difficile il conseguimento dell'obiettivo previsto per questa categoria.

Tra i vari fattori che hanno influito sull'andamento dell'occupazione negli ultimi anni figurano gli sviluppi connessi al ciclo economico, ai cambiamenti demografici e alle politiche economiche. Per quanto riguarda le politiche per il mercato del lavoro, molti paesi dell'area dell'euro hanno compiuto sforzi notevoli per migliorare gli incentivi alla partecipazione alle forze di lavoro anche se l'intensità delle riforme è stata notevolmente diversa nei vari paesi. Gran parte dei progressi avrebbe riguardato la riduzione delle pressioni fiscali sul lavoro e in particolare sui percettori di redditi bassi. Vari paesi stanno inoltre limitando l'ammissibilità ai regimi di prepensionamento o stanno procedendo a una graduale eliminazione degli stessi, con il conseguente aumento degli incentivi fiscali offerti a chi decide di posticipare l'età della pensione. Altri hanno anche inasprito i requisiti per l'ammissibilità alle prestazioni sociali o ridotto la durata delle stesse. D'altro canto, l'approccio alla riforma della normativa sulla tutela del posto di lavoro è stato piuttosto selettivo e si è concentrato soprattutto su un alleggerimento della regolamentazione in materia di lavoro interinale, mantenendo o rafforzando le norme riguardanti i contratti a tempo indeterminato.

Figura 1 Tasso di occupazione

(occupati di età compresa tra i 15 e i 64 anni in percentuale della popolazione della stessa classe di età)

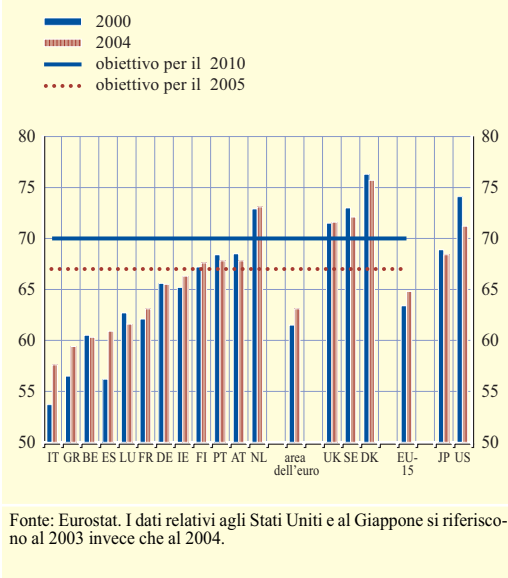
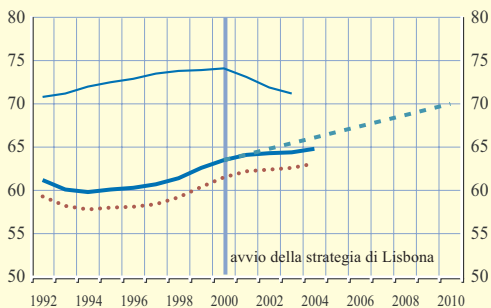


Figura 2a Tasso di occupazione. Obiettivi di Lisbona per 2010 e progressi compiuti

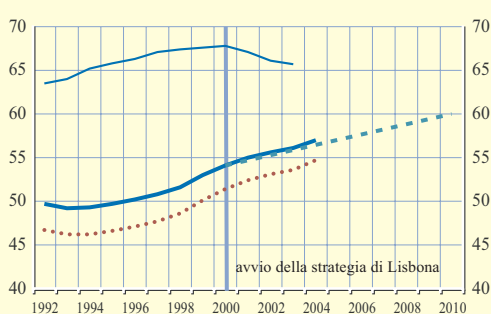
— EU15
 area dell'euro
 - - - - profilo di crescita necessario per conseguire nel 2010 gli obiettivi fissati a Lisbona
 — Stati Uniti

a) Tassi di occupazione

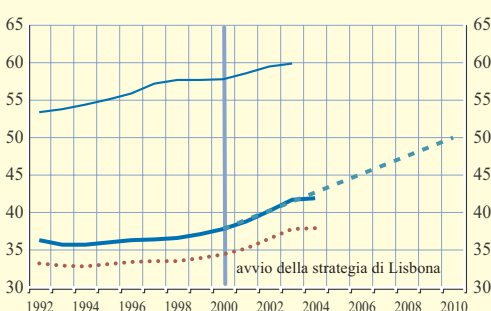
(occupati di età compresa tra i 15 e i 64 anni in percentuale della popolazione della stessa classe di età)

**b) Tasso di occupazione femminile**

(femmine occupate di età compresa tra i 15 e i 64 anni in percentuale della popolazione femminile della stessa classe di età)

**c) Tasso di occupazione per i lavoratori anziani**

(occupati di età compresa tra i 55 e i 64 anni in percentuale della popolazione della stessa classe di età)



Fonte: Eurostat.

Nota: i trend dei grafici 2a, 2b e 2c sono linee rette che collegano i punti di partenza nel 2000 con gli obiettivi per il 2010.

Inoltre, le riforme dei sistemi di contrattazione salariale sono state estremamente modeste. Nell'insieme, pur orientandosi nella direzione giusta, la riorganizzazione del mercato del lavoro non è stata finora sufficiente a creare le condizioni necessarie per il conseguimento degli obiettivi di occupazione di Lisbona entro i tempi stabiliti.

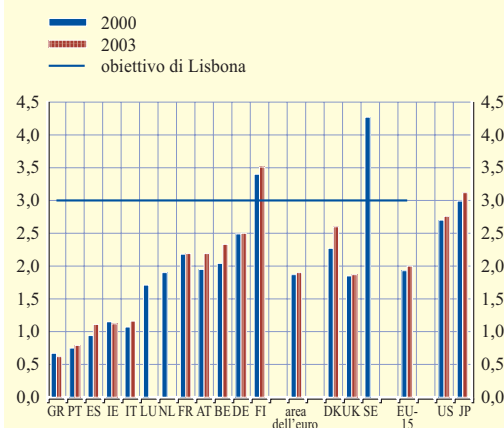
INNOVAZIONE E RICERCA

La strategia di Lisbona prevede misure intese a promuovere l'accessibilità delle TIC e definisce degli obiettivi per accrescere il contributo alla ricerca, vista come determinante fondamentale del progresso tecnologico. Per quanto riguarda la diffusione delle TIC, sono stati compiuti evidenti progressi in determinate aree in un contesto in cui la percentuale di famiglie e scuole collegate a Internet è aumentata notevolmente. Nel contempo, l'Europa non è però riuscita a sfruttare appieno i vantaggi che tali tecnologie possono offrire in termini di produttività ed è chiaramente indietro rispetto agli Stati Uniti in questo senso. Anche nell'ambito della ricerca gli andamenti sono stati meno positivi. Un indicatore strutturale fondamentale è rappresentato dalla spesa per ricerca e sviluppo in percentuale del PIL. Dal 2000 tale indicatore è cresciuto in misura soltanto marginale e nel 2003 era pari all'1,9 per cento del PIL dell'area dell'euro, un livello lievemente inferiore a quello riferito all'UE-15 e sostanzialmente più basso rispetto al 3 per cento stabilito a Lisbona (cfr. figura 3).

Anche livelli qualitativamente e quantitativamente superiori di istruzione e formazione professionale possono promuovere la crescita della produttività. Servono le abilità e le competenze giuste per alleviare il problema della mancata corrispondenza fra domanda e offerta di lavoro e consentire un più agevole ricollocamento dei lavoratori in altre imprese o settori. Oltre alla spesa per R&S, l'elenco ristretto di indicatori nell'ambito dell'innovazione e della ricerca comprende la percentuale di popolazione fra i 20 e i 24 anni di età che abbia completato quantomeno il ciclo di istruzione secondaria superiore. Nel 2004 il dato riferito all'area dell'euro era pari al 72,5 per cento, un livello lievemente

Figura 3 Spesa in ricerca e sviluppo

(in percentuale del PIL)

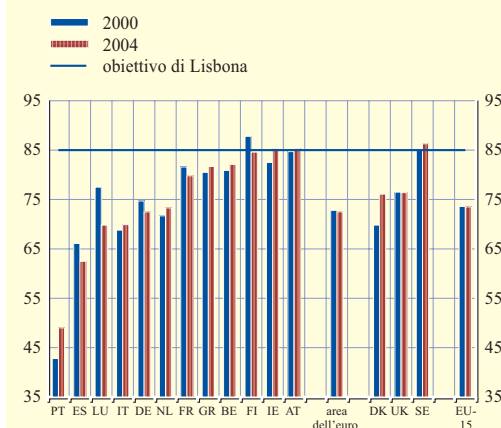


Fonte: Eurostat.

Nota: le cifre relative a Grecia e Portogallo si riferiscono al 1999 invece che al 2000. Le cifre relative a Italia, Regno Unito e Giappone si riferiscono al 2002 invece che al 2003. Le cifre relative alla Svezia si riferiscono al 2001.

Figura 4 Livello di istruzione

(quota della popolazione di età compresa tra i 20 e i 24 anni con un diploma di scuola secondaria superiore)



Fonte: Eurostat.

Nota: le cifre relative a Lussemburgo e Olanda si riferiscono al 2003 invece che al 2004. Per gli Stati Uniti e il Giappone non sono disponibili dati confrontabili.

inferiore alla media per l'UE-15 e sostanzialmente analogo a quello del 2000 ma comunque ben al di sotto dell'85 per cento stabilito a Lisbona (cfr. figura 4). Nel periodo successivo al 2000 alcuni paesi dell'area dell'euro hanno compiuto progressi significativi, mentre altri hanno registrato un lieve peggioramento della situazione.

RIFORME ECONOMICHE

Le riforme economiche, un altro ambito fondamentale della strategia di Lisbona, sono intese a creare mercati ben funzionanti, competitivi ed efficienti e condizioni generali favorevoli alla crescita economica. In vari ambiti si registrano progressi evidenti. Ad esempio, gran parte delle industrie di rete (contraddistinte da infrastrutture limitate gestite in condizioni di monopolio naturale) – e in particolare nei settori delle telecomunicazioni, del trasporto aereo e, in misura inferiore, dell'energia – è ora pienamente o ampiamente aperta alla concorrenza. Permane tuttavia la difficoltà di garantire condizioni di concorrenza effettiva e la quota di mercato degli ex monopolisti resta in molti casi elevata. Un altro ambito nel quale sono stati compiuti dei passi in avanti riguarda lo snellimento degli

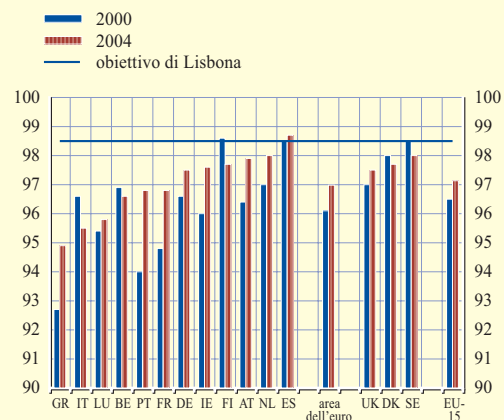
oneri amministrativi cui è sottoposta l'attività economica, ad esempio riducendo i tempi e i costi necessari per avviare un'impresa.

Una importante area di riforma concerne la realizzazione del mercato interno. Nonostante i notevoli progressi, parti significative dell'economia dell'UE non sono ancora integrate. Ciò è parzialmente ascrivibile alla lentezza con la quale gli Stati membri hanno proceduto alla piena attuazione di tutte le norme in materia e al fatto che non sono ancora riusciti a portare il "tasso di recepimento" (vale a dire la percentuale di direttive recepite negli ordinamenti nazionali) oltre il 98,5 per cento, un altro obiettivo stabilito a Lisbona (cfr. figura 5).

Il settore dei servizi, che rappresenta quasi il 70 per cento dell'economia dell'area dell'euro e comprende una percentuale relativamente ampia di piccole e medie imprese, è quello che più necessita di ulteriori progressi verso la realizzazione del mercato interno. Esso racchiude un significativo potenziale di crescita di valore aggiunto e occupazione ancora inespresso, in molti casi, a causa delle normative nazionali che ostacolano l'erogazione di servizi a livello

Figura 5 Tasso di recepimento

(percentuale delle direttive in materia di Mercato Interno recepite dalla legislazione nazionale)

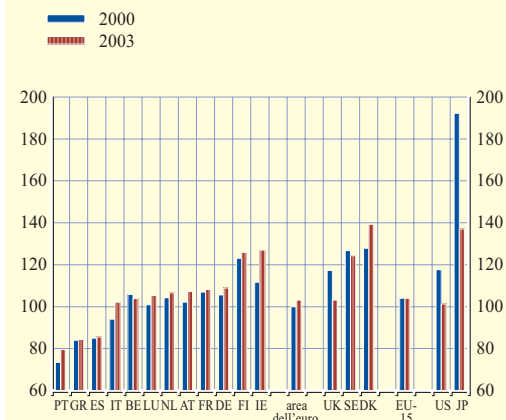


Fonte: Commissione Europea.

Nota: i dati si riferiscono al maggio del 2000 e al novembre del 2004.

Figura 6 Livello dei prezzi

(livello dei prezzi dei consumi finali delle famiglie inclusivi delle imposte indirette, EU25=100, basati sulle parità dei poteri di acquisto)



Fonte: Eurostat.

transfrontaliero. Tale mancanza di integrazione costituisce uno dei fattori che hanno impedito un'ulteriore convergenza dei livelli dei prezzi tra i vari paesi (cfr. figura 6)⁷⁾.

In sintesi, dal 2000 l'attuazione delle riforme strutturali ha compiuto dei passi in avanti che sono stati tuttavia di entità diversa a seconda dei paesi e degli ambiti interessati. Alcuni progressi sono stati realizzati nella rimozione degli

ostacoli alla crescita dell'occupazione, nella diffusione delle TIC e nella liberalizzazione delle industrie di rete. Ciò nonostante, i tassi di occupazione restano troppo bassi, la produttività è cresciuta in misura insufficiente e porzioni significative dell'economia dell'UE restano an-

7) Cfr. anche l'articolo *Convergenza dei prezzi e concorrenza nell'area dell'euro* nel numero di agosto 2002 di questo Bollettino.

Riquadro

IL DIBATTITO ACCADEMICO SULLA STRATEGIA DI LISBONA

La strategia di Lisbona è al centro di un acceso dibattito accademico, che vede sostanzialmente contrapporsi due schieramenti. Mentre uno si concentra sulla diagnosi economica alla base della strategia, l'altro pone l'accento sull'impianto istituzionale della stessa e – più in generale – sull'economia politica delle riforme strutturali.

Alcuni osservatori appartenenti al primo schieramento affermano che la crescita dell'economia europea è meno debole di quanto non venga spesso descritta¹⁾. In particolare, essi sostengono che i più elevati tassi di crescita e il livello superiore del PIL pro capite negli Stati Uniti siano da ricondurre rispettivamente alla forte immigrazione e al maggior numero di ore lavorate. Secondo questa tesi, la minore crescita economica europea dipende dalla scelta di lavorare meno che

1) Cfr. ad esempio, O. Blanchard (2004), *The Economic Future of Europe*, Journal of Economic Perspectives, autunno, vol. 18, n. 4, pagg. 3-26.

negli Stati Uniti. Altri autori ribattono tuttavia che gli europei lavorano meno a causa delle più elevate aliquote fiscali marginali e del maggior cuneo fiscale (rappresentato dalla differenza fra il costo totale del lavoro per i datori di lavoro e la remunerazione netta dei lavoratori), dei generosi sussidi di disoccupazione, della normativa sull'orario di lavoro e di politiche tese a ridurre il numero di ore lavorate²⁾. Benché il dibattito sia ancora in corso, gran parte degli economisti concorda nel riconoscere che l'Europa è chiamata ad affrontare una serie di importanti sfide economiche per le quali sono necessarie riforme strutturali di ampio respiro.

Il secondo gruppo si è concentrato sulla struttura della strategia di Lisbona per spiegare i risultati deludenti degli ultimi cinque anni³⁾. Alcuni avanzano ad esempio l'ipotesi che il gran numero di obiettivi contenuto nel programma renda difficile l'individuazione delle priorità e consenta ai governi di concentrarsi sulle finalità più facili da raggiungere riducendo l'incentivo ad attuare le riforme più importanti. È stata altresì ventilata la possibilità che determinati obiettivi siano fra di loro contrastanti. Potrebbe ad esempio risultare difficile conciliare l'esigenza di aumentare l'occupazione con quella di accrescere la produttività del lavoro, in quanto nel breve periodo le due variabili potrebbero mostrare una correlazione inversa. Inoltre, sono stati sollevati dei dubbi circa l'opportunità di applicare in modo identico gli obiettivi di Lisbona a tutti i paesi dal momento che paesi diversi potrebbero avere esigenze differenti sul piano delle politiche.

Un ulteriore aspetto del dibattito accademico riguarda la misura in cui l'UE dovrebbe svolgere un ruolo di coordinamento nel processo di attuazione delle riforme strutturali⁴⁾. In base al principio di sussidiarietà, tale processo dovrebbe restare di competenza nazionale a meno che fondati motivi non rendano necessario un approccio coordinato. Il fatto che le riforme strutturali possano esercitare i loro effetti anche al di là dei confini dei singoli Stati membri è stato ritenuto da alcuni una ragione valida in questo senso. È stato ipotizzato che l'entità di tali effetti possa dipendere dall'ambito interessato dalle riforme e che, ad esempio, l'effetto oltre confine delle misure riguardanti il mercato del lavoro possa essere inferiore rispetto a quello di provvedimenti intesi a modificare quello dei beni e dei servizi. È stato anche affermato che il gran numero di soggetti e processi interessati rende difficile garantire un adeguato coordinamento dei vari pilastri della strategia.

Infine, studi di politica economica analizzano le ragioni che inducono i governi a non procedere con sufficiente incisività nell'attuazione delle riforme strutturali nonostante i benefici macroeconomici delle stesse⁵⁾. Un importante filone sottolinea il ruolo dei gruppi di interesse, che potrebbero esercitare pressioni contro riforme potenzialmente in grado di lederne gli interessi. Specialmente se bene organizzati e capaci di trasmettere con efficacia le proprie preoccupazioni, tali gruppi potrebbero arrivare a influire sulle decisioni adottate a livello politico. Il processo potrebbe essere osteggiato anche nel caso in cui gli effetti economici delle riforme strutturali e la distribuzione degli stessi risultassero inizialmente incerti. Tali resistenze potrebbero essere particolarmente forti se i costi delle riforme fossero avvertiti nel breve periodo a fronte di effetti benefici che si estrinsecano soltanto su orizzonti più lunghi. Alcuni hanno pertanto sottolineato l'importanza di sensibilizzare l'opinione pubblica sui vantaggi delle riforme, in quanto ritengono che sia fondamentale convincerla della necessità di attuarle.

2) Sul ruolo delle istituzioni nei mercati del lavoro, cfr. ad esempio S. Nickell, L. Nunziata e W. Ochel (2005), *Unemployment in the OECD since the 1960s. What do we know?*, Economic Journal, gennaio, vol. 115 n. 500, pagg. 1-27.

3) Cfr. ad esempio A. Alesina e R. Perotti (2004), *The European Union: A politically incorrect view*, Journal of Economic Perspectives, autunno, vol. 18, n. 4, pagg. 27-48.

4) Cfr. ad esempio G. Tabellini e C. Wyplosz (2004), *Supply-Side Policy Coordination in the European Union*, relazione preparata per il Conseil de l'Activité Economique.

5) Cfr. ad esempio D. Rodrik (1996), *Understanding Economic Policy Reform*, Journal of Economic Literature, marzo, vol. 34, n. 1.

cora non pienamente integrate. Benché orientate nella direzione giusta, le riforme strutturali attuate finora non sono state abbastanza ampie. Il conseguimento delle finalità stabilite a Lisbona richiede sforzi molto superiori.

5 LA VALUTAZIONE INTERMEDIA

Nel vertice di primavera del marzo 2004, il Consiglio europeo ha deciso di avviare una valutazione intermedia della strategia di Lisbona alla luce dei risultati contrastanti dei primi cinque anni. Esso ha ritenuto che, ferma restando la validità degli obiettivi stabiliti in origine, il ritmo delle riforme andasse sostanzialmente accelerato soprattutto in considerazione del fatto che la UE era posta di fronte a sfide ancora più difficili. Come primo passo, i capi di Stato o di governo hanno invitato la Commissione a costituire un gruppo ad alto livello presieduto da Wim Kok incaricandolo della realizzazione di un riesame indipendente inteso a individuare i punti di debolezza della strategia e del quadro per la sua *governance*. La costituzione e la composizione del “gruppo di Kok” rispecchiavano l’intento di raccogliere i punti di vista dei vari soggetti interessati. Sulla base della relazione presentata dal gruppo nel novembre 2004, lo scorso febbraio la Commissione europea ha formulato delle proposte volte a dare una definizione più precisa della strategia di Lisbona e ad accrescere la coerenza del quadro per la sua gestione. Dopo i preparativi del Consiglio UE, i capi di Stato o di governo riunitisi a Bruxelles il 22 e 23 marzo 2005 hanno portato a compimento la valutazione intermedia. Nelle loro conclusioni, essi hanno accolto con favore le proposte della Commissione e rilanciato la strategia di Lisbona riorientandone le priorità verso la crescita economica e l’occupazione, riconoscendo nel contempo la persistente importanza dei pilastri sociale e ambientale e introducendo una serie di modifiche al quadro per la *governance*.

IMPLICAZIONI PER LE RIFORME ECONOMICHE

Con riferimento alle riforme economiche, il vertice di primavera del 2005 ha ritenuto che i

risultati contrastanti raggiunti richiedessero un intervento immediato e ha individuato quattro ambiti di azione intesi a riorientare la strategia: promuovere la conoscenza e l’innovazione, trasformare l’UE in un contesto attraente per gli investimenti e i lavoratori, agevolare la crescita e l’occupazione fondate sulla coesione sociale e contribuire a uno sviluppo sostenibile.

Pur non richiamando tutti gli obiettivi del programma di Lisbona, il Consiglio europeo ha ribadito l’importanza di conseguire un livello di investimenti in ricerca e sviluppo pari al 3 per cento del PIL e ha inoltre chiesto la definizione di livelli specifici intermedi su scala nazionale. Nelle sue conclusioni, esso ha altresì prospettato una serie di misure dettagliate (quali ad esempio gli incentivi fiscali agli investimenti privati in R&S) intese a promuovere la conoscenza, l’innovazione e gli investimenti in capitale umano. Inoltre, ha sottolineato l’importanza della realizzazione del mercato interno e di un quadro normativo più favorevole alle imprese. In questo senso, ha affermato la necessità di garantire la piena operatività del mercato interno dei servizi preservando al tempo stesso il modello sociale europeo e ha chiesto che la stesura della proposta di direttiva sulla materia fosse modificata nel quadro del processo legislativo. Oltre a numerose misure esistenti da tempo, benché non ancora interamente attuate, le conclusioni contengono alcune iniziative nuove sul piano delle politiche. Fra queste ultime figurano l’adozione di un Patto europeo per la gioventù volto a “migliorare l’istruzione, la formazione, la mobilità, l’inserimento professionale e l’inclusione sociale dei giovani europei” e l’appello per l’attuazione di una “politica industriale attiva” mirante a rafforzare i vantaggi competitivi della base industriale europea.

IMPLICAZIONI SUL PIANO DELLA GOVERNANCE

Oltre a riorientare i contenuti della strategia, il Consiglio europeo di primavera del 2005 ha riconosciuto la necessità di modificare il quadro per la *governance* al fine di migliorare l’attuazione delle riforme strutturali. A questo scopo, si è posto l’obiettivo di agevolare l’individua-

zione delle priorità sul piano delle politiche, migliorare la realizzazione delle priorità individuate provvedendo a coinvolgere maggiormente gli Stati membri e snellire la procedura di follow-up in modo da comprendere meglio l'applicazione della strategia. Il sistema di *governance* così modificato intende razionalizzare i processi di coordinamento delle politiche nel tempo, nei vari ambiti di applicazione e fra il livello comunitario e quello nazionale, oltretutto accrescere la coerenza fra le prassi nazionali in materia di programmazione, comunicazione e valutazione.

Il nuovo dispositivo si fonda sugli "orientamenti integrati", che incorporano in un unico pacchetto gli indirizzi di massima per le politiche economiche (BEPGs) e gli orientamenti in materia di occupazione (EGs) con lo scopo di meglio allineare le politiche economiche e quelle per l'occupazione. La coerenza nel tempo risulta accresciuta dalla durata triennale degli orientamenti integrati, il cui ciclo avrà inizio nell'estate del 2005 quando il Consiglio UE adotterà il pacchetto per il periodo 2005-08. Ove necessario, in conformità con il disposto nel trattato che istituisce la Comunità europea (articoli 99 e 128), gli orientamenti integrati possono essere rivisti con frequenza annuale. All'interno del pacchetto, gli indirizzi di massima per le politiche economiche continueranno a includere l'insieme delle politiche macroeconomiche e microeconomiche nonché le politiche in materia di occupazione, qualora interagissero con le prime, e assicureranno la coerenza generale delle dimensioni economica, sociale e ambientale della strategia di Lisbona.

In linea con le priorità stabilite negli orientamenti integrati, a partire dall'autunno 2005 gli Stati membri dovranno presentare dei programmi nazionali di riforma imperniati sugli impegni politici assunti nel contesto della strategia di Lisbona. In corrispondenza dei piani nazionali la Commissione presenterà un "programma comunitario di Lisbona" comprendente l'insieme delle azioni da intraprendere a livello comunitario, che richiederà l'approvazione del Parlamento europeo e del Consiglio UE. Validi fino

al 2008, i programmi nazionali e quello comunitario possono essere modificati ove necessario anche prima di tale data.

Il nuovo approccio integrato alla definizione delle politiche si accompagna all'introduzione di un sistema unificato di comunicazione dei progressi compiuti nell'attuazione dei programmi di riforma nazionali. I contenuti delle attuali relazioni nazionali sull'occupazione, sulle riforme strutturali nei mercati dei beni e dei servizi e dei capitali (relazioni di Cardiff) e quelli delle comunicazioni in materia di metodo di coordinamento aperto (OMC) in determinati ambiti politici (quali ad esempio la ricerca e lo sviluppo) saranno raggruppati in un documento unico che ogni autunno indicherà le misure adottate dai singoli Stati membri nel corso dei dodici mesi precedenti.

Anche a livello dell'UE la valutazione dei progressi complessivi sarà maggiormente integrata. Monitorati e analizzati con cadenza annuale in linea con i processi di sorveglianza multilaterali previsti nel Trattato per gli indirizzi di massima per le politiche economiche e gli orientamenti in materia di occupazione, tali progressi saranno oggetto di una relazione annuale presentata al Consiglio europeo dalla Commissione in ottemperanza del suo ruolo valutativo. Il documento, che incorporerà i contenuti della relazione sull'attuazione degli indirizzi di massima e della relazione comune sull'occupazione di cui agli articoli 99 e 128 del Trattato al fine di razionalizzare il processo di valutazione, consentirà al Consiglio europeo di primavera di decidere eventuali modifiche agli orientamenti integrati per l'anno successivo.

L'intera direzione strategica del programma di Lisbona sarà oggetto di riesame ogni tre anni. Pertanto, nel 2008 una relazione strategica della Commissione che sarà esaminata dal Consiglio UE nelle sue varie composizioni competenti e discussa in occasione del vertice di primavera darà inizio a un nuovo ciclo triennale. I Consigli europei di primavera continueranno a fornire direzione e slancio alla strategia di Lisbona definendo gli orientamenti politici per le sue tre dimensioni.

Una caratteristica fondamentale del nuovo quadro per la *governance* è rappresentata dall'accento posto sull'importanza di una maggiore partecipazione nazionale alla strategia di Lisbona. Ciò viene ritenuto essenziale per l'attuazione della strategia in quanto la definizione delle riforme strutturali e, ancor più, l'attuazione delle stesse sono prerogativa degli Stati membri, i quali devono pertanto impegnarsi pienamente sul fronte delle politiche da loro approvate a livello dell'UE e consultare i soggetti (ad esempio i parlamenti nazionali e le parti sociali) coinvolti nella definizione e nell'attuazione di tali politiche a livello nazionale. Questo dovrebbe a sua volta migliorare l'attuazione nei singoli Stati membri.

Con riferimento all'obiettivo di accrescere la partecipazione dei singoli Stati membri, le principali modifiche del sistema di *governance* riguardano l'adozione di programmi nazionali di riforma che offrono agli Stati membri l'opportunità di ribadire i propri impegni politici sulla base degli orientamenti integrati per il 2005-08 tenendo conto delle loro esigenze e della loro situazione specifica. È data facoltà ai singoli Stati di includere scadenziari e programmi per l'attuazione delle misure concrete annunciate. Un programma unico per le riforme strutturali obbliga i governi nazionali a mostrare coerenza nelle decisioni riguardanti i vari ambiti politici. In tale contesto, gli Stati membri sono stati anche invitati a designare un "coordinatore nazionale Lisbona" per rafforzare ulteriormente il coordinamento interno degli interventi connessi alla strategia.

La razionalizzazione dei processi di definizione e comunicazione delle politiche nel contesto del nuovo quadro per la *governance* dovrebbe contribuire a migliorare la coerenza fra le opinioni e gli obiettivi dei responsabili delle politiche e rendere più efficace la valutazione dei progressi compiuti in materia di riforme strutturali a livello dell'UE. Un aspetto importante della valutazione è rappresentato dal confronto fra paesi. A questo proposito, è stato chiesto al gruppo ad alto livello presieduto da Wim Kok di continuare a utilizzare questo strumento accrescendone tut-

tavia l'efficacia mediante la scelta di un numero limitato di indicatori sulla cui base costruire una sorta di classifica europea che stimoli gli Stati membri a migliorare i propri risultati. In tale contesto, e sempre sottolineando l'importanza della responsabilizzazione a livello nazionale, la Commissione europea ha reso nota l'intenzione di continuare a valutare i progressi compiuti dagli Stati membri operando fra l'altro un confronto fra gli stessi⁸⁾. Tale prassi sembra di fatto utile a concentrare l'attenzione sulle sfide a livello nazionale e dovrebbe inoltre contribuire a garantire un follow-up adeguato da parte dell'UE degli impegni assunti dai singoli Stati membri nei rispettivi programmi nazionali di riforma.

6 LA BCE E LA STRATEGIA DI LISBONA

La BCE accoglie con favore e sostiene lo slancio impresso dal Consiglio europeo di Lisbona al processo di riforma economica. Un'opportuna riorganizzazione strutturale dei mercati dei beni e dei servizi, del lavoro e dei capitali nel senso indicato a Lisbona accrescerebbe la flessibilità dell'economia dell'area dell'euro, la resistenza della stessa agli shock di natura economica e, da ultimo, condurrebbe a più elevati livelli di occupazione e di crescita sostenibile nel lungo periodo.

Fra la politica monetaria e le riforme strutturali esiste un'interazione che agisce nei due sensi. Da un lato, garantendo la stabilità dei prezzi, la politica monetaria concorre alla stabilità del contesto macroeconomico e sostiene pertanto l'attuazione delle riforme. Dall'altro, queste ultime accrescono la flessibilità dell'economia e le prospettive di crescita non inflazionistica consentendo quindi una conduzione più agevole ed efficace della politica monetaria unica.

Per il tramite della politica monetaria, la BCE offre un contributo importante al conseguimento degli obiettivi fissati a Lisbona. Mantenemen-

8) *Working together for growth and jobs – A new start for the Lisbon strategy*, comunicazione della Commissione europea, COM (2005) 24, pag. 15.

do la stabilità dei prezzi sul medio periodo, la politica monetaria offre il migliore contributo possibile al raggiungimento di una crescita non inflazionistica sostenibile e di un elevato livello di occupazione. La stabilità dei prezzi influisce direttamente sulla crescita e sull'occupazione in quanto riduce il premio per il rischio di tasso di interesse e favorisce pertanto gli investimenti. Un contesto macroeconomico stabile può inoltre agevolare l'attuazione delle riforme strutturali agendo sui processi decisionali in ambito politico, in quanto dovrebbe indurre gli operatori a prestare più attenzione ai vantaggi di lungo periodo che ai possibili costi a breve derivanti dalle riforme.

Di converso, le riforme facilitano la conduzione della politica monetaria unica. Una maggiore adattabilità dei mercati può consentire un aggiustamento più rapido dell'economia agli shock, il che dovrebbe a sua volta smorzare gli effetti di questi ultimi sul ciclo economico. Le riforme strutturali si accompagnano di fatto a una maggiore flessibilità dei prezzi e dei salari e a una più elevata mobilità dei fattori di produzione, due presupposti fondamentali per l'ordinato funzionamento della politica monetaria unica nell'area dell'euro. Di conseguenza, esse riducono il rischio che shock sui prezzi abbiano effetti duraturi in termini di inflazione. Ciò, a sua volta, agevola il compito della politica monetaria unica.

7 CONCLUSIONI

Cinque anni dopo, il quadro complessivo della strategia di Lisbona presenta tinte contrastanti. Benché siano stati compiuti dei progressi in alcuni ambiti, nell'insieme le riforme adottate non sono state sufficientemente ampie. Per raggiungere gli obiettivi fissati a Lisbona e affrontare le sfide della globalizzazione, del cambiamento tecnologico e dell'invecchiamento demografico sono necessari sforzi maggiori.

La valutazione intermedia ha posto le premesse per il necessario rilancio della strategia. Con un più razionale quadro per la *governance* e il riorientamento del programma verso la crescita e l'occupazione, l'Unione europea dispone ora di uno schema adeguato per realizzare il proprio potenziale di crescita e di occupazione e dovrebbe passare a concentrarsi sulla fase attuativa.

Il successo della revisione di medio termine dipenderà in larga misura dall'impegno dedicato all'attuazione delle riforme necessarie sul piano nazionale. Impegnandosi con decisione su questo fronte, gli Stati membri possono avviare un circolo virtuoso di riforme. Le notevoli difficoltà insite nel convincere l'opinione pubblica dell'importanza delle riforme rendono essenziale l'utilizzo di modalità comunicative adeguate. Per la fiducia dei consumatori e delle imprese è pertanto fondamentale che l'opinione pubblica comprenda chiaramente i vantaggi di lungo periodo che le riforme strutturali porteranno all'economia nel suo insieme.

Il migliorato quadro per la *governance* dovrebbe consentire all'Unione europea di definire i propri obiettivi prioritari e agevolarne il raggiungimento mediante la pressione reciproca e l'analisi comparativa. L'UE dovrebbe inoltre impegnarsi al massimo negli ambiti, come il completamento del mercato unico, nei quali può contribuire direttamente al successo della strategia di Lisbona.

La BCE condivide totalmente le ambizioni della rinnovata strategia di Lisbona e sostiene gli sforzi intrapresi in tale contesto dai governi, dai parlamenti e dalle parti sociali. Essa continuerà a contribuire al successo della strategia perseguendo una politica monetaria orientata verso la stabilità e informando i cittadini dei vantaggi delle riforme strutturali. L'attuazione decisa del programma fissato a Lisbona costituisce un presupposto fondamentale per la piena estrinsecazione dei benefici della politica monetaria unica nell'area dell'euro.