

## **IL RILANCIO DELLA STRATEGIA DI LISBONA: L'ITALIA TRA PARTENARIATO E VINCOLO ESTERNO**

di Rocco Antonio Cangelosi  
Rappresentante Permanente presso l'U.E.

1. RILANCIARE LA STRATEGIA DI LISBONA; 2. L'APPROCCIO INTEGRATO DELLA NUOVA STRATEGIA: PRIME VALUTAZIONI; 3. IL NUOVO PARTENARIATO TRA COMMISSIONE E STATI MEMBRI; 4. L'ITALIA E IL «VINCOLO ESTERNO»; 5. MAGGIORE CRESCITA E OCCUPAZIONE PER RILANCIARE IL PROGETTO EUROPEO.

1. Nel marzo 2000 il Consiglio Europeo riunito in sessione straordinaria a Lisbona aveva concordato un nuovo obiettivo strategico per l'Unione al fine di sostenere l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale<sup>1</sup>. L'adozione di questa strategia globale avrebbe dovuto segnare il passaggio entro il 2010 ad un'economia competitiva, dinamica e basata sulla conoscenza. A metà del cammino, all'inizio del 2005, la Commissione ha presentato le sue proposte per rilanciare la Strategia di Lisbona e per inaugurare una "nuova" partnership per la Crescita e l'Occupazione<sup>2</sup>. Di fatto, la nuova Commissione Barroso riconosceva che l'ambiziosa Strategia lanciata a Lisbona nel 2000 non stava raggiungendo i risultati sperati. All'esame di metà percorso del 2005 risultava chiaro che molti degli obiettivi previsti per il 2010 non sarebbero stati centrati. Il progetto di "fare dell'Europa entro il 2010 l'economia basata sulla conoscenza più competitiva", stava fallendo: l'Unione Europea – per un insieme di motivi – aveva perso terreno rispetto alle altre grandi economie industrializzate (Stati Uniti e Giappone) e si trovava ad affrontare con difficoltà le sfide del mondo globalizzato, in particolare quella che proviene dai nuovi Paesi in via di sviluppo in fase di rapida industrializzazione (Cina e India). Occorreva quindi focalizzare di più la strategia su obiettivi definiti e migliorarne il sistema di governance, sia al livello di Stati membri che delle Istituzioni europee.

---

<sup>1</sup> Conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona riunito in sessione straordinaria il 23-24 marzo 2000 (consultabili sul sito <http://ue.eu.int> sotto Consiglio/Consiglio europeo/Conclusioni della Presidenza).

<sup>2</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo di Primavera, COM(2005) n.24 del 2 febbraio 2005, «Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione: il rilancio della strategia di Lisbona» nonché le conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 22-23 marzo 2005.

In particolare, il rilancio della strategia di Lisbona era basato su alcune idee chiare: finora, troppi obiettivi, troppi indicatori e “targets”, un processo che era diventato burocratico, fatto di rapporti piuttosto che di azioni concrete. Per cambiare direzione, occorreva concentrarsi sulle questioni essenziali: la crescita e l’occupazione. Via anche il “metodo di coordinamento aperto” e “benchmarking”, e indicazione di un nuovo strumento, i Piani di Riforma Nazionali. Sarebbe spettato ad ogni Stato membro indicare le proprie priorità e obiettivi, per l’appunto con il proprio Piano Nazionale, redatto sulla base di ventiquattro Linee Guida per la Crescita e l’Occupazione comuni per ciascuna delle tre componenti del Piano: macroeconomica, microeconomica e politiche del lavoro.

2. Il Consiglio Europeo della scorsa primavera ha sostenuto questo nuovo approccio. Sono state approvate le linee Guida attraverso un metodo di lavoro «integrato» che ha coinvolto il Comitato di Politica Economica (per la parte macro) il Gruppo Alto Livello Competitività e Crescita (per la parte micro, a cui ha partecipato anche il Presidente dell’CPE), ed i Comitati per l’Occupazione e per le Politiche Sociali (per la parte Occupazione). In seguito all’adozione delle 24 linee guida al Consiglio Europeo del giugno 2005, gli Stati membri hanno predisposto e consegnato i propri Piani entro l’autunno successivo. La Commissione ha adottato il 25 gennaio scorso il primo Rapporto basato sulla rinnovata Strategia di Lisbona, come avvio della preparazione del Consiglio Europeo del 23-24 marzo prossimo<sup>3</sup>.

La Commissione sottolinea nel suo rapporto che si tratta del primo anno e che siamo in una fase di rodaggio. Ma certamente, dopo il sostanziale fallimento di Lisbona “prima versione”, sembra del tutto opportuno essere molto prudenti. Di seguito si indicano alcuni aspetti positivi dell’esercizio in corso: a) dopo qualche perplessità, gli Stati membri hanno presentato i loro Piani Nazionali. Hanno indicato le loro priorità. Hanno certamente fatto uno sforzo di coordinamento anche interno. Vi è uno spirito di

---

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo di Primavera, COM(2006) n.30 del 25 gennaio 2006, «E’ ora di cambiare marcia: il nuovo partenariato per la crescita e l’occupazione». La Comunicazione si compone di un documento sintetico con un’appendice. Esso elenca i progressi finora compiuti nell’ambito dell’approccio integrato in cui si articola la Strategia (settore macro, micro e occupazione), e individua quattro politiche prioritarie da perseguire nell’immediato: ricerca e sviluppo; sostegno alle PMI; sostegno all’occupazione; politica energetica. L’appendice è dedicata all’approfondimento degli obiettivi e delle azioni relative alle politiche prioritarie, citando anche alcuni esempi concreti relativi alle “best practices” rilevate nei Piani nazionali. Vi sono inoltre un primo allegato che analizza complessivamente i Piani di Riforma Nazionali, facendo riferimento peraltro nei giudizi a contenuti specifici dei singoli Piani ed un secondo allegato, in cui sono contenute le specifiche “fiches” Paese.

emulazione ed è possibile far emergere le “best practices”; b) la Commissione ha tenuto fede al proprio impegno di evitare di fare una classifica fra “buoni e cattivi” (“name and shame”), e si è limitata – anche nelle schede nazionali – di mettere in risalto i punti forti e quelli che meritano ulteriore attenzione nei singoli Piani; c) sono state individuate le priorità, molte delle quali sono comuni: ricerca e sviluppo; infrastrutture; completamento del mercato interno; educazione, politiche attive del lavoro. Alcuni Stati membri hanno fatto riferimento ad indicatori e “targets” specifici; altri (fra cui l’Italia) hanno preferito concentrarsi sulle politiche, facendo riferimento agli obiettivi generali già specificati a Lisbona.

Vi sono poi alcuni aspetti che destano invece perplessità: a) su un piano generale, rimane la necessità di mantenere ben distinti il processo relativo al Patto di Stabilità e il Processo di Lisbona. Il Patto di Stabilità ha le sue regole ben precise. Il Processo di Lisbona si fonda sulla “partnership” fra Commissione e Stati membri, secondo regole in parte da definire. Nel Rapporto della Commissione vi è spesso confusione fra i due aspetti, con alcuni errori anche evidenti per l’Italia circa la valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche; b) manca un qualsiasi riferimento alle infrastrutture fra le quattro priorità immediate suggerite dalla Commissione (ricerca; PMI; Occupazione; energia); c) vengono riproposti nuovi obiettivi (ad esempio il 3% per la ricerca in rapporto al PIL, o in materia di occupazione, per quanto riguarda il livello d’impiego dei lavoratori più anziani e le pari opportunità) proprio quando l’impostazione è al contrario di evitare di fissare nuovi “targets” che rischiano di non venire raggiunti.

3. Ora inizia l’esame del Rapporto da parte del Consiglio, in preparazione del Consiglio Europeo di fine marzo. Tutte le formazioni consiliari saranno chiamate a dare il proprio contributo e in particolare i tre Consigli capofila (Ecofin, Competitività e Occupazione) e il Consiglio Affari Generali, che ha il ruolo istituzionale di preparazione dell’Agenda annotata (la bozza delle successive Conclusioni). Sarà necessario che i Capi di Stato e di Governo arrivino ad approvare un documento snello e conciso, che non sia la ripetizione di tante Conclusioni del passato.

La Strategia “rinnovata” di Lisbona deve essere dunque ancora ben definita. Occorre evitare di porre nuovi “targets” e concentrarsi piuttosto sulle politiche. Si ponga quindi l’accento sulla cooperazione fra Commissione e Stati membri, contrastando la tentazione dirigistica sempre presente soprattutto a livello di Servizi. Il coordinamento delle politiche economiche rimane essenziale: il valore aggiunto delle politiche a livello europeo dovrebbe essere dato dalla capacità di “traino” e di valorizzazione

delle politiche nazionali. In questo contesto, i Capi di Stato e di Governo – con le conclusioni che adottano in occasione del Consiglio Europeo – assumono un ruolo importante nella “governance” economica e del coordinamento delle politiche economiche.

Soprattutto, occorre mettere a punto politiche e progetti che sappiano rispondere ai bisogni dei cittadini e proporre politiche che possano risolvere i loro problemi. Francamente, le quattro priorità immediate indicate dalla Commissione appaiono ancora il riflesso della “vecchia” impostazione di Lisbona e non sembrano tali da suscitare l’entusiasmo generale. Se Lisbona deve anche contribuire ad avvicinare il cittadino all’Europa e ricreare un legame di fiducia, occorre essere più incisivi e proporre azioni e iniziative che possano essere effettivamente realizzate. Occorrono soluzioni immaginative e coraggiose in grado di risvegliare l’interesse del mondo imprenditoriale e riscuotere la fiducia dei cittadini, come avvenne nel 1992 con il lancio del Libro Bianco per la realizzazione del grande mercato unico.

4. Le sfide indicate dall’Italia sono particolarmente impegnative: tra le priorità politiche indicate dal Governo italiano vi sono l’ampliamento dell’area di libera scelta dei cittadini e delle imprese (aprendo i mercati dell’energia e dei servizi); il sostegno alla ricerca scientifica e l’innovazione tecnologica; il rafforzamento dell’istruzione e della formazione del capitale umano; l’adeguamento delle infrastrutture materiali e immateriali; la tutela ambientale. Se quindi, da un lato, è vero che occorre evitare approcci dirigisti da parte della Commissione europea, dall’altro l’intervento delle Istituzioni comunitarie può essere decisivo per sostenere l’adozione in Italia di riforme in agenda da tempo. Attraverso il richiamo alle politiche concordate a Bruxelles potrebbe infatti aprirsi la possibilità di riformare alcuni settori tradizionalmente chiusi, inefficienti e poco competitivi. Si tratta in particolare di richiamare quel rapporto tra riforme nazionali e realizzazione delle politiche europee detto «vincolo esterno», con il quale si impongono riforme all’interno presentandole come un obbligo derivante dagli impegni europei. Tale approccio era stato riproposto alla metà degli anni Novanta al fine di adeguarsi ai parametri per l’ammissione alla terza fase dell’unione monetaria e quindi adottare l’euro al posto della lira. Se Occupazione e Crescita sono una priorità nell’agenda economica italiana, il ricorso al «vincolo esterno» per attuare la strategia di Lisbona può essere un efficace strumento per vincere le resistenze a quegli interventi di riforma ritenuti necessari ma sulla cui

realizzazione è particolarmente problematico trovare un ampio consenso perché si scontrano con interessi corporativi consolidati e rendite di posizione (si pensi ad esempio alle riforme che la direttiva servizi dovrebbe introdurre). Come sopra indicato, occorre però vigilare affinché questo vincolo sia strumentale alla realizzazione di riforme nazionali concordate a livello europeo e non diventi una «camicia di forza» o uno strumento per dare giudizi e pagelle al nostro e ad altri Paesi.

In questo senso, il nuovo partenariato tra Stati membri e Commissione fornisce una buona combinazione di flessibilità e determinazione. Non è infatti possibile trasformare Lisbona in un altro processo tipo «Maastricht», con vincoli e parametri, come pure da alcune parti, in Italia e in Europa, viene chiesto. Non ve ne sono le condizioni, oltre che le basi giuridiche. Si possono tuttavia individuare nell'ambito delle politiche prioritarie alcuni interventi che i diversi Stati membri si impegnano a realizzare a breve termine. Il nuovo partenariato di Lisbona consiste innanzitutto in un efficace coordinamento delle politiche economiche, per lo più di responsabilità e competenza degli Stati membri. Lisbona può quindi diventare un elemento a sostegno degli sforzi per il rilancio dell'economia europea soltanto se riesce a saldare indissolubilmente la dimensione europea con le singole politiche nazionali.

5. La Presidenza austriaca ha posto il rilancio della strategia di Lisbona come una delle priorità in vista del Consiglio Europeo di marzo. Il contributo dei Capi di Stato e di Governo a fine marzo è quindi importante in questo percorso ma non basterà. Da marzo infatti occorrerà realizzare le azioni di rilancio di cui finora si è soltanto discusso. In teoria il Consiglio Europeo potrebbe correggere e modificare le 24 Linee Guida integrate, tuttavia il dibattito che precede la preparazione del Consiglio non sembra dare segnali in questo senso. Il Consiglio piuttosto si concentrerà sulla messa in atto delle politiche prioritarie. In tale contesto, si dovrebbe riflettere sulla possibilità di dotare l'Unione Europea di strumenti adeguati per attuare al meglio le politiche previste dalla strategia. Nel 2003, ad esempio, la Presidenza italiana del Consiglio UE aveva ipotizzato, sul modello proposto da Jacques Delors, l'emissione di titoli di debito pubblico europeo per finanziare la realizzazione delle grandi infrastrutture ed opere pubbliche europee<sup>4</sup>. Altri propongono di introdurre la cd. «Tobin

---

<sup>4</sup> Quest'ipotesi torna periodicamente d'attualità, in particolare nel corso dei negoziati sulle prospettive finanziarie, ma fino ad oggi non si è mai concretizzata soprattutto per le perplessità che alcuni Stati membri sollevano quando si parla di aumentare il debito pubblico europeo. Non è secondario inoltre l'aspetto relativo all'utilizzo di tali risorse: alcuni Stati ad esempio preferirebbero impiegarli per la

Tax» sui movimenti speculativi europei di capitale per finanziare gli interventi necessari per realizzare la strategia di Lisbona.

Il dibattito sulle risorse, sulle politiche, sulle azioni di cui l'Unione dovrà dotarsi per attuare gli obiettivi di Lisbona non può comunque prescindere da quello sugli strumenti istituzionali. L'attenzione data alle politiche nei primi tre mesi vorrebbe essere anche la base –grazie ad una ripresa del clima economico complessivo– su cui costruire il rilancio della riflessione sul futuro dell'Europa e del Trattato costituzionale, che sarà uno dei temi centrali del Consiglio Europeo di giugno. Soltanto ridando fiducia ai cittadini europei attraverso maggiore crescita e occupazione potrà infatti ripartire con slancio il processo di riforma dei Trattati, rafforzando non solo la dimensione economica europea ma anche quella politica. In questo primo anno di strategia “rinnovata”, i miglioramenti in termini di crescita dipenderanno probabilmente più dall'andamento del ciclo che dal processo di Lisbona. Se vuole avere successo, questo deve essere ancora affinato e migliorato. L'Europa non può permettersi di fallire. Dopo aver consolidato l'Unione Economica e Monetaria, gli Stati membri devono eliminare quelle inefficienze strutturali che attualmente mettono in difficoltà le nostre economie. Per farlo occorre ridare slancio al progetto europeo ed alle sue Istituzioni e dal successo dell'Europa di Lisbona potrebbe dipendere anche il successo del dibattito sul futuro dell'Europa.

---

ricerca e non per le grandi opere pubbliche. Queste ultime d'altra parte, rispetto ad investimenti fatti nel settore della ricerca, consentirebbero all'Unione di recuperare le somme impiegate in maniera diretta attraverso il prezzo pagato dagli operatori per l'utilizzo.