

1. L'UNIONE EUROPEA E L'ITALIA NEL 2004

1.1 LA STRATEGIA DI LISBONA: DAL CONSIGLIO EUROPEO DI PRIMAVERA ALLA REVISIONE DI META' PERCORSO

Nel corso del 2004, l'Italia ha condiviso la necessità di dare avvio ad una approfondita riflessione sulla attuazione e sul riorientamento del programma decennale di riforme dell'Unione Europea conosciuto sotto il nome di "Strategia di Lisbona", in vista della sua revisione di metà percorso da parte del Consiglio Europeo del marzo 2005

Fu nella capitale portoghese, al Consiglio Europeo straordinario del marzo 2000, che i Capi di Stato e di Governo, all'indomani del lancio dell'Euro e sullo sfondo di una favorevole congiuntura economica, vollero imprimere uno slancio alle politiche comunitarie e tracciare un ambizioso percorso di riforme strutturali nel campo delle politiche economiche, sociali ed ambientali, con l'obiettivo di trasformare l'Europa in una "economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di produrre una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale".

"Lisbona" si è da allora affermata come sinonimo di forte volontà di rilancio del ruolo economico mondiale dell'Unione ed aspirazione a colmare il divario tra l'economia dell'area europea con quella degli Stati Uniti, in un contesto economico e sociale in profonda evoluzione (globalizzazione dell'economia, sviluppo della società dell'informazione, riaggiustamento delle politiche economiche e strutturali, difesa della competitività).

La strategia di Lisbona consiste in una serie di obiettivi generali e di alcuni *target* quantitativi, relativi a 5 aree: mercato del lavoro; mercato dei prodotti; istruzione, innovazione e ricerca; coesione sociale; ambiente e sviluppo sostenibile.

La lista iniziale di obiettivi e *target* fissati a Lisbona si è notevolmente arricchita in seguito ai successivi Consigli di Stoccolma (marzo 2001), Göteborg (giugno 2001) e Barcellona (marzo 2002).

Al Consiglio europeo di primavera 2004 i Capi di Stato e di Governo della UE hanno deciso di avviare un esame intermedio della strategia di Lisbona, da concludersi entro il Consiglio europeo di primavera 2005. La revisione è volta a colmare il "gap di implementazione" e ad assicurare che l'Europa e gli Stati Membri adottino tutte le misure necessarie per raggiungere gli obiettivi e i *target* di Lisbona entro il 2010.

Sebbene siano stati compiuti notevoli progressi, la questione critica è ora dunque rappresentata dalla necessità di una migliore attuazione degli impegni già assunti.

Affinché il processo sia credibile occorre accelerare il ritmo delle riforme a livello di Stati membri e tradurre più rapidamente in misure concrete gli accordi e le politiche convenuti a livello europeo.

I risultati finora ottenuti sono infatti ancora lontani dagli obiettivi indicati nella strategia di Lisbona. In particolare:

- mercato del lavoro: la distanza dall'obiettivo emerge soprattutto per quanto riguarda il tasso di occupazione totale.

- le spese per R&S: attualmente solo la Svezia e la Finlandia hanno un livello di spesa superiore al 3% del PIL, (di cui il 2% proveniente dal settore privato), mentre la media europea è al 2%.

- diffusione del ICT: progressi significativi sono stati registrati da tutti gli Stati Membri, specialmente per quanto riguarda l'utilizzo di internet nelle scuole, nelle Pubbliche Amministrazioni e nelle famiglie. Nel 2003, nella zona euro le spese per IT e telecomunicazioni, sono risultate rispettivamente pari al 3% e al 3,2% del PIL.

In questo contesto, uno degli obiettivi prioritari - il raggiungimento della piena occupazione a livello UE entro il 2010 - presupponeva un programma di riforme ambizioso, imperniato non solo sulla crescita economica ma sul superamento delle debolezze strutturali del mercato del lavoro comunitario. Altre componenti chiave del progetto erano poi costituite dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT); dall'istruzione (dimezzare entro il 2010 il numero delle persone tra i 18 ed i 24 anni che hanno completato soltanto il primo ciclo di insegnamento secondario); dalla ricerca (messa in rete dei programmi nazionali ed europei, creazione di una rete transeuropea di comunicazione ad altissima velocità, eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione dei ricercatori); dalla promozione della imprenditorialità ed infine dal completamento del mercato interno attraverso la liberalizzazione di settori molto specifici tra i quali gas, elettricità, servizi postali, trasporti.

Si trattava di obiettivi proiettati oltre l'ambito puramente economico per sollecitare la piena adesione delle opinioni pubbliche al progetto politico europeo, verso il conseguimento graduale di un'area di stabilità politica senza precedenti per la storia europea. Ma la Strategia di Lisbona era basata su di un certo numero di presupposti: un tasso di crescita medio annuo del 3% in un contesto macroeconomico sano, bilanci degli Stati membri prossimi al pareggio od in surplus nel medio termine, sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo termine, riorientamento della spesa pubblica per aumentare l'importanza della accumulazione di capitale (umano e materiale) e supporto alla ricerca ed innovazione.

Il Consiglio europeo del marzo 2004, sotto Presidenza irlandese, ha sottolineato l'importanza della *revisione di medio periodo*, fissata per il 2005, come un passaggio fondamentale per imprimere maggiore dinamismo all'economia europea, accelerare il ritmo delle riforme a livello di Stati membri, aumentare il potenziale di crescita, promuovere l'occupazione e sfruttare al meglio le opportunità offerte dalle nuove tecnologie. Il Consiglio europeo, nell'esprimere fiducia sulla ripresa economica, ha voluto richiamare l'attenzione su un numero più circoscritto di temi chiave, individuando la crescita sostenibile ed il miglioramento dell'occupazione quali obiettivi prioritari. In tale contesto, i Capi di Stato e di Governo hanno sottolineato l'esigenza di perseguire tali politiche preservando un quadro di stabilità finanziaria. Al centro del dibattito economico è stato posto il tema della ricerca e dello sviluppo del capitale umano. Il Vertice ha confermato il comune impegno ad elevare al 3% la quota PIL degli investimenti in ricerca e sviluppo, a verificare un miglior funzionamento del *Programma Quadro di Ricerca*, ad incrementare le attività nella ricerca di base. Gli Stati membri sono inoltre stati chiamati a varare tutte quelle iniziative supplementari per rafforzare l'interazione tra mondo scientifico e industriale e a porre in essere misure incentivanti la formazione, la mobilità e la permanenza dei ricercatori nell'U.E.

Le conclusioni del Consiglio di Primavera sull'occupazione indicano l'urgenza di dare maggiore efficacia agli interventi strutturali sul mercato del lavoro, al fine di renderlo maggiormente flessibile ed inclusivo. L'adattamento dei lavoratori, la formazione permanente e l'investimento nel capitale umano sono stati percepiti da tutti i Paesi membri come elementi qualificanti per sfruttare a pieno il potenziale di crescita dell'Europa. Nel quadro del completamento del mercato interno, da parte italiana è stata evidenziata in tale occasione l'alta priorità dell'attuazione della *Iniziativa per la Crescita* approvata nel nostro Semestre di Presidenza. In tale ottica, le conclusioni del Consiglio Europeo di marzo hanno confermato l'importanza di realizzare il *Programma di avvio rapido*.

Il Consiglio europeo di marzo ha poi affermato il ruolo del miglioramento della regolamentazione sul piano sia europeo che nazionale quale impulso alla competitività e alla produttività ed ha invitato gli Stati membri ad impegnarsi ad accelerare l'attuazione delle iniziative nazionali di riforma della regolamentazione. Si è sottolineata infine la necessità di garantire la credibilità del processo, prevedendo una maggiore sorveglianza dei risultati nazionali, uno scambio di informazioni sulle migliori pratiche ed una più rapida traduzione degli accordi e delle politiche convenuti a livello di UE in misure concrete.

A distanza di quattro anni dal lancio della Strategia, se i risultati non sono mancati, essi appaiono complessivamente insoddisfacenti e, sopra tutto, disomogenei. Gli ambiziosi obiettivi della Strategia, sebbene ancora condivisibili, restano in gran parte incompiuti. Il rallentamento della crescita, la crescente competizione internazionale, gli effetti dell'apprezzamento dell'Euro sull'export, i limiti imposti agli investimenti dal rispetto dei parametri del Patto di stabilità e crescita, la debolezza della domanda interna, le limitate ricadute di riforme strutturali pur realizzate a costo di notevoli sacrifici, sono tutti fattori che giustificano un approccio molto più selettivo e mirato nella scelta di obiettivi e strumenti.

Nel novembre 2004, in linea con quanto previsto dal Consiglio Europeo di marzo, il Gruppo ad Alto livello, composto da esperti indipendenti e presieduto dall'ex Primo Ministro olandese Wim Kok, ha presentato al Consiglio Europeo il proprio rapporto sulla revisione di metà percorso sulla Strategia di Lisbona. Nel documento si attribuisce la responsabilità per gli scarsi progressi nel conseguimento degli obiettivi dell'Agenda di Lisbona essenzialmente all'insufficiente impegno e volontà politica degli Stati Membri, ma si riconosce nel contempo come ciò sia in parte dipeso da un eccessivo ed ambizioso numero di obiettivi. Si rileva inoltre che il rilancio della crescita economica e della competitività dell'UE non deve più essere rapportato solo agli Stati Uniti ma anche alla agguerrita concorrenza dell'Asia, ed in particolare ai ritmi di sviluppo di Cina ed India.

Il rapporto Kok ribadisce la piena validità della Strategia di Lisbona, conferma la scadenza del 2010 ma riconosce la necessità di attribuire priorità al rilancio della crescita e dell'occupazione, pur nella consapevolezza dell'importanza delle componenti sociali ed ambientali della Strategia. Esso raccomanda una accelerazione delle riforme strutturali rispetto ad un numero più selezionato di obiettivi (ridotti a 14 degli oltre 100 iniziali), tra i quali predominano quelli collegati al completamento del mercato interno, e prescrive una serie di adempimenti a scadenze ravvicinate, tutti entro il 2006. Questo approccio viene giustificato con la mancanza di alternative e con un richiamo agli elevati costi economici sociali e di sviluppo in caso di mancato raggiungimento di tali obiettivi.

Il Gruppo Kok riconosce che il rilancio della Strategia si proietta comunque oltre l'orizzonte temporale del 2010, attraverso un rinnovamento continuo, la rivalutazione e la riconferma dell'impegno a sviluppare il potenziale di crescita europea generando dinamismo economico e maggiore occupazione. Si pone l'accento sul carattere sinergico e trasversale delle riforme rispetto sia alle politiche che ai Paesi, chiamati questi ultimi ad intervenire con maggiore sincronia e focalizzazione su cinque aree fondamentali: 1. sviluppo della società della conoscenza; 2. completamento del mercato interno (in particolar modo per i servizi finanziari) e rafforzamento della

competitività; 3. promozione di un ambiente più favorevole all'impresa; 4. rilancio dell'occupazione in un mercato del lavoro più inclusivo; 5. politiche per uno sviluppo sostenibile.

All'interno di queste aree, viene accordata priorità ai seguenti aspetti: maggiore attrattività e mobilità per i ricercatori; istituzione di un autonomo Consiglio Europeo per la Ricerca che incoraggi ricerca e sviluppo; adozione del brevetto comunitario per la protezione dei diritti di proprietà intellettuale; eliminazione dei ritardi nel recepimento delle direttive; snellimento della legislazione, alleggerimento dei costi amministrativi e riduzione della tassazione a carico delle imprese (in particolar modo delle PMI); rimozione degli ostacoli infrastrutturali e degli alti costi di trasporto; aumento dell'occupazione, in particolare femminile; sviluppo di una strategia di invecchiamento attivo, scoraggiando il pensionamento prematuro; promozione dell'apprendimento continuo; perseguimento dell'efficienza energetica e di un approccio sostenibile alla politica ambientale; orientamento del bilancio UE sulle priorità dell'Agenda di Lisbona.

Un elemento innovativo del Rapporto Kok consiste nella introduzione del principio che l'attuazione di un "set" di obiettivi più circoscritto vada meglio rapportata ai contesti ed alle specificità nazionali, tenendo anche in considerazione le posizioni di partenza dei dieci nuovi Stati Membri. Il Gruppo ad Alto Livello ipotizza un processo di coordinamento interistituzionale tra i principali soggetti del processo, al fine di garantire maggior coerenza e compatibilità delle politiche ed una migliore *accountability*, stabilendo che il Consiglio Europeo assuma la direzione del processo di Lisbona; gli Stati Membri adottino e si impegnino a dare attuazione a piani di azione nazionali a cadenza biennale con coinvolgimento attivo dei Parlamenti e dei partner sociali; la Commissione eserciti la necessaria pressione sul perseguimento degli obiettivi, ed il Parlamento Europeo sia maggiormente coinvolto.

Il Consiglio europeo del novembre 2004, a seguito di una valutazione preliminare delle raccomandazioni contenute nel rapporto Kok, ha confermato la validità della Strategia ed ha dato mandato alla Commissione di sottoporre entro il mese di gennaio 2005 nuove proposte sulla sua revisione. La Commissione dovrà tener conto oltre che delle raccomandazioni del Gruppo ad Alto livello, anche delle posizioni espresse dagli stati membri, in vista delle determinazioni che il Consiglio europeo della primavera del 2005 dovrà assumere al riguardo. I Consigli "settoriali" (Ecofin, Competitività, Occupazione, Trasporti ed Ambiente) hanno successivamente avviato, sotto i profili di rispettiva competenza, un primo esame delle raccomandazioni del rapporto Kok.

La riflessione avviata nell'arco del 2004 ha contribuito in definitiva a rafforzare la percezione che, in un quadro odierno così radicalmente mutato rispetto al contesto del

2000, occorra effettivamente circoscrivere gli obiettivi della strategia a quelli maggiormente suscettibili di rilanciare lo sviluppo economico e l'occupazione. Prevalga così la consapevolezza che solamente attraverso un nuovo impulso alle riforme, al rilancio degli investimenti nelle infrastrutture materiali ed immateriali ed al completamento di un vero ed efficiente mercato interno si possa rilanciare la produttività, creare occupazione e consolidare la stabilità economica.

In un contesto di Europa allargata questo dovrebbe avvenire a maggiore ragione in un'ottica più sinergica tra i vari strumenti di cui disponiamo, nazionali e comunitari, ed in particolare attraverso un collegamento più stretto e coerente tra Strategia di Lisbona e Patto di Stabilità, nonché tra Strategia di Lisbona e politiche comunitarie di coesione economica sociale e territoriale, nello sforzo di valorizzare il loro apporto congiunto a sostegno della crescita.

Una più incisiva azione di comunicazione, mirata a pubblicizzare obiettivi e strumenti della Strategia presso opinioni pubbliche e settori qualificati della società civile, come strumento per agevolare l'adozione delle riforme strutturali, dovrebbe inoltre rappresentare un ingrediente indispensabile del rilancio degli obiettivi di Lisbona.

La revisione di metà percorso del Processo di Lisbona costituirà infine una delle priorità delle prossime Presidenze lussemburghese e britannica, le quali hanno annunciato di voler porre particolare enfasi sulla semplificazione della legislazione, l'apertura al mercato e il proseguimento delle riforme strutturali nel mantenimento di un equilibrio tra le dimensioni economiche, sociali, e ambientali del Processo.

Nel valutare i risultati raggiunti, occorre, comunque, tener presente che alcune riforme sono già state intraprese, anche se gli effetti si materializzeranno solo nel lungo periodo.

I principali ostacoli riscontrati nell'attuazione della strategia di Lisbona e che ne hanno compromesso il buon funzionamento sono:

- mancata individuazione delle priorità (la Strategia di Lisbona indica 102 obiettivi, è chiaro che non tutti possono avere la stessa priorità);
- incompatibilità tra alcuni obiettivi e l'insufficiente attenzione prestata a potenziali *trade-off* tra obiettivi di lungo e breve termine;
- vincoli derivanti dal Patto di Stabilità e Crescita; il limite del 3% nel rapporto deficit/PIL rende più difficile l'avvio delle riforme strutturali, dato il costo da sostenere nel breve termine per alcune di esse;
- insufficiente informazione verso l'opinione pubblica sulla necessità delle riforme e relativi benefici; conseguentemente vi è una insufficiente condivisione e assunzione di responsabilità politica a livello nazionale;

- inadeguate procedure per il monitoraggio dei progressi ottenuti e meccanismi di pressione, affidati esclusivamente al “*peer pressure*”;
- difficile congiuntura economica che ha sottratto risorse per l’attuazione delle riforme.

Gli obiettivi della Strategia di Lisbona rimangono validi, anche se è necessario un nuovo approccio per la loro realizzazione.

Per rilanciare la Strategia di Lisbona sono state avanzate alcune proposte di revisione:

- concentrare gli sforzi su due obiettivi prioritari: crescita ed occupazione;
- responsabilizzare i Parlamenti Nazionali nell’attuazione della Strategia di Lisbona;
- rafforzare il monitoraggio e l’implementazione della Strategia di Lisbona attraverso il meccanismo delle *Broad Economic Policy Guidelines*;
- rivedere alcuni indicatori strutturali per un più attento monitoraggio dei progressi raggiunti.

In prospettiva, pertanto, gli orientamenti dell’Italia si appuntano in particolare sulla necessità di:

- favorire la ripresa durevole dell’economia dando seguito concreto all’iniziativa per la crescita avviata sotto la Presidenza italiana dell’Unione ed alla realizzazione del programma ad avvio rapido per stimolare gli investimenti nelle infrastrutture di trasporto, nei collegamenti materiali ed immateriali, nella ricerca e nell’innovazione, nel quadro delle iniziative di stimolo al completamento del mercato interno;
- proseguire nello sforzo di attuazione di adeguate riforme strutturali del mercato del lavoro e dei sistemi previdenziali, valorizzando il legame tra crescita dell’occupazione e aumento della produttività del lavoro, nonché incrementando gli investimenti in capitale umano e nella conoscenza, specie alla luce della sfida demografica, quali fattori determinanti per la crescita e la coesione sociale;
- accrescere gli interventi sul terreno della qualità della legislazione, dello snellimento delle procedure, della semplificazione regolamentare e dell’alleggerimento degli oneri amministrativi in particolare a carico delle

- imprese, non solo a livello nazionale ma anche comunitario, che sono ottenibili senza significativi oneri economici;
- tenere conto, ai fini di una crescita realmente sostenibile, delle esigenze di protezione ambientale e di maggiore efficienza nell'utilizzo e nell'allocazione delle risorse, conciliandole con le esigenze collegate alla competitività attraverso una rigorosa valutazione di impatto;
 - far sì che il sostegno alla strategia di Lisbona, nella sua triplice dimensione economica, sociale ed ambientale, trovi adeguata e coerente rappresentazione nel quadro del negoziato sulle prospettive finanziarie. Il bilancio comunitario deve essere più aderente agli obiettivi della strategia e deve contribuire alle politiche dell'Unione volte a elevare lo sviluppo competitivo e l'innovazione. E' infatti opportuno rafforzare la competitività non solo delle regioni più avanzate, ma anche di quelle periferiche e meno sviluppate dell'Unione, che come tali presentano un più elevato potenziale di crescita.
 - Sul piano della *governance* della Strategia, non appesantire infine i meccanismi di monitoraggio già esistenti, già sufficientemente avanzati, con l'introduzione di ulteriori procedure di scrutinio, ma promuovere un ulteriore processo di *ownership* sia a livello europeo che da parte dei singoli paesi che tenga conto delle rispettive specificità e responsabilità nazionali

Nel corso del 2004, l'Italia ha condiviso la necessità di dare avvio ad una approfondita riflessione sulla attuazione e sul riorientamento del programma decennale di riforme dell'Unione Europea conosciuto sotto il nome di "Strategia di Lisbona", in vista della sua revisione di metà percorso da parte del Consiglio Europeo del marzo 2005

Fu nella capitale portoghese, al Consiglio Europeo straordinario del marzo 2000, che i Capi di Stato e di Governo, all'indomani del lancio dell'Euro e sullo sfondo di una favorevole congiuntura economica, vollero imprimere uno slancio alle politiche comunitarie e tracciare un ambizioso percorso di riforme strutturali nel campo delle politiche economiche, sociali ed ambientali, con l'obiettivo di trasformare l'Europa in una "economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di produrre una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale".

"Lisbona" si è da allora affermato come sinonimo di forte volontà di rilancio del ruolo economico mondiale dell'Unione ed aspirazione a colmare il divario tra l'economia dell'area europea con quella degli Stati Uniti, in un contesto economico e sociale in profonda evoluzione (globalizzazione dell'economia, sviluppo della società