



La strategia di Lisbona e i suoi sviluppi successivi

La strategia di Lisbona parte dalla constatazione di una triplice carenza dell'Europa nei confronti del suo principale concorrente americano per quanto riguarda: la produttività, il tasso di occupazione e l'innovazione. Tale carenza ne minaccia la crescita potenziale ed, a lungo termine, ne mette a repentaglio la coesione sociale.

Per strategia di Lisbona si intende un insieme di riforme strutturali che associa obiettivi di miglioramento della competitività economica con obiettivi sociali ed obiettivi di sviluppo sostenibile. L'origine di questo progetto risale al Vertice dei capi di Stato e di governo del marzo 2000. Da allora, anche se la Commissione ha affermato un proprio ruolo, sono state sempre le conclusioni dei Vertici successivi ad assicurarne lo sviluppo. In questo processo si possono distinguere tre fasi, contrassegnate da revisioni e adattamenti, conseguenze di risultati deludenti in condizioni macro-economiche mutevoli.

Contenuto del documento

- Prima fase: 2000-2005 – Risultati modesti
- Seconda fase: 2005-2008 - Nuovo slancio per una strategia imperniata sull'occupazione
- Terza fase: 2008-2010 - Continuità degli sforzi
- Bibliografia selezionata

Prima fase: 2000-2005 – Risultati modesti

Mentre la strategia è nata in un contesto di euforia legata allo sviluppo spettacolare negli anni '90 di una nuova economia basata sulla conoscenza, il periodo che ha seguito il Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 è stato caratterizzato da un forte declino dell'economia mondiale. Questo radicale cambiamento si spiega, tra l'altro, con la fine della bolla internet nel 2001, gli scandali finanziari, l'incertezza geopolitica provocata dagli attacchi terroristici e dalla guerra in Iraq¹.

Gli obiettivi iniziali di Lisbona (marzo 2000)

Per creare le condizioni economiche atte a consentire la piena occupazione e la coesione sociale, in questa fase iniziale sono individuati quattro obiettivi prioritari:

- Preparare la transizione verso una società ed un'economia fondate sulla conoscenza, soprattutto attraverso tre strumenti:
 1. politiche maggiormente rispondenti alle esigenze della società dell'informazione e della ricerca e sviluppo (R&S);
 2. accelerazione delle riforme strutturali per rafforzare la competitività e l'innovazione;
 3. realizzazione del mercato interno.
- Modernizzare il modello sociale europeo investendo nelle risorse

umane e lottando contro l'esclusione sociale.

- Mantenere le condizioni di una sana evoluzione dell'economia e delle prospettive di crescita favorevoli (3%) dosando con saggezza le politiche macro-economiche (tra cui il Patto di Stabilità de 1997 che fissa al 3% del PIL il tetto del disavanzo pubblico e al 60% del PIL quello del debito pubblico).
- Garantire lo sviluppo durevole (obiettivo aggiunto dal Consiglio di Göteborg nel giugno 2001).

Questi obiettivi generali si concretizzano progressivamente nel corso dei Vertici successivi e possono essere raggruppati in sette sottoinsiemi:

1. *Realizzazione della società dell'informazione per tutti*, grazie, in particolare, alle seguenti misure:

- generalizzazione dell'accesso ad Internet, ivi compreso quello delle scuole nel 2001;²
- sviluppo della normativa sul commercio elettronico nel 2000;
- accesso elettronico alle istituzioni pubbliche nel 2003;
- piano d'azione e-Europa: adozione e messa in opera nel 2002 (Feira);
- pacchetto telecomunicazioni (Stoccolma).

2. *Sviluppo dello spazio europeo della ricerca e dell'innovazione*, soprattutto attraverso:

- un incremento delle spese per la ricerca e sviluppo (R&S), innalzato al 3% del PIL;
- la promozione della mobilità dei ricercatori;
- l'istituzione di un brevetto comunitario nel 2001;
- la creazione di uno spazio europeo della ricerca (Feira);

- il rapido sviluppo del programma Galileo (Laeken).

3. *Attuazione del mercato interno*, segnatamente grazie a:

- la liberalizzazione di vari settori: energia, servizi postali, trasporti;
- la gestione comune del trasporto aereo con il "Cielo unico";
- un migliore recepimento della normativa europea nel diritto nazionale (Stoccolma);
- la riduzione degli aiuti di Stato/PNL (Stoccolma).

4. *Creazione di servizi finanziari efficaci e integrati*:

- realizzazione di un mercato unico dei servizi finanziari all'ingrosso;
- miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza del mercato al dettaglio;
- modernizzazione delle regole della vigilanza preventiva.

5. *Creazione di un ambiente favorevole alle PMI*:

- realizzazione di misure volte a promuovere la creazione di PMI;
- definizione di un insieme di regolamenti in favore delle PMI (Carta europea delle PMI).

6. *Modernizzazione del modello sociale europeo attraverso*:

- l'istruzione: promozione della mobilità degli studenti (programmi Socrate o Leonardo), riconoscimento reciproco dei diplomi (processo di Bologna) e promozione della formazione durante tutto l'arco della vita;
- aumento dell'occupazione nei servizi;
- aumento del tasso di occupazione delle persone di oltre 55 anni (50% nel 2010 - Stoccolma) e delle donne (57% nel 2005 - Stoccolma);
- sviluppo delle strutture di accoglienza per la prima infanzia;

- approccio integrato per sistemi pensionistici sicuri e sostenibili (Stoccolma, Feira).

7. Garanzia del carattere sostenibile dell'economia europea (Göteborg):

- strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile;
- creazione del marchio europeo di qualità ecologica;
- controlli ambientali;
- riduzione dell'8% rispetto al livello del 1990 delle emissioni di gas ad effetto serra (Barcellona).

Conclusioni poco confortanti del riesame intermedio (Rapporto Kok - novembre 2004)

Cinque anni dopo il suo lancio, Wim Kok, incaricato dal Consiglio di Bruxelles (marzo 2004) di valutare i risultati della strategia di Lisbona, ne fa un bilancio modesto. Sono sicuramente stati registrati progressi nel settore dell'occupazione. Gli interventi delle politiche attive nel mercato del lavoro hanno consentito di eliminare alcuni ostacoli all'occupazione per i lavoratori a basso reddito, per le donne e, in taluni paesi, per gli anziani. Analogamente si constatano progressi nel settore dell'accesso ad Internet, rapidamente aumentato soprattutto nelle scuole e nelle amministrazioni pubbliche. Tuttavia, in molti altri settori, il rapporto Kok costata il fallimento della strategia di Lisbona. Soltanto due paesi, ad esempio, dedicano più del 3% del loro PIL alla R&S.

Nello stesso modo, per quanto riguarda il recepimento delle direttive, il tasso previsto è stato raggiunto soltanto in cinque paesi. Anche i progressi relativi allo sviluppo sostenibile restano molto scarsi. Tra le cause di questo relativo insuccesso, l'autore del rapporto lamenta l'esistenza di un'agenda sovraccarica, di uno scarso coordinamento sia fra gli Stati che fra obiettivi prioritari inconciliabili, ma soprattutto la mancanza di una vera volontà politica necessaria all'attuazione della strategia³.

Seconda fase: 2005-2008 - Nuovo slancio per una strategia imperniata sull'occupazione

Le priorità della nuova strategia di Lisbona

Con l'adozione nel marzo 2005 delle 24 linee direttrici per la crescita e l'occupazione, i responsabili europei creano le basi della nuova strategia. La riforma è fondata su tre concetti: ridefinizione degli obiettivi, semplificazione e maggiore coordinamento.

Migliorare e aumentare l'occupazione e la crescita in Europa diventa la priorità assoluta⁴.

La semplificazione avviene in vari modi: ad esempio, gli indicatori utilizzati per valutare i risultati degli Stati passano da 42 a 14. Si tenta anche di garantire l'implicazione su larga scala degli Stati membri attraverso l'elaborazione di piani d'azione nazionali triennali che devono rendere operativa l'applicazione delle linee direttrici nei contesti nazionali specifici. La valutazione dei risultati deve consentire di motivare maggiormente gli attori coinvolti. A livello comunitario, la volontà di semplificazione e di maggiore coerenza si traduce con la realizzazione del Programma comunitario di Lisbona (anch'esso triennale) in cui sono elencate tutte le misure prese dall'UE.

Il « Programma comunitario di Lisbona »⁵, adottato dalla Commissione nel luglio 2005, comprende la maggior parte dei settori di competenza comunitaria e comporta tre serie di misure:

- disposizioni di natura normativa (ne sono previste 29, preminentemente direttive);
- interventi finanziari (14 strumenti finanziari, per esempio i fondi strutturali);
- proposte di sviluppo politico volte all'adozione successiva di decisioni

comunitarie o nazionali (ne sono elencate 50).

Le « **8 misure indicate come chiave** del Programma comunitario di Lisbona in quanto, secondo la Commissione, hanno « un forte valore aggiunto », sono:

1. *il sostegno alla conoscenza e all'innovazione in Europa:*

- adozione del brevetto comunitario;
- adozione del 7° Programma Quadro di ricerca e di sviluppo;
- creazione di un Istituto europeo di tecnologia.

2. *La riforma della politica degli aiuti pubblici:*

- all'innovazione;
- al capitale di rischio;
- a finalità regionale;
- ai servizi di interesse economico generale.

3. *Il miglioramento e la semplificazione del quadro normativo in cui agiscono le imprese:*

- iniziativa « legiferare meglio »;
- direttiva sui sistemi di pagamento;
- direttiva sul regolamento-compensazione.

4. *L'attuazione del mercato interno dei servizi:*

- adozione della direttiva sui servizi.

5. *La conclusione di un accordo nel quadro del ciclo di Doha* comprendente l'agricoltura, l'accesso ai mercati non agricoli, i servizi e la definizione di regole commerciali (in particolare, facilitazione del commercio, indicazioni geografiche e anti-dumping).

6. *L'eliminazione degli ostacoli alla mobilità delle persone, dei lavoratori e dei diplomati:*

- programma « Sesamo » che prevede l'ammodernamento delle infrastrutture di controllo aereo;
- proposta di un quadro europeo delle qualifiche.

7. *L'elaborazione di una impostazione comune in materia di migrazioni economiche:*

- piano d'azione comune.

8. *Il sostegno agli sforzi volti ad ovviare alle conseguenze sociali della ristrutturazione economica:*

- creazione di un fondo europeo di compensazione alla mondializzazione.

Valutazione dei progressi compiuti

La tabella che segue mostra l'evoluzione dei principali indicatori relativi alla strategia di Lisbona tra il 2000 e il 2006:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Crescita economica (crescita del PIL)	2,0	1,2	1,3	2,4	1,7	2,9	2,7	
Disoccupazione	7,8	8,2	8,7	8,8	8,6	7,8	7,6	7,3
Inflazione	2,2	2,1	2,0	2,0	2,2	2,2	2,0	2,0
Crescita della produttività (PIL reale per persona attiva)		0,8	0,9	1,6	0,7	1,3	1,3	1,5
Tasso di occupazione	62,5	62,3	62,5	62,9	63,4	64,5	65,0	65,5
Tasso di occupazione dei lavoratori anziani	37,7	38,5	40,0	40,6	42,3			
Spesa interna lorda di R&S	1,88	1,88	1,87	1,84	1,84	1,84		
Tasso di disoccupazione di lunga durata	3,9	4,0	4,1	4,2	4,0	3,7		

Fonte: CE⁶

La valutazione della strategia di Lisbona alla fine della seconda fase permette senza dubbio di stabilire un quadro più positivo che nel 2004, ma i risultati analizzati sia per paese che per settore restano disuguali.

Ecco qualche osservazione fatta a titolo esemplificativo:

Tra il 2000 e il 2006 l'**occupazione** è aumentata nell'UE di 2,1 punti. Anche se taluni paesi hanno già raggiunto l'obiettivo del 70%, il livello europeo si situa al 64,4%. Si sono constatati progressi per quanto riguarda il tasso di occupazione femminile che è passato dal 53,7% nel 2000 al 57,2% nel 2006, e quello dei lavoratori anziani che è aumentato dal 36,9% al 43,5% nello stesso periodo.

Anche la situazione dell'**istruzione** è leggermente migliorata, ma resta pur sempre molto differenziata a seconda dei paesi. Ad esempio, 8 paesi dell'Unione hanno già superato l'obiettivo dell'85% dei giovani tra i 20 e i 24 anni d'età che possiedono un livello di formazione secondaria superiore, mentre in altri 7 paesi si supera comunque l'80%. La situazione è più preoccupante in paesi come la Spagna e la Germania in cui si registra un arretramento di vari punti tra il 2000 e il 2006.

Per quanto riguarda gli obiettivi numerici relativi alla **realizzazione del mercato interno**, il tasso di trasposizione delle direttive è uno degli elementi più incoraggianti. Gli Stati membri sono diventati più efficaci in questo campo a tal punto che per l'insieme dei 27 paesi nel maggio 2007 il deficit nella trasposizione era solo dell'1,6%.

Una dei punti critici di questo quadro così contraddittorio della strategia di Lisbona riguarda l'obiettivo emblematico del 3% del PIL per la R&S: tra il 2000 e il 2006, le risorse destinate alla R&S non sono aumentate affatto: si aggirano sempre intorno all'1,8% nell'Unione dei 27.

Terza fase: 2008-2010 - Continuità degli sforzi

Il Consiglio di primavera del marzo 2008 ha confermato che le 24 linee direttrici del ciclo precedente continuano a costituire l'ossatura della strategia. Analogamente, per questa terza fase dell'attuazione dell'agenda di Lisbona, il Consiglio ha mantenuto i quattro settori prioritari approvati nella riunione della primavera 2006. Anche se la continuità rispetto al ciclo precedente non è messa in discussione, si possono osservare alcune variazioni. Il **settore ambientale** acquisisce maggiore importanza così come le iniziative che hanno una ripercussione esterna - **provvedimenti esterni** che vanno dalla protezione degli interessi commerciali e ambientali alla politica dell'immigrazione o ai mezzi per combattere l'attuale crisi finanziaria.

Quattro priorità del ciclo in corso

1. *Investire nel capitale umano e modernizzare il mercato del lavoro.*

Gli interventi previsti per attuare questa priorità si articolano intorno al **concetto della "flessicurezza"**, che deve garantire nel mercato del lavoro l'equilibrio tra la flessibilità e la sicurezza. Grazie soprattutto agli investimenti nell'istruzione e nella formazione durante tutto l'arco della vita, i lavoratori dovrebbero beneficiare di sicurezza nel mondo del lavoro, avendo così sempre la possibilità di trovare un impiego qualificato. Per la prima volta, la **politica della immigrazione** è compresa nell'agenda di Lisbona e considerata come uno dei mezzi per generare risorse sul mercato del lavoro dell'Unione.

2. *Utilizzare il potenziale delle imprese, in particolare delle PMI.*

Per attuare questa priorità, la Commissione ha previsto interventi

destinati al miglioramento dell'ambiente nel quale operano le imprese ed in particolare due insiemi di misure:

- il rafforzamento del mercato unico dei servizi;
- la riduzione del carico amministrativo che grava sulle PMI (- 25 % per il 2012 - Programma "Legiferare meglio").

3. *Investire nella conoscenza e nell'innovazione.*

Gli interventi qui annunciati non sono nuovi. Da un lato, si insiste sull'urgenza di aumentare gli investimenti nella R&S che restano molto al di sotto del 3% del PIL previsto fin dall'origine di Lisbona. Dall'altro, si sottolinea la necessità di realizzare importanti investimenti comuni nelle infrastrutture di ricerca. A questo fine la Commissione conta sul varo dell'Istituto europeo dell'innovazione e della tecnologia (IET) che deve contribuire all'attuazione della "quinta libertà" – ovvero la libera circolazione delle conoscenze – completando così il mercato unico.

4. *Energia e cambiamento climatico.*

L'obiettivo chiave è di orientare l'economia europea verso un consumo ridotto di carbonio in modo da contribuire sostanzialmente alla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra. Questo scopo, a volte contraddittorio a breve termine con gli obiettivi economici per i costi aggiuntivi che provoca, è all'origine:

- di una serie di provvedimenti relativi all'efficienza energetica (in particolare revisione delle direttive sul risparmio energetico degli edifici);
- di una politica industriale che favorisca lo sviluppo ed il consumo sostenibile come pure lo sviluppo delle energie rinnovabili.

Bibliografia selezionata

I. Concetti-chiave /prospettive UE:

Europa - Glossario:

- [Globalizzazione](#)
- Competitività
- [Metodo aperto di coordinazione](#)

II. Statistiche:

Contesto iniziale: delle tabelle che illustrano i tre deficit dell'UE (**PIL, competitività, occupazione**) in confronto agli Stati Uniti si trovano in "[La Stratégie de Lisbonne, Une voie européenne dans la mondialisation](#)", 2007, p. 7-8.

III. Cronologia della strategia di Lisbona:

Consigli europei di primavera:

- [13-14 marzo 2008](#) (Bruxelles)
- [8 e 9 marzo 2007](#) (Bruxelles)
- [23 e 24 marzo 2006](#) (Bruxelles)
- [22 e 23 marzo 2005](#) (Bruxelles)
- [marzo 2004](#) (Bruxelles)
- [marzo 2003](#) (Bruxelles)
- [marzo 2002](#) (Barcellona)
- [marzo 2001](#) (Stoccolma)
- [marzo 2000](#) (Lisbona)

IV. Valutazione della realizzazione:

- [Lisbon II, Two Years on: An Assessment of the Partnership for Growth and Jobs](#), Iain Begg, Special CEPS Report, July 2007;
- [La Stratégie de Lisbonne, Une voie européenne dans la mondialisation](#), Yves Bertoncini, Vanessa Wisnia-Weill, Centre d'analyse stratégique, septembre 2007;
- Lisbon Agenda Group, Workshop on "[The External Dimension of the Lisbon Agenda](#)", Key Issues Paper, Maria João Rodrigues, 2007.03.20;
- Commissione europea: [Mantenere il ritmo delle riforme](#), 2007;
- Pagina della Commissione contenente i documenti relativi al "Rapporto annuale della Commissione europea del dicembre 2007 sulla crescita e l'occupazione" e alla "Valutazione della Commissione dei programmi nazionali di riforma sulla crescita e l'occupazione": [link Allegato](#)

[statistico](#) (evoluzione dei principali indicatori 2000-2006);

- [Lisbon national reform programs for growth and jobs 2005-08 made available online by Member States.](#)

Altri documenti della Commissione europea sull'argomento a partire dal 2005: http://ec.europa.eu/growthandjobs/european-dimension/index_en.htm

V. Finanziamento:

Visto il numero delle politiche prese in considerazione ed il numero dei protagonisti coinvolti, non sorprende che il finanziamento della strategia di Lisbona sia molto eterogeneo. Difficile, dunque trovare analisi del bilancio comunitario o statale in materia. Si può però trovare qualche informazione

sull'utilizzazione dei fondi strutturali in relazione con gli obiettivi di Lisbona in:

- [More than EUR 57 billion to boost growth and employment](#) - European Commission, 2008;
- [€350bn for economic growth and jobs across Europe](#) - European Commission, 2008;
- [Strategic Evaluation on Innovation and the Knowledge based Economy in relation to the Structural and Cohesion Funds, for the programming period 2007-2013](#), con links ai [Country reports](#), sito web della Commissione europea;
- [State aid: Commission adopts Regulation automatically approving aid for jobs and growth](#), European Commission, 2008.

Questo Briefing costituisce una breve sintesi della questione e non intende sostituirsi ad una ricerca originale più completa. Il documento è stato preparato a seguito della richiesta di un committente e non riflette né l'opinione degli autori né del Parlamento europeo.

¹ [Conclusions de la Présidence](#), Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000.

² Jennifer Blanke and Augusto Lopez-Claros, [The Lisbon Review 2004: An Assessment of Policies and Reforms in Europe](#), WEF, 2004;

[Lisbon's strategy \(March 2000- December 2001\)](#), Embassy of Greece, Washington DC;

M-L Onnee-Abbruciati, [La stratégie de Lisbonne : pour un renouveau économique, social et environnemental : une ambition pour l'Europe](#), 07/01/2005, site CSE.

³ [Relever le défi : la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok](#), Novembre 2004.

⁴ Communication to the Spring European Council. Working together for growth and jobs : A new start for the Lisbon Strategy, [COM \(2005\) 24](#); Conseil européen de Bruxelles, 22 et 23 mars 2005, [Conclusions de la Présidence](#).

⁵ Communication de la Commission au Conseil et au parlement européen. Actions communes pour la croissance et l'emploi : le programme communautaire de Lisbonne, 20.7.2005, [COM\(2005\) 330 final](#).

⁶ Un tableau incluant 2006 et des données par pays peuvent être trouvés dans [Annexe statistique](#) (2007) de la CE.



Traduzione dal francese effettuata dall'UCC in occasione del seminario:
Sostenibilità della Strategia di Lisbona – Bruxelles 15-18 ottobre 2008