



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Europa 2020 e riforme nazionali: governance economica  
e riforme strutturali

di Paolo Sestito e Roberto Torrini

Aprile 2012

Numero

124





BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

Europa 2020 e riforme nazionali: governance economica  
e riforme strutturali

di Paolo Sestito e Roberto Torrini

Numero 124 – Aprile 2012

*La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.*

*La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.*

*La serie è disponibile online sul sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).*

# EUROPA 2020 E RIFORME NAZIONALI: GOVERNANCE ECONOMICA E RIFORME STRUTTURALI

Di Paolo Sestito\* e Roberto Torrini<sup>§</sup>

## Sommario

Le riforme strutturali sono sollecitate da Europa 2020 come mezzo per innalzare la crescita economica e l'inclusione sociale. Le tensioni tra le specificità nazionali e le pressioni provenienti dai partners e dall'Unione caratterizzano l'intera *governance* economica europea. Il lavoro ne discute a partire da una sintetica ricostruzione storica dell'*Open Method of Coordination*. Si evidenzia come il successo delle riforme strutturali possa dipendere da una serie di elementi quali la numerosità, ma anche l'identificabilità e la facilità con cui i beneficiari delle stesse possono organizzarsi, così come dalla presenza di meccanismi istituzionali che consentano di "compensare" chi ne venga danneggiato e/o di distribuirne su base più universale i benefici, oltre che da meccanismi istituzionali che possano contrastare la "veduta corta" delle scelte politiche e sollecitare l'ascolto di interessi altrimenti silenti. Il principale contributo dell'intervento comunitario è identificato nel *capacity building* delle istituzioni nazionali, comprensivo di vincoli istituzionali anche pregnanti, finalizzato ad accrescere l'*accountability* dei governi e a migliorare gli strumenti di valutazione dei risultati delle politiche.

JEL Classification: F55, H79, O43

Parole Chiave: Riforme strutturali; governance economica; Europa 2020; metodo di coordinamento aperto

## Indice

Introduzione.....	5
La <i>political economy</i> delle riforme strutturali .....	6
Un ruolo per il livello comunitario? .....	9
Gli anni novanta: le origini del coordinamento nelle politiche economiche.....	12
La Strategia di Lisbona e l' <i>Open method of coordination</i> .....	15
Dalla Strategia di Lisbona ad Europa 2020.....	18
Lisbona e le riforme in Italia .....	21
Qualche lezione dalle esperienze dell'ultimo decennio .....	23
Riflessioni sulla <i>governance</i> futura dei processi OMC.....	27
I legami con la macroeconomia e la <i>governance</i> macroeconomica .....	32
Il futuro delle riforme strutturali in Italia .....	34
Riferimenti bibliografici .....	37
Figure e Tavole.....	41

\* Bank of Italy, Economic Research and International Relations.

<sup>§</sup> Bank of Italy, Economic Research and International Relations e ANVUR.



## Introduzione<sup>1</sup>

Le riforme strutturali sono sollecitate da Europa 2020, e prima ancora dalla cosiddetta Strategia di Lisbona, come mezzo per innalzare il potenziale di crescita dell'economia, l'inclusione sociale e la sostenibilità ambientale dell'Unione e dei singoli paesi membri. Dopo la crisi, il rilancio della crescita appare inoltre fondamentale per favorire la sostenibilità delle finanze pubbliche, ampiamente deterioratesi a seguito della crisi finanziaria che ha investito l'Unione. I diversi focolai di instabilità (crisi del debito sovrano, crisi del sistema finanziario e squilibri macroeconomici) hanno inoltre chiarito come vi sia un interesse comune nel sollecitare processi di riforma nei singoli paesi partners, quantomeno al fine di evitare crisi di sostenibilità che, in mercati finanziari strettamente integrati, rischiano di estendersi a tutti i paesi membri.

Nonostante questo interesse comune, Europa 2020 non detta ai singoli paesi, pur sollecitati ad agire in ambiti ben definiti, il contenuto concreto delle riforme<sup>2</sup> da porre in atto: le caratteristiche del modello economico e soprattutto sociale verso cui tendere sono quindi in buona parte lasciate alla responsabilità ed alle scelte dei singoli paesi. Anche laddove ci si riferisce alla necessità di modernizzare il modello sociale europeo e i suoi assetti di *welfare*, non si stabilisce con precisione le caratteristiche comuni verso cui dovrebbero tendere i distinti modelli nazionali oggi esistenti, accomunati più dalla presenza di comuni sensibilità che da comuni assetti istituzionali. Questa tensione tra specificità nazionali e spinte e pressioni da parte dei paesi partners e dell'Unione, all'interno di un'area fortemente integrata con potenziali rilevanti esternalità, sono la nota caratterizzante la *governance* dei processi di riforma delineati in Europa 2020 e per molti aspetti dell'intero sistema di *governance* economica europea. Chi deve guidare i processi di riforma? Qual è il ruolo dei livelli nazionale e comunitario nel sostenere e definire concretamente i processi di riforma? Qual è il legame tra processi di riforma e *governance* macroeconomica, e in particolare tra riforme e controllo dei conti pubblici, a livello nazionale e comunitario? Quanto i diversi ambiti, macroeconomico e strutturale, vanno tra essi coordinati e quanto i diversi paesi, nell'uno e nell'altro campo, devono muoversi in maniera coordinata?

Questo paper discuterà di queste questioni, sovrapponendo una sintetica ricostruzione storica di quanto avvenuto in questo campo – concentrandosi soprattutto sul cosiddetto Metodo di Coordinamento Aperto - *Open Method of Coordination* (OMC), sviluppatosi con la Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) e poi generalizzatosi con la Strategia di Lisbona – ad alcune considerazioni derivabili dalla letteratura in tema di *political economy* delle riforme. Combinando queste due prospettive, i paragrafi conclusivi presentano quindi una disamina critica degli assetti da ultimo raggiunti, peraltro per molti aspetti ancora in divenire, soprattutto in tema di

---

<sup>1</sup> Una precedente versione di questo lavoro è stata presentata nell'ambito del convegno "Europa 2020: quali riforme strutturali per l'Italia?" (Banca d'Italia – 21 aprile, 2011). Il lavoro non tiene conto degli sviluppi più recenti in tema di *governance* economica dell'Europa.

La responsabilità delle affermazioni contenute in questo lavoro è esclusivamente degli autori e non coinvolge l'Istituzione di appartenenza. Desideriamo peraltro ringraziare per gli utili commenti Lorenzo Codogno, Daniele Franco, Maurizio Ferrera, Alessandra Staderini e Stefania Zotteri.

<sup>2</sup> In tutto il paper si parlerà di riforme in modo molto astratto, senza entrare nel dettaglio di quali esse debbano essere, a livello generale e nello specifico dell'Italia.

raccordo tra questioni macroeconomiche e riforme strutturali. Se ne trarranno suggerimenti tanto di portata generale, sul ruolo del livello comunitario nel sollecitare le riforme strutturali nei singoli paesi, quanto più specificamente rivolti al caso italiano, soffermandosi in particolare sulle questioni di carattere trasversale che investono i diversi processi di riforma nel nostro paese.

### **La *political economy* delle riforme strutturali**

Con il termine riforme strutturali (RS, da qui in avanti) in genere si intendono quei cambiamenti di natura istituzionale e quelle politiche – Europa 2020 non fa eccezione – che possono consentire di superare un insoddisfacente equilibrio occupazionale e rilanciare la crescita economica, ad esempio rimuovendo gli ostacoli all’innovazione e alla concorrenza. Per definizione le RS – qui definite in termini generali ed astratti<sup>3</sup> – sono quindi riforme che si assume abbiano effetti positivi sul benessere economico. Il primo quesito che naturalmente si pone è, pertanto, perché riforme di tale natura possano incontrare tante resistenze e risultino così difficili da sostenere politicamente. In secondo luogo occorre chiedersi quale sia la giustificazione di processi europei che vogliano incidere sui processi di riforma nazionali, alterando l’equilibrio tra costi e benefici attesi dalle riforme.

Il primo punto rilevante nello spiegare le difficoltà delle RS è connesso con *la natura differita nel tempo dei loro benefici netti e con l’incertezza che spesso li caratterizza in termini di ampiezza e tempi di effettiva realizzazione*<sup>4</sup>. Queste caratteristiche renderebbero le riforme poco appetibili al decisore politico, il cui orizzonte di riferimento temporale è troppo breve<sup>5</sup>, e favorirebbero l’insorgere di naturali resistenze in favore del perpetuarsi dello *status quo*. I meccanismi qui all’opera sarebbero di due tipi. La classe politica, interessata al consenso e alla rielezione, non avrebbe incentivi nell’intraprendere azioni di riforma, comunque controverse, che portino benefici solo nel lungo termine. Nella letteratura sui meccanismi psicologici dei processi decisionali, si enfatizza invece la resistenza individuale e collettiva verso modifiche dello *status quo* che, in un contesto di “razionalità limitata”, avrebbe una funzione di ancoraggio per i processi decisionali. Correlata alla dimensione temporale è poi la natura di investimento di alcune riforme strutturali, che come tali possono richiedere l’impiego, almeno in via temporanea, di risorse aggiuntive, siano esse economiche o manageriali<sup>6</sup>. In tal caso, indipendentemente dalla volontà politica, le riforme possono andare incontro a ostacoli di natura finanziaria, o scontrarsi con i limiti nelle capacità organizzative delle amministrazioni che dovrebbero concretamente porle in essere<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Il concetto di riforma strutturale è molto meno definito di quanto spesso si lasci intendere. Una più concreta caratterizzazione nella letteratura di politica economica sarebbe auspicabile anche per evitare la sensazione di vuota retorica che spesso caratterizza i richiami alla necessità di perseguirne l’attuazione.

<sup>4</sup> Alcuni riferimenti generali sul tema delle riforme strutturali sono Rodrik (1996) e Drazen (2000).

<sup>5</sup> Per una appassionata critica alla tendenza alla veduta corta, nel contesto sia italiano sia europeo, si veda Padoa Schioppa (2009).

<sup>6</sup> Williamson e Haggard (1994).

<sup>7</sup> Un tema collegato è quindi quello del nesso tra stato delle finanze pubbliche e possibilità di portare avanti le riforme. In alcuni casi la mancanza di risorse può rendere più complesso intraprendere riforme



*Una seconda difficoltà riguarda le implicazioni distributive delle riforme, che quasi mai si caratterizzano come miglioramenti paretiani.* Gli aspetti qui rilevanti sono due: i benefici attesi sono spesso diffusi e quantitativamente poco rilevanti per i singoli beneficiari, laddove i costi risultano concentrati e unitariamente significativi<sup>8</sup>; i beneficiari delle RS spesso non sono esattamente identificabili *ex ante*, laddove è sovente immediatamente chiaro chi ne sopporterà i costi.<sup>9</sup> Sebbene in un sistema democratico i tanti dovrebbero naturalmente prevalere sui pochi, entrambe le circostanze tendono di fatto a sollecitare l'azione "politica" di contrasto di chi dalle RS ha da perdere, indebolendo la capacità di farsi sentire (*voice*) dei potenziali sostenitori delle riforme<sup>10</sup>: ciò può avvenire perché il costo di organizzare l'azione di sostegno è superiore agli eventuali benefici, oppure perché coordinarsi con altri soggetti aventi interessi simili è più difficile quando l'identità di questi sia ignota<sup>11</sup>. Inoltre, gli interessi colpiti dalle riforme sono spesso già organizzati nella forma di gruppo di pressione (si pensi alle organizzazioni di categoria) che hanno già sostenuto i costi fissi necessari a promuovere l'azione collettiva e che quindi possono più facilmente reagire alle proposte di riforma che li danneggiano<sup>12</sup>. Una sorta di caso intermedio, che assomma gli aspetti più negativi dei due casi precedenti, è quello in cui i potenziali beneficiari di una riforma non siano numerosi e non siano esattamente identificabili, mentre chi ne risulterebbe penalizzato è costituito da un gruppo ristretto, ben definito, organizzato e composto da soggetti singolarmente chiamati a sostenere un costo rilevante<sup>13</sup>. In questo caso una riforma, anche se apportasse benefici netti positivi, non potrebbe contare neanche su ampie sacche di consenso potenziale, se non dovuto al riconoscimento dell'interesse generale.

Questa dimensione distributiva delle RS implica che la realizzazione delle riforme possa dipendere anche dalla disponibilità di meccanismi e risorse per la compensazione di quanti possano esserne danneggiati o di un'azione redistributiva che renda maggiormente universali i benefici, accrescendo il consenso. La società nel suo complesso, laddove i beneficiari non siano un gruppo ben identificabile a priori, o i beneficiari diretti, possono "comprare" l'assenso dei perdenti fornendo loro delle compensazioni.

---

che richiedano investimenti o politiche redistributive (Tompson e Thai Thanh, 2010). D'altro canto, Buti et al. (2007) mostrano che la necessità di ridurre il deficit pubblico può essere un fattore scatenante delle riforme (l'urgenza delle riforme), specie nel caso di interventi che riducano la spesa pubblica o favoriscano la crescita del prodotto immediatamente, proprio laddove i governi sono interessati essenzialmente agli andamenti di breve periodo dell'economia.

<sup>8</sup> L'esempio classico è qui dato dalla perdita dei profitti monopolistici da parte di un singolo produttore che perda uno status legale di monopolista a fronte dei benefici per i tanti singoli consumatori nel caso di soppressione del monopolio.

<sup>9</sup> In alcuni casi i benefici possono materializzarsi come veri e propri effetti di equilibrio generale, a seguito di una catena complessa di aggiustamenti non direttamente apprezzabili dai singoli individui. (Gerbach, 2003).

<sup>10</sup> Si veda per alcuni esempi Tompson e Thai-Thanh (2010).

<sup>11</sup> La stessa distorsione opera spesso nel caso di provvedimenti che favoriscano un gruppo specifico a detrimento degli interessi dell'intera collettività.

<sup>12</sup> Le organizzazioni dei consumatori o la promozione delle class-action possono favorire l'organizzazione del consenso intorno a progetti di riforma con effetti diffusi.

<sup>13</sup> Un esempio importante viene dalla liberalizzazione di un comparto produttivo, di cui possono beneficiare i nuovi entranti (o i clienti, che spesso sono altre imprese operanti in un qualche comparto a valle) a discapito degli *incumbent*: questi sono però facilmente identificabili, laddove i potenziali entranti (o i clienti a valle) sono spesso un assieme non ben identificabile, e organizzabile, di soggetti.

La compensazione tra chi guadagna e chi perde non richiede necessariamente misure specifiche; in larga misura può anche essere svolta automaticamente da un ben funzionante sistema di *welfare*, che offra una copertura assicurativa sufficientemente ampia a chi subisca perdite di benessere dovute ad eventi economici o alle conseguenze di cambiamenti istituzionali. Senza voler entrare nei dettagli delle possibili interconnessioni tra gli assetti d'un sistema di *welfare* e le RS, tra le due opzioni – compensazioni *ad hoc* e meccanismi automatici universali – è probabilmente da preferire la seconda: innanzitutto l'assenza di strumenti di *welfare* universali e l'aspettativa che compensazioni specifiche e in deroga alle norme ordinarie possano essere contrattate, è probabile che favoriscano l'organizzazione di gruppi di pressione categoriali che, alla richiesta di compensazioni, abbinerebbero l'opposizione all'attuazione delle RS. Inoltre, confrontando i diversi sistemi di *welfare*, quelli strutturati su base categoriale, tipici di molti paesi continentali e mediterranei, tendono a favorire il coagulo di interessi intorno a forme di intervento settoriale di volta in volta contrattate col potere politico, a discapito di soluzioni di stampo più universalistico, favorendo l'organizzazione degli interessi avversi alle RS<sup>14</sup>. Questo contribuirebbe a spiegare perché alcuni paesi scandinavi sembrerebbero aver saputo meglio coniugare elevata protezione sociale ed elevata efficienza dei mercati (Einhorn e Logue, 2007)

*Incertezza sugli effetti e non facile identificabilità dei beneficiari (netti) si correlano con un'altra caratteristica delle RS che ne può ostacolare l'attuazione, ovvero la complessità dei processi di riforma: ne può derivare incertezza circa la possibilità di guadagnare o perdere dalle riforme, minando la costruzione del consenso intorno al progetto riformatore*<sup>15</sup>. Tale complessità rende le riforme percorsi accidentati, dai risvolti non sempre chiari a priori, che possono richiedere processi di apprendimento e correzioni in corso d'opera. Anche quando si disponga di modelli concettuali condivisi per apprezzarne costi e benefici o ci si possa ispirare all'esperienza di altri paesi, la loro concreta attuazione può richiedere un adattamento agli specifici contesti nazionali, adattamento reso a sua volta più o meno agevole dalle caratteristiche proprie del paese chiamato a porre in atto le riforme. Assumerà quindi rilievo la condivisione politico-ideologica dell'azione riformatrice, la flessibilità organizzativa e la disponibilità a sperimentare degli apparati pubblici.

Riassumendo, si può perciò sostenere che il successo delle RS può dipendere tanto da fattori sociali ed istituzionali di tipo generale, quanto dalla natura concreta delle diverse RS. La numerosità, ma anche l'identificabilità e la facilità con cui i beneficiari possono organizzarsi, accrescono il sostegno alle riforme rispetto ai casi di riforme potenzialmente a favore di una massa di soggetti vasta, ma passiva e poco organizzata. La presenza di meccanismi istituzionali che consentano di “compensare” coloro che sono danneggiati dalle riforme e/o di distribuirne su base più universale i benefici

---

<sup>14</sup> La prassi diffusa, soprattutto sino ai primi anni 1990, di mascherare licenziamenti collettivi e chiusure di azienda, con il ricorso alla CIG - uno strumento in linea di principio temporaneo e solo ciclico e che presuppone il mantenimento in vita, quanto meno da un punto di vista formale, del rapporto di lavoro in essere - ha spesso favorito l'organizzazione di sacche di resistenza alla chiusura di aziende decotte e spesso non più operative. Le vicende forse più emblematiche sono in proposito quelle delle aziende in crisi assorbite negli anni dalla GEPI, con dipendenti tenuti in CIG anche per 10 e più anni ed alla fine divenuti Lavoratori Socialmente Utili.

<sup>15</sup> Fernandez e Rodrik (1991) mostrano come anche nel caso vi sia un ampio gruppo di elettori che traggono beneficio con certezza dalle riforme (fino al 49 per cento), l'incertezza nel resto della popolazione circa la possibilità di perdere dalle riforme, possa bloccarne l'approvazione, anche se *ex post* la gran parte della popolazione ne trarrebbe un beneficio netto.

possono accrescere il consenso in loro favore. Infine, il cammino delle RS può esser favorito da meccanismi istituzionali che contrastino la “veduta corta” del *policy maker*: ad esempio meccanismi che assegnino talune scelte ad autorità indipendenti, sottraendole al normale ciclo politico-elettorale, o che prevedano particolari iter procedurali, o che sollecitino l’ascolto di interessi altrimenti silenti, perché diffusi e non supportati dall’azione di *lobbying* degli interessi coesi e meglio organizzati.

Gli strumenti che qui immaginiamo possano favorire i processi di riforma seguono l’approccio tipico del dibattito democratico, in cui le riforme avvengono con la graduale conquista del consenso della maggioranza. Vi possono tuttavia essere casi in cui radicali progetti di riforma trovino rapida approvazione sull’onda dell’emergenza, superando di slancio ogni tipo di difficoltà come *extrema ratio* di fronte all’emergere di circostanze eccezionali. Si potrebbe anzi dire che tanto maggiori sono le difficoltà di promuovere le riforme in tempi ordinari tanto maggiore sarà la probabilità che esse vengano introdotte su base emergenziale. Il rischio ed il prezzo di tale modo di procedere è che il concreto disegno di dettaglio risulti approssimato e mal fatto. Il possibile vantaggio è che l’emergenza porti a realizzare una sorta di *big bang*, tale da innescare una veloce risposta da parte degli investitori e dei mercati, che tramite una revisione delle aspettative possano accelerare l’ottenimento dei possibili benefici delle RS. Sebbene il ricorso ad una tale strategia, muovendosi senza indugi e con ridotta considerazione delle complessità esistenti sia scelta utile se non obbligata quando nel passato si sia fatto poco e male, puntare a priori sulla logica dell’emergenza non ci pare raccomandabile. Del resto, l’annuncio immediato di un *big bang* comunque non esime dalla necessità di una continua e coerente azione di affinamento e precisazione del contenuto di dettaglio delle singole RS. Più che un’opzione da percorrere deliberatamente, essa ci pare quindi il probabile risultato di un cattivo funzionamento del processo decisionale.

## **Un ruolo per il livello comunitario?**

La Strategia di Lisbona e Europa 2020 possono essere viste come tentativi di definire meccanismi istituzionali a sostegno delle RS nazionali, per il perseguimento di un insieme di obiettivi concordati a livello comunitario. Prima di entrare nel dettaglio per valutare l’esperienza maturata e discutere di possibili modalità per accrescere l’efficacia di questi processi, occorre tuttavia chiedersi quale sia la *ratio* di quella che potrebbe apparire come una sorta di “ingerenza comunitaria” negli affari interni ai singoli paesi, quale sia insomma la necessità di un meccanismo istituzionale sovranazionale che, rafforzando le istanze a sostegno delle RS, cerchi di forzarne l’adozione e l’applicazione a livello nazionale.

In generale, perché possa trovare giustificazione un intervento dell’Unione, e non sulla base di istanze puramente valoriali, occorre che dall’azione di riforma nei singoli paesi derivino significative esternalità positive per gli altri paesi membri, è necessario cioè che le riforme possano apportare benefici sia per chi le promuove sia per gli altri paesi dell’Unione, o, in negativo, occorre che la mancanza di riforme danneggi sia il paese inerte sia i paesi partners.

I canali attraverso i quali possono dispiegarsi tali esternalità sono molteplici. Vi è innanzitutto un effetto di attivazione, di tipo keynesiano, di riforme che, stimolando la crescita in un singolo paese, favoriscano la crescita della domanda aggregata nei paesi partner. Vi è poi un canale strutturale, microeconomico, secondo il quale le riforme in un paese produrrebbero un aumento di “efficienza” e un arricchimento delle opportunità di consumo anche negli altri paesi, grazie ad esempio a una maggiore disponibilità di beni e servizi innovativi o di qualità migliore o forniti a costi minori. Infine, come reso attuale dal dibattito sulla crisi economica in Europa, le riforme nei paesi partner potrebbero aiutare a prevenire l'accumulo di squilibri e l'insorgere di crisi macroeconomiche e finanziarie che, in un'area fortemente integrata, inevitabilmente si ripercuoterebbero sull'intera Unione.

Inoltre, tenuto conto del fatto che lo stesso grado di integrazione tra paesi, al di là delle sue determinanti “geografiche” e tecnologiche, è in parte una variabile di scelta istituzionale – si pensi ad esempio alla partecipazione all'Unione monetaria – vi possono essere forti ragioni per condizionare l'adesione di nuovi paesi al soddisfacimento di specifici criteri che presuppongono l'adozione di RS. In particolare potrebbe emergere la necessità che i paesi siano sufficientemente stabili al fine di evitare che l'interazione con il nuovo partner possa determinare esternalità negative per gli altri membri. È questa ad esempio la *ratio* del cosiddetto *acquis communautaire*, nonché dei requisiti per l'adesione all'Unione monetaria che avrebbero dovuto prevenire l'insorgere di crisi finanziarie e i rischi di contagio. Si noti che le condizioni per la partecipazione all'Unione o per l'ingresso nell'area dell'euro sono state e sono una leva potente per indurre l'effettuazione delle RS. Non sempre si sono mostrate tuttavia efficaci nel mutare le dinamiche di fondo delle diverse economie e a volte hanno indotto i paesi a scelte dirette più al soddisfacimento formale dei criteri che al perseguimento degli obiettivi che quei criteri sottintendevano<sup>16</sup>.

Un'altra possibile motivazione dell'ingerenza “comunitaria” nelle RS nazionali riguarda più specificatamente l'area dell'euro. Essa deriva dall'ipotesi che il gruppo di paesi che hanno aderito all'Unione monetaria, perdendo la sovranità monetaria ed il ruolo di campanello d'allarme svolto dal tasso di cambio, abbiano anche subito un indebolimento degli incentivi in favore delle riforme strutturali<sup>17</sup>, accrescendo al contempo il rischio che scelte politiche poco lungimiranti possano dar origine a instabilità ed esternalità negative. Ciò giustificherebbe un intervento dal “centro” al fine di evitare che l'indebolimento degli incentivi per una buona gestione macroeconomica e in favore di riforme strutturali necessarie possa minare la stabilità monetaria dell'area nel suo complesso o comunque portare a reazioni della politica monetaria comune inadeguate per gli altri partners<sup>18</sup>.

L'indebolimento degli incentivi in un'area valutaria deriva dalla scarsa reattività della politica monetaria alle vicende specifiche del singolo paese. Una politica

---

<sup>16</sup> In questo come in altri campi, l'uso di indicatori sintetici rischia di provocare distorsioni, attirando l'attenzione e gli sforzi di riforma più sull'indicatore che sul fenomeno sottostante che gli indicatori dovrebbero monitorare. Sul problema ritorneremo parlando dei *target* nei processi EU2020; in generale cfr. Codogno et al. (2009) e Barca e McCann (2011). Qui basti dire come la pregnanza degli stimoli comunitari e l'efficienza dell'ingerenza comunitaria siano due aspetti da tenere distinti.

<sup>17</sup> Evidenza empirica in questo senso è fornita da Duval e Emelskov (2005).

<sup>18</sup> Pressioni inflazionistiche in una parte dell'area valutaria possono determinare un aumento dei tassi danneggiando i paesi con ampi output-gap; viceversa, le condizioni di politica monetaria possono risultare troppo accomodanti per economie a rischio di surriscaldamento.

monetaria nazionale credibilmente orientata alla stabilità può “premiare” immediatamente un percorso di riforme o punirne la loro mancata attuazione, rispondendo con la manovra dei tassi di interesse alle variazioni nell’output potenziale e delle pressioni inflazionistiche (Pisani-Ferry, 2006); allo stesso modo i mercati finanziari possono direttamente rispondere a variazioni del potenziale di crescita o delle pressioni inflazionistiche in un paese, influenzandone i tassi di cambio o le condizioni di finanziamento. Al contrario in un’unione valutaria, tassi di interesse e tasso di cambio sono per il singolo paese variabili esogene, su cui le scelte nazionali in termini di RS e più in generale in termini di comportamenti economici (ad esempio nella definizione della dinamica dei salari e dei prezzi), hanno scarsa influenza diretta, venendone quindi a loro volta scarsamente disciplinate. L’ingerenza comunitaria sarebbe pertanto razionalizzabile come un potenziale sostituto dell’effetto disciplinante dei mercati e dell’azione di una banca centrale nazionale nei confronti di Governo e parti sociali nella definizione della politica di bilancio, delle riforme e della fissazione dei salari e dei prezzi.

Vale la pena soffermarci ulteriormente su questo argomento in quanto sostanzialmente opposto rispetto alla tesi di Tabellini e Wyplosz (2004), secondo cui l’appartenenza ad una unione valutaria (e più in generale ad un’area integrata) accrescerebbe gli incentivi a riforme che possano migliorare la competitività di un paese rispetto agli altri partners, rendendo quindi meno rilevanti quegli ostacoli alle RS discussi nel paragrafo precedente. In realtà è plausibile che entrambi i meccanismi possano essere operanti, con prevalenza dell’uno o dell’altro a seconda delle situazioni specifiche. A nostra conoscenza non vi sono modelli che schematizzino in termini sufficientemente generali la possibile presenza di entrambi i canali, individuando le condizioni per il prevalere dell’uno o dell’altro. In via generale, ci sembra si possa immaginare che il canale “competitività relativa” rispetto ai partner possa prevalere in quei casi in cui l’integrazione e la sensibilità di domanda ed offerta ai differenziali di prezzo siano molto elevate, ad esempio nel caso in cui i settori aperti agli scambi internazionali (*tradable*) abbiano un forte peso nell’economia di un paese. Viceversa, nella performance dei settori non esposti agli scambi internazionali (*non tradable*), ed in quei paesi ove questi abbiano un peso maggiore, la mancanza di una disciplina monetaria direttamente reattiva alle pressioni che da tali settori possano derivare potrebbe operare in senso opposto; favorendo un graduale accumulo di squilibri<sup>19</sup>.

In astratto la via maestra per attenuare questi rischi è rendere maggiormente competitivi anche i settori *non-tradable*<sup>20</sup>. Un primo ruolo per l’azione comunitaria è perciò quello di favorire riforme che muovano in questa direzione, ad esempio con interventi che rafforzino la presa delle regole del mercato unico anche nel comparto dei servizi. È però evidente che una transizione verso assetti universalmente concorrenziali non è né facile né immediata e in alcuni comparti genuinamente *non-tradable* è

---

<sup>19</sup> L’apertura al commercio internazionale potrebbe essere un indicatore del peso relativo dell’uno e dell’altro canale. Duval e Elmeskov (2005) mostrano che in effetti all’interno di un’unione monetaria i paesi più grandi, e quindi meno esposti alla concorrenza internazionale, hanno minori incentivi nel condurre riforme strutturali.

<sup>20</sup> E prevedere al loro interno assetti pienamente decentrati della contrattazione salariale, sì da impedire che il prevalere di contratti nazionali di settore porti a ridurre tanto l’effetto disciplinante che viene dalla concorrenza nel mercato del prodotto quanto la capacità di tener conto delle esternalità dei propri comportamenti come negli assetti contrattuali accentrati di livello confederale (cfr. Calmfors e Driffill, 1988).

difficilmente immaginabile lo sviluppo di processi concorrenziali tra paesi che possano replicare gli stessi vincoli e stimoli a cui sono sottoposti i settori esposti alla concorrenza internazionale<sup>21</sup>. Una più accesa concorrenza in ambito locale, se pure auspicabile, è spesso insufficiente a prevenire l'accumulo di squilibri come quelli provocati da eccessi di domanda e indebitamento. L'accumulo di squilibri resta pertanto una possibilità concreta che l'azione macroeconomica dei governi nazionali e i processi di monitoraggio e coordinamento a livello europeo dovrebbero contrastare.

Se tutti questi argomenti possono offrire una giustificazione per una "ingerenza" comunitaria ed una *governance* economica europea, il modo in cui questa esigenza debba tradursi in pratica non è tuttavia ovvio, soprattutto in una Unione di stati sovrani la cui disponibilità nel cedere la propria sovranità è limitata e condizionata dalle circostanze storiche. Vi è una prima difficoltà relativa all'individuazione degli ambiti in cui l'esistenza di esternalità giustifichi l'impegno comunitario: mentre in linea teorica è facile apprezzare il ruolo delle esternalità e pure evidenti a posteriori sono gli effetti che possono derivare dal non tenerne adeguatamente conto, molto più complesso è quantificarne gli effetti prima che emergano criticità, in modo da attivare l'azione di prevenzione e il contrasto degli squilibri. Vi è inoltre il problema di stabilire in quali ambiti sia opportuno, oltre che politicamente praticabile, definire regole comuni e in quali altri lasciare ampi margini di discrezionalità ai singoli paesi, i soli in grado di definire nel dettaglio strategie di riforma che si adattino alle specifiche esigenze e preferenze locali. Inoltre, anche nei casi in cui l'azione comunitaria disponga di strumenti sufficientemente potenti per indurre i paesi ad agire, non è detto che questa riesca ad ottenere i risultati desiderati. Ad esempio perfino il soddisfacimento dei criteri stringenti per l'adesione all'Unione monetaria è stato a volte ottenuto con scelte indirizzate al breve periodo, spesso non in grado di assicurare la piena stabilità nel lungo periodo. Nello specifico dell'Unione europea e dell'Unione monetaria vi è inoltre il problema di definire il ruolo dei diversi organismi che si contendono il ruolo di "centro": in particolare occorrerebbe meglio definire i compiti specifici del Consiglio Europeo, espressione dei governi nazionali, dell'emergente consesso dei governi dell'area euro e infine della Commissione, voce dell'Unione nel suo complesso.

## **Gli anni novanta: le origini del coordinamento nelle politiche economiche**

Benché di coordinamento delle politiche economiche nazionali si parlasse già nel Trattato di Roma del 1958, è solo negli anni novanta dello scorso secolo che sono stati compiuti passi concreti in questa direzione. Dopo la caduta del muro di Berlino e l'unificazione tedesca, il processo di integrazione subì un'accelerazione con la firma del Trattato di Maastricht<sup>22</sup>. Si approfondiva la cooperazione in ambiti non economici –

---

<sup>21</sup> Nello stesso comparto immobiliare, *non tradabile* per definizione, un contributo alla prevenzione dell'insorgere di bolle può provenire da un regime regolatorio che garantisca una elevata elasticità dell'offerta nei diversi mercati locali, sì da mantenere il valore degli immobili sufficientemente allineato ai costi di costruzione di un ipotetico nuovo immobile.

<sup>22</sup> Alle motivazioni, peraltro anch'esse aventi una radice politica, che vedevano nell'unificazione monetaria la modalità di completamento del mercato unico e della libera circolazione di merci, persone e capitali (cfr. rapporto Delors del 1989), si univa la volontà di inquadrare l'unificazione tedesca in una solida cornice europea.

come la politica di sicurezza europea, la politica di giustizia e sicurezza interna – e si disegnava un percorso di unificazione monetaria basato sul rispetto di alcuni vincoli macroeconomici. Inflazione, tassi di interesse a lungo termine, deficit e debito pubblico erano le variabili prese in esame e in base alle quali venivano stabiliti i criteri per l'ammissione.

Come noto, non si prefigurava (e non si prefigura) la nascita d'uno Stato federale, la politica di bilancio rimanendo prerogativa dei Governi nazionali. Tra i due problemi connessi con la coesistenza d'una politica monetaria unica e di politiche di bilancio decentrate, ovvero il rischio di indebolimento della stabilità monetaria e quello d'incoerenza delle scelte di bilancio decentrate nella gestione del ciclo economico, si dava priorità soprattutto al primo, lasciando nell'insieme ben poco definito l'impegno per un coordinamento della politica fiscale (Pisani-Ferry, 2006). A presidio del primo aspetto l'articolo 104 del Trattato prevedeva specifiche procedure, obiettivi numerici e sanzioni, mentre il coordinamento delle politiche macro previsto dall'articolo 99 rimaneva sullo sfondo, affidato alla stesura a cadenza annuale di Linee guida di politica economica - *Broad economic policy guidelines* (BEPG), un documento che delinea le linee guida per l'azione politica sulle tematiche economiche di carattere sia congiunturale sia strutturale, e alla sorveglianza multilaterale da parte del Consiglio. Questo, poteva indirizzare ai singoli paesi raccomandazioni specifiche, ma non sanzionarne i comportamenti ritenuti inappropriati. Nel 1997, poi, il Patto di stabilità e crescita (SGP), avente rilievo di legislazione secondaria rispetto al Trattato, specificava in dettaglio gli obblighi nazionali rafforzando tale asimmetria. Nello stesso anno, tenuto conto della specifica condizione dei paesi aderenti alla moneta unica, veniva istituito l'Eurogruppo all'interno del Consiglio, quale embrione di una possibile cooperazione rafforzata tra i paesi aderenti alla moneta unica.

Benché in teoria possibili oggetto delle BEPG, le tematiche in senso lato strutturali – come la convergenza reale tra le economie e le modalità di assorbimento di *shock* asimmetrici all'interno d'una area valutaria non necessariamente “ottimale” – in pratica erano ben poco affrontate. La spinta all'integrazione dei mercati rimaneva peraltro legata alle misure connesse col mercato unico europeo, che definivano nuovi limiti all'intervento degli Stati nazionali, anche nei settori meno aperti agli scambi, ad esempio riducendo gli spazi per gli aiuti di stato o aprendo alla concorrenza settori come quello bancario, fino ad allora rigidamente segmentato su basi nazionali.

La spinta a politiche di coordinamento in ambiti economico e sociali più ampi non nasce quindi come diretta conseguenza del coordinamento macroeconomico e fiscale o della creazione del mercato unico, quanto piuttosto da una sorta di reazione politica agli orientamenti di politica economica connessi col Trattato di Maastricht. Il rigore sollecitato da Maastricht, intervenuto per di più in un contesto caratterizzato da persistenti ed elevati livelli di disoccupazione, contribuì a creare una sorta di domanda politica per un impegno in tema d'occupazione, un impegno che potesse attenuare o comunque compensare l'ortodossia monetaria adottata a Maastricht.

Il primo indizio di questa spinta è nel Libro bianco di Delors del 1993 su Crescita, Competitività e Occupazione, che aveva l'ambizione di replicare il successo del Libro bianco sul mercato interno del 1985 e si proponeva di rilanciare l'iniziativa europea in questo ambito agendo su due livelli. La definizione di una sorta di via europea alla flessibilità del lavoro; la promozione di interventi comunitari volti a promuovere gli investimenti in infrastrutture a supporto della crescita economica di lungo termine e a

sostegno immediato della domanda aggregata (a livello sopranazionale). Il libro bianco non sortì immediati effetti di rilievo, ma avviò sotto traccia l'iniziativa comunitaria nell'ambito delle politiche sociali e del lavoro, lungo linee in parte già previste dal Protocollo sociale annesso al trattato di Maastricht, che il Regno Unito si era rifiutato di sottoscrivere (Goetschy, 1999).

Nel summit di Essen del 1994 la Commissione lanciava così un processo di sorveglianza sulle politiche per l'occupazione che in qualche misura affiancava le BEPG. I paesi erano pertanto chiamati a redigere specifici rapporti annuali sulla base dei quali la Commissione, in collaborazione con ECOFIN e con il Consiglio per il lavoro e gli affari sociali, potesse esprimere una valutazione complessiva sulle politiche in atto e i progressi compiuti, da sottoporre al Consiglio. Nel 1996 Jaques Santer, nuovo presidente della Commissione, lanciava il Patto europeo di fiducia per l'Occupazione, sorta di bilanciamento del patto di stabilità proposto dal ministro tedesco Theo Waigel, sino ad arrivare, col trattato di Amsterdam del 1997, a definire l'occupazione come un obiettivo dell'Unione. Col Consiglio di Lussemburgo del dicembre 1997 si inaugurava quindi la cosiddetta Strategia Europea per l'Occupazione (SEO), basata sulla definizione da parte del Consiglio di annuali linee guida per l'occupazione, con specifiche raccomandazioni ai singoli Stati membri, definite sulla base di quanto da essi fatto e riportato all'interno di un piano di azione nazionale.

Come abituale in ambito comunitario, la soluzione rappresentava un compromesso tra la pulsione a bilanciare il rigore del Patto di stabilità con l'ingresso a pieno titolo di obiettivi occupazionali e di coesione sociale tra le finalità dell'Unione, e l'ortodossia che affidava queste tematiche alle politiche strutturali da condurre a livello nazionale. La SEO, gestita dai Ministri del lavoro, era infatti subordinata alle indicazioni delle BEPG e quindi al ruolo predominante dei Ministri economici che, di fatto, restavano i veri artefici della politica economica. Come per le raccomandazioni contenute nelle BEPG, non erano inoltre previste sanzioni, ma solo un meccanismo di *name and shame*, tra pari, in cui la Commissione, pur giocando un ruolo attivo, veniva di solito frenata dal Consiglio, più attento a preservare i margini di libertà dei singoli paesi ed i suoi equilibri politico-diplomatici interni.

Nel merito degli indirizzi concreti, la SEO riprendeva alcune linee del Libro bianco di Delors, alla ricerca di una sorta di via europea alla flessibilità del mercato del lavoro. Le politiche di "offerta" immaginate differivano, quanto meno in termini di enfasi su alcuni elementi, dagli indirizzi propugnati nella cosiddetta strategia per l'occupazione lanciata dall'OCSE nel 1994<sup>23</sup>: maggiore era in particolare l'attenzione al ruolo delle parti sociali<sup>24</sup> e delle politiche attive del lavoro, che si auspicava potessero prevenire i fenomeni di persistenza nella disoccupazione sussidiata dai programmi di *welfare*<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Per un'analisi di analogie e differenze tra i due approcci cfr. Casey (2002). Un'evoluzione del concetto di flessibilità era peraltro anche in atto in ambito OCSE, come evidenziabile dal confronto tra l'originaria Jobs Strategy del 1994 e la revisione della stessa che verrà alla fine esposta nel 2006, ove si enfatizzerà la pluralità dei modelli con cui elevati equilibri occupazionali possano essere raggiunti: sull'evoluzione in ambito OCSE si vedano Bednarzik (2011) e Watt (2006).

<sup>24</sup> Le parti sociali ed il dialogo sociale sono una costante nel *jargon* comunitario. Storicamente la DG Empl della CE ha sempre cercato di favorire l'emergere di un ruolo delle parti sociali nelle singole industrie al livello comunitario. Tale indirizzo è stato però reso difficile dalla enorme eterogeneità dei modelli di relazioni industriali nei diversi paesi: non in tutti i paesi il modello di contrattazione vede il prevalere del livello settoriale-nazionale; inoltre anche ove questo risulta prevalente, i confini dei singoli comparti contrattuali non seguono una logica meramente merceologica, facilmente aggregabile a livello sovra-nazionale, dato che i confini dei diversi comparti dipendono dalla storia pregressa delle relazioni



SEO, BEPG e SGP, ciascuna con le sue specifiche regole, si aggiungevano così ai processi di armonizzazione, che in maniera più cogente e tramite l'emanazione di direttive e regolamenti, erano parte della creazione del mercato unico. Mentre l'SGP si configurava come un insieme di vincoli da rispettare, SEO (e BEPG) si caratterizzavano come processi di coordinamento morbidi, quello che verrà definito *soft law* e *open method of coordination* (OMC): questi processi, basati sullo scambio di esperienze tra i paesi membri nell'ambito di un meccanismo di sorveglianza multilaterale, sotto la guida tecnica e non solo della Commissione, non avevano un carattere coercitivo e non prevedevano veri e propri premi e sanzioni, ma cercavano di individuare percorsi di riforma, anche differenziati, comunque finalizzati al conseguimento di comuni obiettivi generali.

L'OMC si basa su intese politiche all'interno del Consiglio, in parte tradotte nei Trattati; definisce ambiti per una maggiore cooperazione e un maggior coordinamento, da ricercare non attraverso una comune regolamentazione o attraverso vincoli stringenti, ma con la traduzione a livello nazionale degli impegni assunti a livello europeo, in base alle specifiche esigenze e preferenze dei singoli paesi. Alcuni hanno letto in questa evoluzione una reazione dei paesi alla perdita di sovranità imposta da un lato dalle regole del mercato interno, dall'altro dal processo di convergenza che stava dando vita all'unione monetaria, che oltre alla perdita dell'autonomia nelle decisioni di politica monetaria e del cambio, riduceva anche i margini di manovra nella conduzione delle politiche di bilancio. Si dava inoltre rango europeo a certe tematiche, altrimenti a rischio di rimanere trascurate (gli obiettivi occupazionali e sociali), consentendo progressi almeno procedurali e qualche forma di coordinamento, in ambiti in cui non vi era il consenso necessario per la ricerca di una maggiore uniformità normativa.

Alla SEO, archetipo del metodo OMC, ben presto si affiancarono il processo di Cardiff (1998) e quello di Colonia (1999): il primo dedicato alla promozione nei paesi membri delle riforme dei mercati da definire nell'ambito delle BEPG (anche al di là di quanto fissato dai regolamenti in tema di mercato unico); il secondo alla definizione del cosiddetto dialogo macroeconomico, a cui erano chiamati a partecipare a livello europeo le parti sociali, la Commissione e il Consiglio, discutendo del *mix* di politica economica, al fine di favorire la fiducia reciproca tra gli attori e promuovere la ricerca del consenso.

## **La strategia di Lisbona e l'*Open method of coordination***

La strategia di Lisbona (2000) cerca di metter ordine e fornire un orizzonte complessivo a questo proliferare di processi comunitari. Le tematiche su cui essa si

---

industriali. La novità della SEO (e poi in parte della Strategia di Lisbona) è nella valorizzazione del ruolo regolatorio generale, a livello sia nazionale che comunitario, delle parti sociali, ascoltate ad esempio nei processi di affinamento e definizione di alcune regole generali in materia lavoristica.

<sup>25</sup> Forte era in ciò il contributo culturale di A. Larsson (direttore generale della DG Empl della Commissione Europea) e delle riforme, nel senso appunto della prevenzione dell'insorgere della disoccupazione di lungo termine, del sistema di welfare svedese, riforme che però mantenevano un forte ruolo per il *welfare state* nel suo complesso e per le politiche attive del lavoro. Sulle discrasie tra quel modello culturale e le politiche del lavoro italiane, e più in generale sulla SEO in Italia, si rimanda a Sestito (2002) e Pirrone e Sestito (2006).

concentra ampliano il quadro rispetto ai processi già avviati ed ora ricordati, dando pieno riconoscimento agli obiettivi sociali in quanto tali e non solo come addentellato delle questioni occupazionali e più in generale ricomprendendo pressoché l'intero spettro delle tematiche strutturali rilevanti per accrescere il potenziale di crescita dei paesi europei. Di lì a poco (Goteborg, 2001), inoltre, anche le problematiche legate alla sostenibilità ambientale vengono sussunte all'interno della Strategia. La direttrice di fondo è quella che, pur tra cambiamenti ed oscillazioni nell'enfasi sui diversi aspetti, caratterizza ancora oggi Europa 2020: il rilancio della crescita economica, in un ambiente che si presuppone dominato dalle nuove tecnologie, che richiedono maggiori investimenti in capitale umano e innovazione; il rispetto della sostenibilità ambientale; la salvaguardia degli elementi essenziali del cosiddetto modello sociale europeo, comunque da "modernizzare" (in modo ad esempio da ridurre gli effetti distorsivi sull'offerta di lavoro) e rendere più efficace nella lotta all'esclusione sociale (si definisce per la prima volta l'obiettivo esplicito della riduzione della povertà). La sintesi migliore dell'indirizzo, come detto tuttora mantenuto, si può trarre dalle conclusioni dello stesso Consiglio di Lisbona:

*“L'Unione si è ora prefissata un nuovo obiettivo strategico per il nuovo decennio: diventare l'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. Il raggiungimento di questo obiettivo richiede una strategia globale volta a:*

- *predisporre il passaggio verso un'economia e una società basate sulla conoscenza migliorando le politiche in materia di società dell'informazione e di R&S, nonché accelerando il processo di riforma strutturale ai fini della competitività e dell'innovazione e completando il mercato interno;*
- *modernizzare il modello sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale;*
- *sostenere il contesto economico sano e le prospettive di crescita favorevoli applicando un'adeguata combinazione di politiche macroeconomiche.” (Conclusioni del Consiglio di Lisbona)*

Le stesse conclusioni del Consiglio definiscono il metodo da seguire, l'OMC:

*37. L'attuazione dell'obiettivo strategico sarà agevolata dall'applicazione di un nuovo metodo di coordinamento aperto inteso come strumento per diffondere le buone prassi e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'UE. Tale metodo, concepito per assistere gli Stati membri nell'elaborazione progressiva delle loro politiche, implica:*

- *la definizione di orientamenti dell'Unione in combinazione con calendari specifici per il conseguimento degli obiettivi da essi fissati a breve, medio e lungo termine;*
- *la determinazione, se del caso, di indicatori quantitativi e qualitativi e di parametri di riferimento ai massimi livelli mondiali, commisurati alle necessità di diversi Stati membri e settori, intesi come strumenti per confrontare le buone prassi;*
- *la trasposizione di detti orientamenti europei nelle politiche nazionali e regionali fissando obiettivi specifici e adottando misure che tengano conto delle diversità nazionali e regionali;*
- *periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione inter pares, organizzate nel quadro di un processo di apprendimento reciproco.*

38. Un'impostazione totalmente decentrata sarà applicata coerentemente con il principio di sussidiarietà, a cui l'Unione, gli Stati membri, i livelli regionali e locali, nonché le parti sociali e la società civile parteciperanno attivamente mediante diverse forme di partenariato. Un metodo di analisi comparativa delle buone prassi in materia di gestione del cambiamento sarà messo a punto dalla Commissione europea, di concerto con vari fornitori e utenti, segnatamente le parti sociali, le imprese e le ONG.

Riprendendo l'esperienza della SEO<sup>26</sup>, nella definizione dell'OMC si enfatizza il ruolo degli indicatori e degli obiettivi quantitativi come leva per promuovere l'azione di riforma e si attribuisce un peso importante alla valutazione comparativa delle politiche nazionali, pur nel rispetto del principio di sussidiarietà. Si lasciava così al coordinamento una funzione di stimolo e di pressione tra pari, in cui i paesi, partendo da obiettivi condivisi, potessero apprendere reciprocamente dalle migliori esperienze degli altri.

Sebbene nella strategia di Lisbona si ribadisca l'obiettivo di far avanzare ulteriormente il mercato unico, l'enfasi è chiaramente posta sul coordinamento volontario, ancorché guidato dal Consiglio e stimolato dal ruolo "tecnico" della Commissione. Quindi, se da un lato si apre il campo ad una "ingerenza" comunitaria in campi affatto nuovi, dall'altro la logica operativa diviene sempre più quella del coordinamento volontario, con un indebolimento delle prerogative della Commissione come *pivot* del sistema.

Tre episodi ci paiono emblematici del progressivo affermarsi di queste tendenze. Il primo è la reazione al tentativo della Commissione europea nel 2001 di richiamare l'Irlanda, sulla base delle BEPG, per la sua *stance* di politica di bilancio. Il paese prevedeva di ridurre il surplus di bilancio pubblico dal 4,7 al 4,3 per cento con una riduzione delle imposte che, a giudizio della Commissione, avrebbe agito in senso prociclico, stimolando ulteriormente la domanda interna in una fase di già forte espansione, senza peraltro rafforzare il potenziale di crescita dell'economia. La base giuridica di questo intervento era costituita dalle disposizioni del Trattato che permettevano alla Commissione di porre in discussione le politiche macroeconomiche e di bilancio anche quando i vincoli del SGP fossero pienamente rispettati (come in questo caso, visto che il paese comunque era e rimaneva in una posizione di surplus). Il provvedimento incontrò l'opposizione dell'Irlanda ma anche quella del mondo accademico e del Consiglio. Qui non ci interessa ritornare sulla ragionevolezza delle raccomandazioni della Commissione e neppure su quanto esse fossero rilevanti in quel momento per l'Unione nel suo insieme, anche tenuto conto delle dimensioni dell'Irlanda e dello stato complessivo della congiuntura europea. Il punto rilevante è che il rigetto delle raccomandazioni della Commissione dimostrò lo scarso consenso teorico e politico per un intervento sulle scelte macroeconomiche dei singoli paesi all'interno dell'Unione monetaria (Hodson Maher, 2001, Pisani-Ferry, 2006, Alesina Perotti, 2004). Questo episodio di fatto decretò la fine di ogni tentativo della

---

<sup>26</sup> Nell'esperienza della SEO, una maggiore pregnanza aveva caratterizzato quegli ambiti che si erano sin da subito dotati di precisi obiettivi quantitativi e indicatori di *compliance* (in termini sforzo di sforzi di politica economica). Un esempio è costituito dalle politiche preventive della disoccupazione di lunga durata che (soprattutto) i servizi pubblici per l'impiego avrebbero dovuto porre in essere. Su taluni vizi logici dei principali indicatori in questione – legati all'assenza di un chiaro quadro concettuale che collegasse l'azione posta in essere (misurata dall'indicatore di *compliance*) con l'obiettivo finale - si vedano peraltro Sestito (2002) e Pirrone e Sestito (2006).

Commissione di entrare nel merito della gestione macroeconomica da parte dei singoli paesi, limitandone il ruolo alla sola verifica, un po' notarile, del rispetto dei vincoli fissati dall'SGP.

Il secondo evento è l'opposizione aperta in molti paesi alla proposta di direttiva emanata nel 2004 sulla liberalizzazione dei servizi, che fondandosi sui timori per una riduzione delle garanzie per i lavoratori dei paesi con maggiori tutele, portò a una drastica riscrittura e a un indebolimento della stessa, di fatto frenando l'azione della Commissione nella promozione del mercato interno.

Il terzo episodio è infine la mancata applicazione delle regole del SGP nel 2003, quando anche Francia e Germania si trovarono a non rispettare i cosiddetti parametri di Maastricht. Questo episodio creò le precondizioni per una (ri)scrittura del patto nel 2005 che, superando l'automaticità delle regole originarie, affidava nei fatti al Consiglio, e quindi alla dialettica tra i governi dei paesi membri, anche la valutazione e le decisioni in materia di stabilità fiscale (Pisani-Ferry, 2006).

A fronte di questi episodi, tutti caratterizzati da un rafforzamento di ruolo del Consiglio rispetto alla Commissione, il coordinamento rimane affidato pressoché esclusivamente all'OMC.<sup>27</sup>

## **Dalla Strategia di Lisbona ad Europa 2020**

Le linee di intervento ed il metodo della Strategia di Lisbona sono rimaste sostanzialmente inalterati e nell'insieme si ritrovano pressoché intatti in Europa 2020.

Nel tempo sono tuttavia mutate tanto le priorità politiche, quanto alcuni aspetti procedurali. La Strategia ridefinita nel 2005, pur ribadendo gli obiettivi complessivi originari (nonostante il mancato conseguimento di quelli intermedi), dava maggiore enfasi alla crescita economica, e in subordine all'occupazione, rispetto alla coesione sociale. Sul piano procedurale, si provvide a un'opera di scrematura dei 127 indicatori esistenti, individuando già nel 2004 un sottoinsieme di 14 indicatori da usare per i confronti più generali. Si cercò inoltre di distinguere sul piano metodologico tra indicatori di *performance* e di *input* di politica economica. Per frenare la proliferazione di Comitati e Consigli, e il sovrapporsi delle competenze su singole aree tematiche, si cercò di sovrapporre un meccanismo di maggior coordinamento, a livello tanto comunitario quanto nazionale. Vennero in particolare unificati in un solo documento i rapporti nazionali di riforma da presentare in sede europea (precedentemente distinti tra rapporto sull'occupazione e rapporto sulle riforme) e si chiese ai paesi di individuare un Ministro responsabile per le riforme di Lisbona, nel tentativo di far crescere lo spessore politico all'interno dei paesi dei processi OMC. A livello centrale venne prevista la stesura di un Programma comunitario di Lisbona, dove la Commissione indicava i progetti di riforma di livello comunitario, unificando BEPG e *Employment guidelines* (Linee guida sull'occupazione) in un unico documento, le *Integrated guidelines* (Linee

---

<sup>27</sup> Non siamo qui in grado di fornire una ricostruzione storica degli eventi. Ci limitiamo a sottolineare due aspetti che storicamente hanno probabilmente avuto un'influenza rilevante. Il primo attiene alle difficoltà incontrate dai paesi leader, Francia e Germania, attori principali dell'emasculazione dell'SGP. Il secondo attiene al quadro di accresciute difficoltà di funzionamento delle istituzioni comunitarie a seguito dell'allargamento a paesi maggiormente eterogenei rispetto al gruppo iniziale e allo sforzo nel definire nuove regole comuni, con il tentativo fallito di costituzione europea e il varo infine del nuovo trattato.

guida integrate), che fissava orientamenti di politica economica con un orizzonte temporale triennale, alla luce dei quali valutare i progressi compiuti annualmente dai singoli paesi membri. Alla discussione dei progressi compiuti si iniziò a dedicare il Consiglio europeo di primavera.

Se il maggior *focus* sui problemi della crescita e la semplificazione della *governance* del processo andavano nella direzione delineata dal rapporto Kok del 2004, altre indicazioni dello stesso rapporto che miravano a rafforzare gli incentivi per le riforme venivano invece disattese: da un lato non si dava corso all'idea di accentuare l'uso di logiche di comparazione tra paesi (*benchmarking*) per accrescere le pressioni politiche sui governi scarsamente impegnati nel processo riformatore, dall'altro non veniva attuato il suggerimento di una riforma del bilancio comunitario, con l'introduzione di premi ai paesi più virtuosi nel perseguimento degli obiettivi di Lisbona. Il primo strumento contrastava con la nuova centralità del Consiglio, che nel 2005 portò all'indebolimento del Patto di stabilità e il conseguente indebolimento della Commissione come *pivot* del governo economico dell'Unione; il secondo contrastava con le resistenze verso un ampliamento ed una più radicale riforma del budget comunitario proposto invece dal rapporto Sapir nel 2003 (Sapir et al., 2003)<sup>28</sup>.

Al termine del decennio che costituiva l'orizzonte temporale di riferimento della Strategia, nelle sue valutazioni ufficiali, la Commissione evidenzia come i cambiamenti introdotti nel 2005 non abbiano sostanzialmente risolto i problemi messi in luce dal rapporto Kok e da molti osservatori esterni. Il rapporto della Commissione "Lisbon Strategy evaluation document", che pure pone in luce alcuni successi della Strategia, non nasconde le molte debolezze del processo: sul piano dei contenuti si lamenta l'assenza di attenzione per i problemi di stabilità finanziaria e per gli sviluppi macroeconomici che hanno ampliato gli squilibri interni all'Unione; si sottolinea come i progressi siano stati molto eterogenei nei diversi paesi e come i miglioramenti più evidenti siano stati ottenuti nel funzionamento del mercato del lavoro, con un diffuso aumento dei tassi di occupazione, molto meno nel mercato dei prodotti. Si lamenta la mancanza di azione per far avanzare il mercato interno e l'integrazione dei mercati europei, indicando quest'aspetto come uno dei fattori di freno all'efficacia della strategia; si discute la mancanza di un orientamento nell'utilizzo dei fondi comunitari per favorire la crescita e l'occupazione. Si sottolinea infine la scarsa appropriazione della Strategia da parte dei Governi e la mancanza di visibilità presso le opinioni pubbliche nazionali, che hanno reso poco efficaci le raccomandazioni rivolte ai singoli paesi. La soluzione, col passaggio ad Europa 2020, che mantiene pressoché inalterati gli obiettivi di fondo, è individuata in una ulteriore revisione delle procedure e della *governance* del processo.

Come recita la pagina web della Commissione dedicata a Europa 2020<sup>29</sup>, la Strategia ha come obiettivo di favorire una crescita intelligente (promuovendo la conoscenza, l'innovazione, l'istruzione e la società digitale), sostenibile (rendendo la nostra produzione più efficiente sotto il profilo dell'uso delle risorse, rilanciando nel contempo la nostra competitività) e inclusiva (incentivando la partecipazione al mercato del lavoro, l'acquisizione di competenze e la lotta alla povertà). Nelle parole della Commissione, gli obiettivi sono così sintetizzati:

---

<sup>28</sup> L'ostacolo era e rimane l'assegnazione di gran parte del bilancio alla politica agricola comune.

<sup>29</sup> [http://ec.europa.eu/italia/attualita/primopiano/futuro\\_ue/europa\\_2020\\_it.htm](http://ec.europa.eu/italia/attualita/primopiano/futuro_ue/europa_2020_it.htm)

*I progressi verso la realizzazione di questi obiettivi saranno valutati sulla base di cinque traguardi principali rappresentativi a livello di UE, che gli Stati membri saranno invitati a tradurre in obiettivi nazionali definiti in funzione delle rispettive situazioni di partenza:*

- il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;*
- il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in ricerca e sviluppo (R&S);*
- i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti;*
- il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve avere una laurea o un diploma; .*
- 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio povertà.*

*Per raggiungere questi traguardi, la Commissione propone un programma Europa 2020 che consiste in una serie di iniziative faro:*

- L'Unione dell'innovazione: riorientare la politica in materia di R&S e innovazione in funzione delle sfide principali, colmando al tempo stesso il divario tra scienza e mercato per trasformare le invenzioni in prodotti. Il brevetto comunitario, ad esempio, potrebbe far risparmiare alle imprese 289 milioni di euro l'anno.*
- Gioventù in movimento: migliorare la qualità e l'attrattiva internazionale degli istituti europei di insegnamento superiore promuovendo la mobilità di studenti e giovani professionisti. Per fare un esempio concreto, i posti vacanti in tutti gli Stati membri devono essere più accessibili in tutta Europa e le qualifiche e l'esperienza professionali devono essere debitamente riconosciute.*
- Un'agenda europea del digitale: trarre vantaggi socioeconomici sostenibili da un mercato unico del digitale basato sull'Internet superveloce. Nel 2013 tutti gli europei dovrebbero avere accesso all'Internet ad alta velocità.*
- Un'Europa efficiente sotto il profilo dell'uso delle risorse: favorire la transizione verso un'economia basata su un impiego efficiente delle risorse e a basse emissioni di carbonio. L'Europa non deve perdere di vista i suoi traguardi per il 2020 in termini di produzione di energia, efficienza energetica e consumo di energia. Ciò ridurrebbe di 60 miliardi di euro le importazioni di petrolio e di gas entro il 2020.*
- Una politica industriale per una crescita verde: aiutare la base industriale dell'UE ad essere competitiva nel mondo post-crisi, promuovere l'imprenditoria e sviluppare nuove competenze. Questo creerebbe milioni di nuovi posti di lavoro.*
- Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro: porre le basi della modernizzazione dei mercati del lavoro per aumentare i livelli di occupazione e garantire la sostenibilità dei nostri modelli sociali a mano a mano che i figli del baby boom andranno in pensione.*
- Piattaforma europea contro la povertà: garantire coesione economica, sociale e territoriale aiutando i poveri e le persone socialmente escluse e consentendo loro di svolgere un ruolo attivo nella società.*

I paesi dovrebbero contribuire al raggiungimento dei 5 obiettivi chiave, definendo specifici obiettivi nazionali che tengano anche conto dei livelli di partenza. Le iniziative faro della Commissione dovrebbero guidare l'azione a livello comunitario e costituire la base di riferimento per quelle nazionali. Nel complesso, nonostante alcune novità, tra le quali rientra la proposta di un rilancio del mercato interno e un riferimento ad una sorta di politica industriale europea, i temi sono sostanzialmente gli stessi toccati da Lisbona, mentre alcune novità sono introdotte sul piano della *governance*. In particolare, con il lancio del semestre europeo, che si apre con il rapporto della Commissione sulla crescita economica, il processo per Europa 2020 viene allineato temporalmente a quello connesso col Patto di stabilità, ovvero i paesi saranno chiamati a presentare simultaneamente sia i programmi di stabilità sia i programmi nazionali di riforma, garantendo la coerenza tra gli obiettivi perseguiti nei due ambiti. La

responsabilità politica del processo è affidata al Consiglio europeo, che nel meeting di primavera sarà chiamato a prendere le decisioni relative alle raccomandazioni da indirizzare ai singoli paesi e valutare i progressi compiuti. La Commissione vigilerà sull'attuazione delle riforme e potrà indirizzare ai paesi le raccomandazioni che ritiene opportune e, se necessario, dei veri e propri avvertimenti politici, come previsto dall'art. 121 del Trattato. Si conferma inoltre la razionalizzazione nell'uso degli indicatori: indicatori di *performance*, di contesto e degli sforzi di politica economica, concentrando l'attenzione sulle linee di tendenza, anche per tener conto dei diversi punti di partenza. Per quanto riguarda la fissazione dei *target* si è stabilito che i singoli paesi membri indichino *target* specifici, ambiziosi ma credibili, che permettano di valutare i progressi compiuti tenendo pienamente conto delle differenze nei punti di partenza.

## **Lisbona e le riforme in Italia**

In Italia come negli altri paesi la Strategia di Lisbona non sembra essere riuscita ad influire pienamente nella definizione dell'agenda politica dei governi nazionali. Questo gap non discende tuttavia da una mancanza di rilevanza delle aree di intervento individuate dalla Strategia. In tutti gli ambiti, a partire dalla *performance* dell'economia in termini di crescita e dinamica della produttività, fino a giungere ai singoli ambiti tematici relativi a istruzione, partecipazione al mercato del lavoro, innovazione, regolazione delle attività produttive, l'Italia mostrava e mostra evidenti ritardi rispetto non solo ai *target* (di Lisbona ed Europa 2020), ma anche rispetto alla media europea. Né migliore risulta il confronto se dagli indicatori economici si passa a considerare l'inclusione sociale. Anche per gli indicatori di sostenibilità ambientale, pur muovendo da livelli a volte migliori della media, i progressi compiuti verso gli obiettivi concordati con l'Unione per il rispetto degli impegni presi con il protocollo di Kyoto sono stati nel complesso insufficienti (Franco, 2010).

Il ritardo di crescita è ben noto, come pure la stagnazione della produttività del lavoro. Se l'Europa nel suo insieme, anche prima della crisi, non si è avvicinata all'obiettivo di crescita del tre per cento annuo, l'Italia ha perso chiaramente terreno sia nel confronto con l'intera Unione sia rispetto all'Unione a 15, che include i paesi economicamente più sviluppati ed a noi più simili (figure 1-3). Quanto agli indicatori tematici, nella tavola 1 si riportano i valori degli indicatori nel 2000, 2008 e 2009 per quegli obiettivi per i quali la Strategia aveva identificato sia uno specifico obiettivo quantitativo da conseguire entro il 2010, sia un indicatore per monitorare i progressi compiuti. Nella tavola 2 si riportano gli stessi indicatori per la media dell'Unione a 15. In questo ristretto gruppo di indicatori appare chiaro il ritardo italiano sia rispetto agli obiettivi, sia rispetto agli altri paesi. Al termine del decennio l'Italia rimane lontana dalla media europea e dagli obiettivi stabiliti per l'area, anche se alcuni progressi sono evidenti per il mercato del lavoro, unica area in cui, come già ricordato, la stessa Commissione indica progressi diffusi nell'intera Unione. Anche per il mercato del lavoro tuttavia, i tassi di occupazione italiani rimangono molto bassi, specialmente per le donne e i lavoratori più anziani, per i quali erano stati definiti specifici obiettivi.

La deludente crescita economica e gli altri indicatori di *performance* non consentono tuttavia di concludere che la Strategia sia stata inutile o che il paese non abbia intrapreso alcuno sforzo di riforma. La dettagliata analisi condotta da Codogno e Felici (2008), che prendono in esame l'insieme degli indicatori strutturali utilizzati

nell'ambito dei processi di monitoraggio delle politiche e altri indicatori resi disponibili dagli organismi internazionali, mostrano che alcuni progressi in termini di politiche sono stati compiuti in diversi ambiti, anche se i livelli raggiunti rimangono in genere distanti dai paesi migliori. La loro analisi mostra inoltre come in alcune aree i risultati conseguiti sono stati migliori di quanto desumibile dalle scelte di politica economica (ad esempio in termini di riduzione della disoccupazione di lungo periodo), in altri forse inferiori alle attese (ad esempio nel mercato dei prodotti).<sup>30</sup>

In realtà già prima della Strategia di Lisbona, in concomitanza con l'avvio della Strategia europea per l'occupazione, il recepimento di alcune direttive europee relative ai settori a rete e con i processi di privatizzazione in atto nel paese, l'Italia si era impegnata in processi di riforma che in senso lato possono essere collegati ai processi di Lussemburgo e Cardiff, antesignani della Strategia di Lisbona.

A titolo di esempio si possono considerare alcune aree in cui non sono mancate iniziative di riforma anche rilevanti, che raramente nel dibattito nazionale sono state presentate come esempi di attuazione di strategie europee, ma che certo risultavano con queste almeno parzialmente coerenti. Il cosiddetto Pacchetto Treu del 1997, la legge sul lavoro a termine del 2001 (in recepimento della relativa direttiva europea), la Legge 30 del 2003 (la cosiddetta riforma Biagi), si inquadrano chiaramente in una linea di tendenza volta ad accrescere la flessibilità del mercato del lavoro in un percorso che accomuna la Strategia europea dell'occupazione e la Jobs Strategy dell'OCSE. Rispetto alle indicazioni di politica economica europee, tuttavia, è mancato l'impegno per rafforzare le politiche attive e i servizi per l'impiego e rivedere in maniera coerente il sistema degli ammortizzatori sociali secondo l'approccio della *flexicurity* propugnato dalla Strategia di Lisbona. Le riforme al margine nel mercato del lavoro, volte soprattutto ad aumentare la flessibilità in ingresso, hanno inoltre accresciuto il dualismo del mercato del lavoro italiano<sup>31</sup>. Occorre dire che alcune difficoltà del processo di riforma del mercato del lavoro e del *welfare* italiano derivano anche dalla distanza che separava il nostro paese dal modello propugnato dalla strategia di Lisbona: un sistema di regolazione e di protezione sociale quello italiano chiaramente inquadrabile nella versione mediterranea del modello corporativo (Esping Andersen, 1990 e Ferrera, 1996, 2005); un modello dai forti tratti scandinavi quello delineato dalla Strategia. La ridefinizione degli strumenti di protezione sociale si è inoltre scontrata con forti resistenze e/o timori di resistenze da parte dei portatori di interesse a fronte di vincoli di finanza pubblica che non permettevano e non permettono incrementi generalizzati dei benefici, ma richiedono al contrario scelte redistributive e di ricalibratura di benefici e contributi. Ma al di là dei possibili fattori esplicativi è chiaro che anche per quanto riguarda il mercato del lavoro l'evoluzione normativa e i risultati conseguiti, pur con evidenti progressi, non hanno delineato un quadro del tutto coerente con le indicazioni della Strategia di Lisbona.

Per quanto riguarda invece i mercati dei prodotti, i processi di privatizzazione e le direttive europee hanno inciso profondamente sui settori a rete con drastici cambiamenti degli assetti di mercato (si pensi al settore elettrico o delle telecomunicazioni) con esiti che tuttavia non sempre sono stati in linea con le attese (OCSE, 2009). Lo stesso si può dire per iniziative di liberalizzazione come quella del

---

<sup>30</sup> Sul gap esistente tra riforme intraprese, risultati e loro percezione si veda anche il rapporto OCSE (2009) sull'Italia.

<sup>31</sup> Si vedano Pirrone e Sestito (2006), Anastasia et al. (2009) e Bobbio et al. (2011).



commercio negli anni novanta o di tentativi successivi per quanto riguarda le professioni, o altri settori fortemente regolati, dove resistenze locali ne hanno in parte ridotto i benefici (per il caso del commercio, cfr. Schivardi e Viviano, 2011) o è mancato un impegno politico duraturo che, andando oltre i confini delle singole legislature, rendesse la liberalizzazione dei mercati una condivisa strategia di modernizzazione del paese<sup>32</sup>. Incertezze sulle direttrici di fondo, oltre a grandi difficoltà di attuazione, sono risultate evidenti anche nei settori dell'istruzione, dove le diverse, ambiziose iniziative di riforma, sono state spesso contraddette nelle legislature successive lasciando ad esempio irrisolti i nodi sul futuro della professione di docente (sottopagata e non selezionata) e sull'efficacia concreta degli insegnamenti, con gravi divari tra scuole ed aree del paese (cfr. Cipollone et al. 2011).

Nel complesso queste esperienze, indipendentemente dalla qualità delle iniziative di riforma, ci sembra di poter dire che siano accomunate da un deficit di *accountability* sul piano sia dei fini, quasi mai chiaramente evidenziati e quindi spesso percepiti come oscuri o di corto respiro, sia della valutazione dei processi e dei risultati. Queste carenze hanno indebolito l'orientamento ai risultati dei processi di riforma, ostacolato un dibattito "laico" su meriti e problemi delle strategie intraprese e reso nel complesso più fragile il sostegno politico in loro favore, impedendo la maturazione d'un consenso trasversale e sedimentato in ampi strati della pubblica opinione. Il caso italiano sembra quindi confermare come i processi OMC rappresentino un utile stimolo nel promuovere questioni rilevanti o almeno nell'attrarre l'attenzione delle agende nazionali su temi spesso trascurati nel dibattito interno. Al tempo stesso, si evidenzia come i processi e le procedure OMC non abbiano determinato un salto di qualità nelle modalità di definizione delle politiche interne ed un significativo accrescimento della *accountability* dei *policy maker* nazionali.

### **Qualche lezione dalle esperienze dell'ultimo decennio**

Dall'analisi fin qui condotta emerge come vi siano diverse ragioni perché i paesi possano incontrare difficoltà nel condurre una sana gestione macroeconomica e nel perseguire le necessarie riforme strutturali e come questo possa giustificare in diverse circostanze l'intervento dell'Unione per favorire nei paesi membri riforme in grado di accrescerne il potenziale di crescita e conseguire la stabilità macroeconomica. Dal rapido excursus storico che abbiamo condotto appare altresì evidente come le concrete modalità di *governance*, tanto in ambito macroeconomico (con BEPG e SGP), quanto in termini di sostegno alle RS nei singoli paesi (affidato ai processi OMC nell'ambito della Strategia di Lisbona), non abbiano pienamente soddisfatto le attese.

La Strategia di Lisbona è stata ampiamente criticata sotto diversi aspetti. È stato sostenuto che essa fosse ad un tempo troppo ambiziosa, promuovendo processi di riforma interni ai paesi per i quali la teoria economica non offre forti argomenti in favore di un coordinamento e troppo debole nel promuovere una maggiore integrazione dei mercati europei (Tabellini e Wyplosz 2004), fino a giungere alla conclusione che

---

<sup>32</sup> In generale sulle liberalizzazioni si veda Bianco et al. (2011). Sull'emblematico coacervo dei servizi pubblici locali, dove le riforme per molti aspetti sono partite anche prima dei processi OMC comunitari, si veda Bianco e Sestito (2010).

essa trovi scarso sostegno teorico<sup>33</sup>. Altri commentatori, pur ritenendo necessaria la strategia, hanno criticato l'insufficiente grado di definizione delle aree di intervento per le quali il coordinamento troverebbe piena giustificazione, in particolare all'interno dell'unione monetaria, e la mancanza di incentivi per la promozione delle riforme, come ad esempio i meccanismi di punizione e premio individuati dal rapporto Kok (Pisani-Ferry, Sapir, 2006). Concretamente, vi è chi, comparando i processi OMC in Europa ai teoricamente più blandi meccanismi di sorveglianza multilaterale posti in essere dall'OCSE e dal Fondo Monetario, non vi abbia individuato sostanziali differenze di efficacia (Shäfer, 2006); vi avrebbe pesato la mancanza di un effettivo consenso politico e culturale riguardo al modello economico e sociale verso cui convergere.

Perplexità specifiche sono emerse con riferimento alla prassi della fissazione di obiettivi che, a livello sopranazionale e per i singoli paesi, avrebbero dovuto fungere da sprone alle politiche (ed ai *policy maker*) nazionali. Vi è chi li ha considerati sintomo di dirigismo e fonte di distorsioni (cfr. Alesina e Perotti, 2004). Più nello specifico, si è rilevato come gli obiettivi individuati siano spesso risibili: è questo il caso ad esempio di quello relativo all'innovazione, che considera come grandezza rilevante l'*input* di spesa in R&S (fissando un obiettivo generale pari al 3% del PIL<sup>34</sup>), una grandezza che – pur stando indubbiamente in mezzo tra l'obiettivo ultimo dell'innovazione ed i concreti strumenti di politica economica azionabili (investimenti pubblici, interventi di regolazione e/o incentivazione dell'operare dei privati, etc.) – non ha un univoco legame né col primo né con i secondi (cfr. Codogno et al., 2009)<sup>35</sup>. Nell'uso "politico" dei target è inoltre da subito invalsa una tensione tra la loro capacità di misurare il ritardo di un certo paese nei confronti d'una meta finale verso cui tendere<sup>36</sup> e la loro capacità di fornire obiettivi ambiziosi ma concreti e realistici rispetto a cui verificare i progressi di ciascun paese, tra la capacità di misurare con una metrica condivisa la *performance* dei paesi in un certo ambito e l'individuazione di legittimi, ed in generale più adeguati, indirizzi rilevanti nei singoli casi nazionali<sup>37</sup>. La sintesi di queste diverse

---

<sup>33</sup> La critica è stata ribadita da uno degli autori con ancora maggior forza in un recente scritto (Wyplosz, 2010).

<sup>34</sup> Fatta salva la possibilità di meglio precisare il *target* a livello nazionale, come fatto ad esempio nel caso italiano, in modo da tener conto dei livelli di partenza. Nello specifico un target del 3% sarebbe irraggiungibile e per molti aspetti pericoloso: arrivare al 3% in un orizzonte temporale limitato comporterebbe un aumento della spesa talmente marcato da compromettere grandemente efficacia ed efficienza della stessa.

<sup>35</sup> Codogno et al (2009) discutono più in generale del fatto che i *target* della Strategia di Lisbona avrebbero dovuto avere natura di obiettivo intermedio, con un univoco legame sia con l'obiettivo finale sia con gli strumenti operativi. Nel caso ad esempio della spesa in R&S essi criticano l'omogeneità dell'indirizzo suggerito ai diversi paesi (anche se attualmente è previsto che questi possano specificare obiettivi nazionali non omogenei), laddove, per via della diversa specializzazione settoriale e del non omogeneo livello di sviluppo, in molti casi sarebbe utile promuovere le attività imitative e il trasferimento tecnologico, più che le attività innovative in senso proprio. Sulla infondatezza metodologica di taluni singoli *target* si ricorda anche quanto già detto con riferimento agli obiettivi in tema di prevenzione della disoccupazione di lunga durata all'interno della SEO (cfr. Sestito, 2002 e Sestito e Pirrone, 2006).

<sup>36</sup> Immaginando che tale meta finale sia non controversa e che l'indicatore in maniera non univoca ne misuri il grado di raggiungimento, cose non sempre scontate, come appena visto.

<sup>37</sup> Sulla funzione dei target a livello anche politico si veda anche Giammusso e Tangorra (2002), che evidenziano (con specifico riferimento agli obiettivi di inclusione sociale, all'epoca parte di un OMC loro proprio) come gli indicatori tendano a costruire un modello sociale di riferimento; sull'evoluzione successiva della questione si veda anche Tangorra (2011). Sulla necessità di contemperare i due aspetti si

considerazioni in tema di *target* e fissazione degli stessi è che i *target* dovrebbero in maniera non ambigua cogliere la *performance* in un certo ambito, ma essere fissati tenendo conto della situazione di partenza (e dei trend esistenti, considerando quindi un intervallo di valori più che valori puntuali) e delle legittime priorità nazionali, solo così potendo essere uno strumento di effettivo stimolo alle politiche nazionali. Se, come meglio discusso in seguito, la finalità dei processi OMC è soprattutto quella di accrescimento della *accountability* di queste ultime, i *target* dovrebbero essere semplici da comunicare e comprendere (anche agli occhi del cittadino comune), ma il successivo esame della *performance* rispetto ai *target* prefissati dovrebbe considerarli assieme ad un più ampio *set* di indicatori di contesto, sì da garantire una sufficiente profondità analitica al giudizio sul grado di conseguimento degli obiettivi.

Al di là di questi aspetti specifici in tema di obiettivi ed indicatori, è da osservare che le critiche ai processi OMC sono in effetti venute tanto da chi li riteneva eccessivamente intrusivi, quanto da chi li riteneva troppo deboli. Questa presenza di critiche da entrambi i lati è per certi aspetti inevitabile, stante la natura di compromesso dinamico del metodo. Come osservato da Hodson Maher (2001), l'OMC tentava di fare di necessità virtù, trasformando l'avversione dei paesi a muoversi verso forme di integrazione istituzionale e regolamentare più pervasive nell'impegno a definire un metodo condiviso di azione collettiva che lasciava intatta l'autonomia nazionale.

Il nostro rilievo critico non indulge a nessuna di queste due opposte visioni generali. Le difficoltà maggiori a noi paiono legate al fatto che l'OMC è stato progressivamente lasciato solo, finendo col diventare quasi lo strumento esclusivo della politica economica europea. È questo che ha finito col farlo apparire a volte troppo intrusivo, ma con un carattere burocratico, ed alle volte troppo rinunciatario, in qualche caso fungendo anche da alibi per non perseguire con maggior determinazione una più forte integrazione. Sinteticamente, l'OMC è stato a nostro avviso sovraccaricato di ruoli, spesso troppo ambiziosi ed a volte in sostituzione di più cogenti interventi anche di carattere normativo; il coordinamento delle politiche macroeconomiche, pur previsto dal Trattato, non è mai stato realizzato; il Patto di stabilità è stato edulcorato, con l'acquisizione da parte del Consiglio di ampi margini di discrezionalità.

Il nostro focus è qui sulle RS e sulla spinta comunitaria all'effettuazione delle stesse nell'ambito dei processi OMC. Prima di parlarne è però opportuno rammentare due aspetti che esulano da queste vicende specifiche, da citare però per la loro rilevanza nello sviluppo della crisi in Europa. Il primo, strettamente politico, è la forte resistenza al metodo comunitario da parte dei governi nazionali, a cui è in ultima istanza da attribuire l'indebolimento dell'SGP e la ritualizzazione di molti processi OMC, e che è comunque un elemento anche oggi da tenere in conto nella discussione di un eventuale rafforzamento dei poteri centrali. Il secondo attiene alla semplificazione analitica che attribuiva la salvaguardia della stabilità macroeconomica dell'Unione ai soli vincoli di finanza pubblica, ritenendo che solo dal lato delle politiche di bilancio potessero arrivare minacce alla stabilità economica dell'Unione. La crisi finanziaria ha mostrato, da un lato, l'insufficienza dei concreti meccanismi operativi dell'SGP – essi stessi vittima dei rapporti politico-diplomatici interni al Consiglio, sfociati nella riforma del 2005 – e l'inadeguatezza dei meccanismi di verifica del rispetto del SGP – messi in luce dall'inaffidabilità delle statistiche nazionali nel caso greco. Dall'altro ha reso evidente

---

vedano anche le recenti proposte di Barca e McCann (2011), formulate con riferimento alle politiche di coesione ed ai programmi di utilizzo dei fondi strutturali.

come la tenuta dei conti pubblici possa essere messa in discussione anche da squilibri finanziari maturati al di fuori del comparto pubblico (il caso irlandese è il caso più eclatante). Inoltre, l'esempio della Spagna ha mostrato come gli stessi meccanismi di mercato, e non solo politiche di bilancio eccessivamente espansive, possano innescare una crescita non sostenibile della domanda interna<sup>38</sup>: l'afflusso di capitali attratti dalla prospettiva di una rapida convergenza del paese, ha in questo caso alimentato una forte dinamica della domanda interna e una bolla immobiliare, sostenendo la crescita dell'occupazione, dei prezzi e del costo del lavoro, a scapito della competitività del settore *tradable*; tutto questo senza che gli squilibri di bilancio pubblico vi svolgessero un ruolo rilevante e senza che emergessero difficoltà sul piano dell'occupazione tali da attivare meccanismi correttivi su salari e prezzi che consentissero di riacquisire la competitività perduta. Questi casi indicano chiaramente come all'interno dell'Unione monetaria il mero controllo delle grandezze dei bilanci pubblici non fosse sufficiente, a fronte di una piena integrazione dei mercati bancari e finanziari<sup>39</sup>.

Venendo ai processi OMC, l'impressione, come già discusso con riferimento al caso italiano, è che essi non abbiano inciso in profondità nei processi politici nazionali. Scarso è stato il loro peso nel "vero" dibattito interno ai singoli paesi; rituale, e nel complesso inefficace, è rimasto l'esame multilaterale in sede di Consiglio. Questo non significa che non abbiano avuto alcun effetto positivo. Sarebbe sbagliato sottovalutare il ruolo di questi processi, ad esempio nell'imporre alle diverse burocrazie nazionali un linguaggio comune e per molti aspetti innovativo<sup>40</sup>. Sarebbe pertanto riduttivo trascurare l'importanza di una omogeneizzazione di linguaggio e di schemi analitici<sup>41</sup>, soprattutto per amministrazioni, come quella italiana, tradizionalmente poco orientate al risultato e alla predisposizione di basi conoscitive adeguate per guidare l'azione di riforma. Inoltre, lo scambio di informazioni tra amministrazioni, la definizione di indicatori quantitativi, il confronto con esperienze anche lontane dalle proprie tradizioni hanno sicuramente favorito una maggior consapevolezza del carattere peculiare di certe esperienze nazionali, evidenziando la distanza che separa alcuni modelli nazionali da quelli internazionalmente più apprezzati. Ciò nondimeno, non ci pare che, ad esempio nel caso italiano, i Ministeri in varia misura coinvolti nei processi OMC, pur essendosi progressivamente dotati di elementi capaci di seguire le riunioni dei molti Comitati e gruppi di lavoro periodicamente riuniti a Bruxelles, abbiano mutato così profondamente il loro modo d'essere<sup>42</sup> ed il modo con cui le politiche vengono definite, implementata e monitorata nel tempo.

---

<sup>38</sup> Non entriamo qui nel merito del dibattito sul quando e quanto il riequilibrio delle partite correnti all'interno dell'Unione monetaria debba essere un obiettivo e sul rispettivo ruolo dei paesi in *surplus* e in *deficit*.

<sup>39</sup> Giavazzi e Spaventa (2010), Visco (2010)

<sup>40</sup> Si può anzi sostenere che in certi ambiti il pericolo sia ormai quello del prevalere di una sorta di pensiero unico, sotto forma d'un mantra retorico, semplicistico e poco concreto.

<sup>41</sup> Ci pare quindi semplicistico il giudizio di Wyplosz (2010) quando afferma che l'informazione è ampiamente disponibile e che non c'è bisogno di attivare costosi meccanismi burocratici per favorire lo scambio di esperienze.

<sup>42</sup> Per una cronaca di come un Ministero italiano abbia reagito alla SEO vedi ad esempio Sestito (2010).

## Riflessioni sulla *governance* futura dei processi OMC

Le difficoltà emerse con la crisi hanno portato a un ripensamento dell'intera *governance* europea. Per quanto attiene ai processi OMC, si è già detto delle principali modifiche procedurali definite con l'avvio di Europa 2020. Parallelo ad Europa 2020 è poi l'avvio di una procedura di sorveglianza macroeconomica, da affiancare alle verifiche dello SGP, a sua volta rafforzate dopo l'indebolimento subito nel 2005. Da ultimo, l'urgenza delle riforme strutturali è stata poi ribadita dai Governi dell'area dell'euro e da altri paesi membri con la sottoscrizione del Patto euro plus.

Si tratta di un insieme di iniziative non sempre caratterizzate da sufficiente chiarezza analitica e che mostrano ancora una volta come governi nazionali e Commissione faticino a trovare un comune indirizzo.<sup>43</sup> Ma prima ancora di discutere i limiti dei processi in corso e delle difficoltà, su cui toneremo, di definire il rapporto tra riforme e gestione macroeconomica, a noi parrebbe necessaria una riflessione su alcune questioni di portata più generale, riferite al ruolo e alle modalità dell'ingerenza comunitaria nella definizione delle RS nei vari paesi.

Il primo punto, il più delicato e non risolvibile con modifiche puramente procedurali, attiene alla distinzione tra aree tematiche nazionali e strettamente comunitarie. A noi sembra opportuna una riflessione che porti a meglio distinguere tra RS nazionali e interventi di livello comunitario in senso proprio, che abbiano un carattere normativo e vincolante per i singoli paesi. In altri termini pensiamo che alcuni nodi possano essere sciolti solo con l'attribuzione della responsabilità di alcuni temi al centro e l'attribuzione di altri a una maggiore responsabilità nazionale.

Limitando l'analisi alle politiche strutturali, gli esempi principali da cui partire sono quelli in cui la dimensione europea sia l'unica che possa garantire lo sfruttamento di rilevanti economie di scala o possa risolvere problemi di coordinamento che altrimenti determinerebbero equilibri non cooperativi subottimali. Perfettamente esemplificative ci paiono le direttrici suggerite nel rapporto Monti del 2010, che propone per una serie di materie riguardanti la regolamentazione del mercato dei beni e dei servizi, in particolare per i settori a rete come l'energia, un rafforzamento della leva del mercato interno, ovvero una più forte omogeneizzazione normativa e, in alcuni casi, investimenti infrastrutturali coordinati per una piena integrazione dei mercati nazionali. Considerazioni per molti aspetti simili crediamo possano valere per il finanziamento di almeno parte della ricerca universitaria e di base (probabilmente partendo da specifici sotto-settori in cui il trasferimento possa avvenire in tempi rapidi), con la finalità di favorire una maggiore competizione interna e l'emergere di eccellenze di livello mondiale nel mondo accademico europeo<sup>44</sup>. Al di là degli esempi specifici, ci pare qui opportuno sottolineare la logica per cui, laddove in molti ambiti tematici si tratterebbe di valorizzare l'approccio OMC, in altri si tratterebbe al contrario di passare decisamente ad un livello di intervento e di regolazione europeo. La logica di una più chiara separazione tra ambiti in cui favorire una maggior integrazione e aree da lasciare

---

<sup>43</sup> Il Patto euro plus, ad esempio, anche se accolto tra le procedure europee, nasce come iniziativa di Francia e Germania in sovrapposizione alle iniziative già sul tappeto, come esigenza di lanciare un segnale politico alle opinioni pubbliche nazionali e frenare il protagonismo della Commissione, a difesa del ruolo dei principali paesi nel guidare l'agenda europea.

<sup>44</sup> Si veda in proposito Aghion et al., 2007.

agli OMC discende dalla natura stessa delle tematiche da affrontare. In alcune aree la minor rilevanza delle esternalità, unita all'eterogeneità nelle preferenze nazionali, allo svantaggio informativo del centro rispetto ai governi nazionali e alla sua minore legittimità politica inducono a ritenere non superabile il livello decisionale nazionale. In altre, invece, la rilevanza delle ricadute sull'intera Unione delle scelte nazionali militano in favore di un intervento comunitario *hard* e non *soft*.

L'argomento che storicizza e relativizza la contrapposizione tra *hard* e *soft law* (cfr. Ferrera, 2008) contiene senz'altro del vero: strumenti *hard*, come la direttiva, possono spesso anche rivelarsi deboli per via dei tanti margini di diluizione che permangono alle autorità nazionali e, viceversa, sempre più diffusa è la prassi di adire la via giudiziaria per sancire la cogenza di principi sanciti solo in maniera *soft* all'interno di processi OMC; il processo di costruzione dell'Unione Europea, per sua natura intrinsecamente dinamico, non potrà che accrescere nel tempo le commistioni in proposito esistenti. Pur tuttavia a noi pare rilevante sottolineare la maggiore pregnanza del coordinamento *hard* soprattutto laddove esso si sostanzia in regolamenti immediatamente applicabili e in una continuativa azione posta in essere da organismi sovranazionali appositamente preposti e sufficientemente autonomi dai rispetto ai singoli governi nazionali. Il problema è quindi non solo quello di scrivere questa o quella norma di rango comunitario anziché limitarsi a definire dei principi *soft*, ma anche di approntare le forme dell'intervento dal centro disegnando le istituzioni incaricate di seguire le specifiche questioni e gli ambiti settoriali che si vuole "centralizzare". È quindi rilevante stabilire se si debba demandare una data questione alla Commissione, con la sua logica collegiale e di intersezione tra tematiche diverse, o si debbano istituire organismi "specializzati", sul modello ad esempio della BCE o delle autorità in materia finanziaria recentemente create. In molti dei casi prima citati i tempi sono maturi per procedere in questa direzione.

I processi di OMC attengono invece alle aree di intervento da lasciare al livello nazionale. Qui sarebbe da definire meglio il ruolo e l'identità del centro. La mutua sorveglianza in seno al Consiglio non si è dimostrata efficace. Si richiederebbe pertanto un rafforzamento di alcuni meccanismi di coordinamento, sulla cui concreta definizione è però carente il consenso. In un recente intervento Guy Verhofstadt, Jacques Delors e Romano Prodi<sup>45</sup>, ad esempio, hanno lanciato un appello per un rafforzamento del ruolo della Commissione nel definire un sentiero di convergenza per i paesi dell'Unione e per rafforzarne gli strumenti di controllo e sanzione per i paesi membri che non si attenessero agli indirizzi collegialmente definiti. Un ruolo più ampio della Commissione è tuttavia apertamente osteggiato da quanti ritengono che la responsabilità politica delle riforme economiche debba mantenersi in seno ai governi nazionali e che quindi riconoscono nel Consiglio il solo organismo centrale legittimato ad intervenire. Rimane in questo caso aperto il problema della credibilità e della legittimità dell'ingerenza dell'Unione negli affari interni dei singoli paesi. Sull'onda della crisi economica e finanziaria si è avuto un rafforzamento della capacità di intervento, di natura quasi emergenziale, del Consiglio; è però presumibile che, in frangenti che si spera meno drammatici, questa capacità vada perduta e che la

---

<sup>45</sup> Si veda l'articolo apparso sul *Financial Times* del 2 marzo 2011.

dicotomia tra Consiglio e paesi, tra area dell'euro e complesso dei paesi dell'Unione – e quindi Commissione – sia fonte di laceranti tensioni<sup>46</sup>.

Nei processi OMC non sembra pertanto ci siano vere alternative ad un accresciuto peso della Commissione come pivot centrale. Il suo ruolo dovrebbe però essere quello di sostegno alla capacità dei paesi di promuovere e far avanzare i propri processi di riforma. Allo stato attuale è invece difficile vedere nei processi OMC in quanto tali il veicolo di una prospettiva di aggregazione politica ed omogeneizzazione di modelli sociali tra stati sovrani. Ai paesi andrebbe perciò assicurata la necessaria autonomia nel disegno delle proprie strategie di riforma, mentre la Commissione potrebbe svolgere soprattutto un ruolo di supporto alla capacità dei paesi di condurre le riforme (*capacity building*), sostenendo e sollecitando il dibattito nazionale in tema di RS, ma lasciando ai paesi ampia autonomia nel darsi specifici obiettivi, comunque concordati con i partners europei. La maggiore autonomia dovrebbe riverberarsi sul grado di appropriazione dei programmi nazionali di riforma da parte dei governi nazionali, fino ad oggi ritenuto insufficiente; coerente con tale indirizzo ci pare la previsione, in Europa 2020, del fatto che i paesi membri stabiliscano per i singoli obiettivi livelli nazionali compatibili con le condizioni complessive del paese.

Una strategia di *capacity building* non è da interpretare come una soluzione debole o rinunciataria. In aree connesse al tema delle RS, ma più legate alla conduzione della politica fiscale e macroeconomica, il *capacity building* può significare, ad esempio, l'inserimento di regole di rango costituzionale che vincolino i governi ed i parlamenti nazionali nella dimensione del deficit o nella previsione di autorità "fiscali", indipendenti dal governo, con il compito di valutare le implicazioni fiscali di certi provvedimenti o di obbligare lo stesso Governo ad adoperare nella propria programmazione finanziaria un realistico quadro macroeconomico di riferimento<sup>47</sup>. In questo esempio l'adozione di un framework decisionale per le scelte di finanza pubblica non lede l'autonomia politica nelle scelte fiscali, ma si limita da un lato a contenere le dimensioni dei deficit e dall'altro a rendere più trasparenti e credibili le scelte dei governi, superando i problemi di "veduta corta" che come abbiamo detto frenano i processi di riforma<sup>48</sup>.

Tornando allo specifico delle RS coperte da Europa 2020, a noi sembra che una modalità per rafforzare questa funzione di *capacity building* della Commissione possa essere quella di promuovere un aumento dell'*accountability* e il miglioramento degli strumenti di valutazione dei risultati. L'accresciuta trasparenza e la valutazione dovrebbero a loro volta favorire soprattutto il confronto all'interno dei singoli paesi, oltre che la dialettica tra Governi nazionali ed istituzioni europee. Alla maggiore "libertà" nel definire i propri piani di riforma dovrebbe quindi corrispondere un confronto più serrato col livello comunitario, chiamato in un certo senso a certificare presso l'opinione pubblica nazionale i successi raggiunti o al contrario a stigmatizzare

---

<sup>46</sup> Difficile è anche immaginare che all'interno dell'area euro (o di un suo sottoinsieme significativo) si proceda velocemente verso una vera e propria unificazione politica, tale da rimescolare completamente il quadro.

<sup>47</sup> Sulle autorità indipendenti si veda Calmfors (2010). Sulle regole costituzionali cfr. Franco e Zotteri (2010). I due strumenti si caratterizzano per una diversa "flessibilità" operativa. La maggiore flessibilità delle autorità fiscali rispetto alla fissazione di rigidi paletti numerici di rango costituzionale presuppone però la credibilità istituzionale delle istituzioni in questione.

<sup>48</sup> È in corso di emanazione una direttiva in materia, che dovrebbe accrescere l'*accountability* delle procedure di bilancio nei diversi paesi.

l'inerzia di governi e parlamenti. Allo stesso tempo l'intervento comunitario dovrebbe favorire l'emergere nel dibattito nazionale delle istanze meno rappresentate, spesso soccombenti nel gioco di interessi che paralizza le riforme strutturali. Il confronto con il centro garantirebbe inoltre quel processo di apprendimento reciproco che è comunque uno dei possibili vantaggi dell'OMC: senza imporre soluzioni preconfezionate si consentirebbe tuttavia ai singoli paesi di ispirarsi alle migliori pratiche degli altri paesi membri. La piena potestà dei governi nazionali sarebbe invece in grado di meglio assicurarne la coerenza con le iniziative di riforma in ambiti tematici diversi da quelli strettamente collegati alla strategia Europa 2020.

Il confronto all'interno del paese, alimentato anche dalle valutazioni provenienti dal livello comunitario sui risultati raggiunti da un piano nazionale di riforme autonomamente definito nei contenuti e negli obiettivi, dovrebbe in certa misura sostituirsi alle pressioni dei paesi membri. In concreto, ad oggi questa non ha mai molto influito nel dibattito politico nazionale, nonostante le estenuanti trattative per limare i giudizi che regolarmente si sono svolte nei palazzi di Bruxelles a ogni tornata di valutazione. Perché tuttavia questo nuovo approccio possa affermarsi occorrerebbe che i paesi membri accettassero che il dibattito si sposti da Bruxelles alle singole capitali europee, diventando terreno di confronto tra governi e opposizioni, a beneficio di una discussione che coinvolga l'opinione pubblica nazionale. Ovviamente un'evoluzione in questa direzione richiederebbe anche un aumento della capacità di lettura da parte della Commissione dei processi interni ai singoli paesi membri e in certa misura una maggior capacità di ergersi a interlocutore credibile non solo dei Governi, ma anche delle opinioni pubbliche nazionali.

I meccanismi a cui si può pensare per favorire una maggior trasparenza dei processi di riforma riguardano innanzitutto le modalità della rendicontazione statistica e contabile e di valutazione degli interventi. La rendicontazione statistico-contabile dovrebbe, grazie proprio all'ingerenza comunitaria, essere effettuato adoperando schemi ed indicatori concordati in questa sede, aventi caratteristiche metodologiche adeguate e non lasciati alla libera determinazione dei singoli governi. Inoltre, il compito di redigere il quadro informativo dovrebbe essere affidato a soggetti istituzionali indipendenti, in ultima istanza alla statistica ufficiale – la cui indipendenza e affidabilità potrebbe essere garantita da un'accorta “ingerenza” comunitaria – più che ai governi o alle amministrazioni nazionali. La valutazione *ex post* delle politiche intraprese dovrebbe inoltre favorire una logica sperimentale dei singoli interventi di riforma. Tutto questo con l'obiettivo prioritario di accrescere la qualità del dibattito sulle politiche a livello innanzitutto nazionale. Si osservi che, benché gli effetti di miglioramento della qualità del dibattito di politica economica sarebbero evidenti soprattutto nei paesi in cui tale qualità sia oggi bassa a causa delle carenze della statistica ufficiale nazionale o dello scarso orientamento al risultato delle amministrazioni, tutti i paesi trarrebbero beneficio dall'uso di schemi concettuali, statistici ed analitici comuni. In particolare ne risulterebbe accresciuta la capacità di comparare i casi nazionali, massimizzando i benefici di un assetto decentrato delle decisioni di politica economica.

Quanto alla valutazione occorre in particolare superare la prassi che negli anni passati, a seguito degli obblighi previsti dai regolamenti comunitari, è stata ad esempio applicata ai fondi strutturali. In quella esperienza la valutazione ha assunto un carattere rituale e formale, privo di rilevanza pratica e contraddistinto da un'elevata confusione metodologica. È in particolare da sottolineare la confusione tra valutazioni *ex-ante* e valutazioni *ex-post* e tra valutazione e semplice monitoraggio dell'effettiva attuazione



dei programmi di intervento – un aspetto beninteso importante, ma che certo non esaurisce le necessità conoscitive che solo una valutazione contro-fattuale degli effetti delle misure può garantire<sup>49</sup>. La stessa terzietà dei valutatori, un indirizzo in astratto condivisibile, non ha dato grandi risultati. Da un lato, i valutatori formalmente indipendenti, spesso lontani da quanti gestivano i programmi finanziati con fondi comunitari, non ne conoscevano a pieno la natura e non sono stati sempre in grado di individuare quesiti valutativi rilevanti dal punto di vista delle politiche. Dall'altro, si è determinato un mercato della valutazione in cui il valutatore è condizionato nel giudizio dalla volontà di acquisire o reiterare l'incarico, indebolendone l'effettiva indipendenza, e in cui le analisi effettuate non sono replicabili, a discapito del confronto sui loro risultati. Tanto sul piano metodologico – come sembrerebbe emergere da alcuni recenti indirizzi in ambito comunitario<sup>50</sup> – quanto sul piano istituzionale, a nostro avviso si dovrebbe pertanto utilizzare la leva comunitaria per orientare i paesi ad adottare metodi di valutazione scientificamente adeguati sia nei programmi relativi ai fondi strutturali sia, più in generale, nelle aree connesse con Europa 2020. In particolare, sarebbe utile promuovere la precostituzione di adeguate banche dati e garantire l'accesso alle stesse a fini di analisi valutativa, sancendo il principio della replicabilità per tutte le valutazioni ufficiali (o comunque finanziate con fondi pubblici) delle politiche pubbliche.

Innalzare la qualità del dibattito sulle politiche a livello nazionale dovrebbe, sia pure indirettamente, favorire la realizzazione di RS bloccate dagli ostacoli in precedenza sinteticamente descritti. Può questo bastare, soprattutto attesi i tempi non immediati di questa azione di *capacity building*? Possono gli ostacoli in qualche caso essere eliminati esercitando, più direttamente, un'azione di sollecitazione alle RS, “premiando” quei paesi che si indirizzano lungo questa strada? Nell'ambito di un'auspicabile revisione del bilancio comunitario, che accresca le risorse da destinare agli ambiti coperti da Europa 2020, potrebbero anche essere utilmente sperimentate forme di premialità, indirizzando maggiori risorse a quei paesi che, in un certo ambito di *policy*, ottengano i risultati migliori. È questa una logica perfettamente congruente con l'obiettivo di accrescere l'appropriazione dei processi OMC da parte dei governi nazionali: il premio o la sanzione potrebbe catalizzare l'attenzione dell'opinione pubblica e rafforzare il sostegno alle buone politiche. Non si deve tuttavia immaginare che i meccanismi premiali possano essere da soli sufficienti. Occorre anzi richiamare alcuni rischi derivanti dall'attribuire a tali meccanismi un'enfasi eccessiva. Un sistema di premi e punizioni può infatti alimentare distorsioni o tattiche di corto respiro, miranti a soddisfare i criteri espliciti selezionati dal centro, più che a perseguire effettivamente i programmi di riforma. Ad esempio in ambito di governo macroeconomico, in molti casi nel processo di avvicinamento all'euro per soddisfare i criteri di ammissione la politica fiscale si è concentrata sui saldi correnti, con poca considerazione delle tendenze sottostanti, o ha scelto strumenti di intervento dal lato dell'imposizione fiscale, magari non ottimali, ma che meglio favorivano il rispetto formale degli obiettivi espliciti stabiliti dai criteri di ammissione (avendo l'imposizione indiretta effetti sulla dinamica

---

<sup>49</sup> Sulla confusione in proposito esistente e sugli aspetti sia metodologici sia istituzionali della questione, si rimanda a Martini e Trivellato (2011).

<sup>50</sup> Si vedano in proposito gli indirizzi ed i propositi, riguardo al futuro ruolo della valutazione *ex post* nella programmazione dei fondi strutturali dopo il 2013, contenuti in EC(2010). Sui limiti delle valutazioni non controfattuali si veda anche Eureval (2010), che si segnala anche perché possibile antesignano di un mutamento degli orientamenti e nelle prassi in tema di valutazioni dei fondi strutturali europei.

dei prezzi, si è scelto spesso di privilegiare quella diretta, indipendentemente da considerazioni di efficienza). Pur essendo favorevoli a sperimentazioni nella direzione della premialità, occorre quindi essere consapevoli dei limiti e dei rischi a cui questa va incontro, e individuare quindi una vasta gamma di strumenti che possano contribuire a un rafforzamento della rilevanza nazionale dei processi OMC.

## **I legami con la macroeconomia e la governance macroeconomica**

Parallelamente al lancio di Europa 2020, sulla spinta della crisi finanziaria e delle difficoltà emerse nei debiti sovrani di alcuni paesi membri, si sono gettate le basi per una ridefinizione complessiva della governance economica europea.

La crisi ha fatto emergere l'insufficienza di un sistema decentrato di vigilanza sui sistemi finanziari e la pericolosità di meccanismi di sostegno esclusivamente nazionali a istituzioni finanziarie ormai tra loro fortemente interrelate a livello comunitario; si è quanto meno attenuata, di conseguenza, l'opposizione alla costituzione di autorità europee deputate al controllo sui mercati e gli intermediari finanziari – questa essendo, come già detto, una delle aree ove il passaggio dal coordinamento *soft* a quello *hard* è ormai di attualità – anche se la “comunitarizzazione” del sostegno alle istituzioni finanziarie vede ancora forti opposizioni<sup>51</sup>. La crisi dei debiti sovrani ha più in generale messo in luce l'esigenza di costituire un meccanismo centrale di soluzione delle crisi che possa intervenire laddove l'azione di prevenzione non abbia avuto successo.

Con il lancio del semestre europeo si è poi deciso di rafforzare il Patto di stabilità, secondo modalità che dovrebbero rendere i vincoli più stringenti di quanto non fossero prima della revisione del 2005, ad esempio con obiettivi di riduzione del debito. In questo caso si cerca di rafforzare gli strumenti di prevenzione rispetto all'emergere di crisi del debito pubblico e di indirizzare i paesi verso un risanamento dei conti dopo il forte deterioramento innescato dalla crisi<sup>52</sup>.

Allo stesso tempo i casi irlandese e spagnolo hanno reso più evidenti i limiti di un'azione di sorveglianza limitata essenzialmente ai bilanci pubblici. All'interno dello stesso semestre europeo verrà quindi attivato un processo di sorveglianza degli squilibri macroeconomici, tramite un sistema di allerta basato su una batteria di indicatori, in corso di definizione, che dovrebbero servire ad evidenziare possibili elementi critici e sollecitare, se del caso, risposte di politica economica. In questo ambito un meccanismo di sorveglianza rafforzato potrà operare per i paesi dell'area dell'euro, ad esempio con specifiche soglie di allerta per gli indicatori e più in generale con l'impegno politico nel definire politiche macroeconomiche e strutturali che possano riequilibrare i processi di sviluppo all'interno dell'area (si vedano le conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo che definiscono i contenuti del Patto per l'euro). L'elaborazione dei piani di stabilità nazionali nell'ambito del semestre europeo dovrebbe inoltre favorire la definizione di politica di bilancio europea, anche se non è espressamente previsto un coordinamento delle politiche nazionali se non tramite il rispetto del Patto di stabilità.

I meccanismi di coordinamento economico stabiliti nell'ambito del semestre europeo prevedono la collaborazione di Commissione e Consiglio, con quest'ultimo

---

<sup>51</sup> Va anzi evidenziato come i legami tra istituzioni finanziarie dei singoli paesi e debitore sovrano siano stati accentuati dalla crisi, con una crescente segmentazione dei mercati (in primis quello interbancario).

<sup>52</sup> Si veda Visco (2010).

che rimane depositario degli strumenti di sanzione nei confronti dei singoli paesi. Le politiche strutturali previste da Europa 2020 in questa fase di ripensamento degli strumenti sembrano rimanere sullo sfondo, anche se per altro verso il Patto per l'euro sottoscritto dai Capi di Stato e di Governo nella riunione del 24 e 25 marzo scorso prevede un rafforzamento della sorveglianza su ambiti che si sovrappongono con i temi strutturali della strategia. Ad esempio tra gli obiettivi del patto si elencano la sostenibilità dei conti pubblici e la stabilità finanziaria, ma anche il rafforzamento della competitività e l'aumento dell'occupazione delle economie dell'area. Conseguentemente negli ambiti di intervento per i quali si prevede un rafforzamento della sorveglianza del Consiglio dei Capi di Stato e di Governo dell'area euro vi sono le politiche per migliorare i sistemi educativi e l'innovazione, per migliorare il *business environment* e la regolazione economica e per accrescere l'efficienza dei mercati del lavoro, temi tipici di Europa 2020.

Non è facile commentare un percorso di riforma in fieri, ma l'intervento dei paesi dell'area, avvenuto dopo il lancio nel febbraio scorso dell'iniziativa franco-tedesca in favore di un patto per la competitività, tende ad offuscare la distinzione tra i diversi processi (SGP, meccanismo di sorveglianza macroeconomica e RS). Se è evidente che il tema delle riforme strutturali si intreccia con tutti i temi rilevanti per la *governance* economica dell'Unione europea e dell'Unione monetaria non è detto che il sovrapporre i diversi ambiti ne accresca l'efficacia. I temi strutturali, come abbiamo ampiamente discusso, richiedono infatti processi di riforma che si estendono normalmente su più anni, e difficilmente si prestano a soluzioni univoche per i diversi paesi. Il nesso poi con i temi della stabilità fiscale e finanziaria non è immediato e la loro discussione in uno stesso ambito potrebbe finire per accrescere la complessità degli scambi politici all'interno del Consiglio. Vediamo un duplice rischio nel mettere tutti i temi assieme e quasi sullo stesso piano. Da un lato vi è un rischio di superficialità nella definizione delle RS, che anche qualora all'interno del Consiglio possano essere imposte sotto la spinta dell'emergenza, poi richiedono un'azione certosina di concreta definizione, attuazione e aggiustamento nel tempo. In altri termini, la scorciatoia di un pronunciamento solenne dei Capi di Stato e di Governo potrebbe malamente sostituire il perseverante lavoro della Commissione in un costante dialogo con i Governi e le opinioni pubbliche nazionali. Dall'altro vi è un rischio di indebolimento dei presidi posti a tutela della stabilità se questi vengono fatti rientrare all'interno di trattative più complessive.

La nostra impressione è che perciò si debba distinguere tra l'emergenza e la normale congiuntura, tra la definizione di *do-ut-des* ed il normale operare di processi OMC miranti a facilitare e sostenere lo sforzo dei singoli paesi in tema di RS. Una cosa è definire in questi frangenti di crisi lo scambio tra sostegno e impegni di riforma ed altra cosa è "politicizzare" in maniera permanente, a livello di Consiglio, qualsivoglia questione in materia di processi OMC. Scambi politici, anche aspri, sono legittimi ed efficaci, ma l'Unione difficilmente potrebbe sopravvivere in uno stato di continua emergenza e di rinvio al supremo consesso intergovernativo. Da questo punto di vista a noi pare che i vari ambiti vadano tenuti distinti, preservando e rafforzando l'automaticità dei meccanismi di controllo sugli andamenti fiscali, propri del SGP. A questi andrebbero peraltro affiancati quelli relativi al controllo ed alla prevenzione degli squilibri di bilancia dei pagamenti tra i diversi paesi, squilibri che l'esperienza ha dimostrato poter a lungo andare assumere una rilevanza anche all'interno di un'area

valutaria unica<sup>53</sup>. Senz'altro è utile, nell'accrescere la capacità di lettura degli andamenti macroeconomici complessivi dei singoli paesi, cercare di valutare gli effetti macro delle riforme strutturali. Un impegno in questa direzione, sia a livello nazionale sia a livello comunitario, è parte di quel rafforzamento del *capacity building* di cui abbiamo prima parlato. Non ci pare però ragionevole affidare le RS allo scambio politico all'interno del Consiglio.

## Il futuro delle riforme strutturali in Italia

Europa 2020, come già la Strategia di Lisbona, pone al suo centro questioni assolutamente prioritarie per l'Italia. Le tematiche evocate in Europa 2020, indipendentemente dalla presenza delle sollecitazioni che da quella sede ci derivano, sono comunque per l'Italia rilevanti. Al tempo stesso, in base a quanto sinora detto, non è però pensabile trarre direttamente dall'agenda di Europa 2020 dettagliate ricette per le riforme da porre in atto. È al livello nazionale che si dovranno definire i *target* specifici, ambiziosi ma realistici, e le strategie di avvicinamento a tali *target* sufficientemente dettagliate con impegni concreti e sostenibili programmi di spesa. Il successo di Europa 2020 in Italia si misurerà nella sua capacità di accrescere la qualità dei concreti processi di riforma nazionali<sup>54</sup>.

In tale direzione, sono senz'altro utili gli accorgimenti procedurali già definiti e recepiti dal legislatore Italiano. L'allineamento all'interno del semestre europeo della presentazione dei piani nazionali di riforma e dei programmi di stabilità, dovrebbe favorire il superamento del carattere di pura formalità che a volte hanno assunto i PNR. Anche il passaggio parlamentare congiunto per il Programma di stabilità e per il PNR, all'interno del Documento di economia e finanza, previsto dal disegno di legge sulle modifiche della legge di Contabilità e finanza pubblica<sup>55</sup> potrebbe accrescere l'attenzione sui programmi di riforma, favorendo sia una maggiore partecipazione sia una maggiore visibilità presso l'opinione pubblica. Il Piano nazionale di riforma potrebbe così diventare lo strumento con cui il governo esplicita al paese le proprie finalità strategiche e le risorse che a queste possono essere realisticamente dedicate, dato il quadro macro e lo stato delle finanze pubbliche.

---

<sup>53</sup> La facilità di finanziamento di tali squilibri che, in tempi favorevoli, si determina all'interno di una area valutaria unica rischia di accentuarne la dimensione, favorendone tra l'altro il finanziamento tramite modalità "improprie" (*funding* a breve termine, tramite un troppo facile collocamento di titoli pubblici etc.). Sebbene all'accumulo di differenziali di competitività quali quelli oggi esistenti tra Germania e paesi del Sud Europa abbiano plausibilmente contribuito le rigidità nei mercati del lavoro e dei prodotti, una cura, ed una prevenzione, di tali divari potrebbe anche utilmente considerare l'uso di strumenti fiscali. I paesi con un deficit (surplus) nelle proprie partire correnti (all'interno dell'area) oltre una certa soglia potrebbero essere obbligati, in maniera simmetrica tra paesi in surplus ed in deficit evitando derive deflazionistiche o inflazionistiche per l'area nel suo complesso, a innalzare (abbassare) le proprie imposte sui consumi e/o a ridurre (innalzare) le proprie *payroll taxes* al fine di favorire il riallineamento della competitività nel comparto dei *tradeables*. L'aumento delle imposte sui consumi e la riduzione dei costi non salariali del lavoro comporta una variazione dei prezzi relativi tra prodotti interni ed importati, La situazione dei conti pubblici potrebbe vincolare i singoli paesi verso l'uso delle maggiorazioni o degli sconti fiscali e comunque limitarne la facoltà di libero utilizzo dei proventi netti che verrebbero a determinarsi per effetto di tali interventi.

<sup>54</sup> In proposito si vedano anche i contributi presenti in Paganetto (2011).

<sup>55</sup> Si veda Franco (2011).

Al di là degli aspetti temporali e procedurali di definizione dei Piani, per un paese come l'Italia è particolarmente utile quell'azione di *capacity building* più in generale prima auspicata per i processi OMC europei. In particolare sarebbe estremamente importante un esercizio da parte della Commissione di quell'opera di stimolo al dibattito interno e in sostegno della piena *accountability* dei processi di riforma che nell'esperienza della Strategia di Lisbona è rimasto insufficiente. È plausibile che nei mesi a venire una rafforzata attenzione politica da parte del Consiglio, almeno nei confronti di alcuni dei temi trattati dalla Strategia, possa anch'essa esplicarsi. Ma come argomentato in precedenza, analizzare le RS richiede un impegno continuativo, che deve andare oltre la semplice presa d'atto delle intenzioni espresse dai governi nazionali.

All'interno dell'Italia, ragionare di RS richiede inoltre di tener conto delle profonde differenze territoriali e del nuovo assetto nella ripartizione dei poteri tra Stato, Regioni ed enti locali. Sarebbe da questo punto di vista importante dar corso in Italia, pressoché per tutti gli ambiti rilevanti in tema di RS, a un processo di monitoraggio territoriale, basato anche su obiettivi e *target* operativi sub-nazionali<sup>56</sup>. Per molti aspetti, parlare di politiche di sviluppo territoriale significa in Italia parlare di nodi strutturali connessi col funzionamento differenziato sul territorio della macchina amministrativa, dell'intervento di regolazione e dell'ordinario funzionamento delle politiche pubbliche. Un contributo specifico, già in parte presente in esperienze passate<sup>57</sup>, potrebbe essere fornito dalla definizione di meccanismi premiali che, nelle diverse aree di policy, rafforzino gli incentivi in favore delle buone politiche, in particolare nelle regioni in ritardo. Tali risorse premiali potrebbero in primo luogo svolgere un ruolo di stimolo nella definizione di un piano di miglioramento, che, definiti gli indirizzi nazionali, si ponga l'obiettivo di tradurli in pratica nei diversi contesti locali. In secondo luogo potrebbero accrescere l'*accountability* del livello di governo locale nei confronti dell'opinione pubblica. Meccanismi premiali così disegnati, oltre a fornire incentivi monetari, potrebbero infatti certificare agli occhi dei cittadini i risultati conseguiti dagli amministratori e innescare un sostegno politico alle azioni di buon governo. In questo senso i meccanismi premiali, e specularmente l'irrogazione di vere e proprie sanzioni politiche, dovrebbero trovare il massimo risalto, in modo da alimentare il dibattito pubblico. L'efficacia di tali meccanismi richiede tuttavia la massima fiducia nei confronti dei processi di valutazione, a cui andrebbe fornita una base informativa certa, sottratta a tentazioni di manipolazione.

A questo fine, particolarmente rilevante è la qualità della rendicontazione *ex post*, e della estensione della logica valutativa e sperimentale. Si è già detto in generale come il rafforzamento di queste logiche sia uno dei principali contributi che l'ingerenza comunitaria può fornire alla concreta definizione di un percorso di RS. Si tratta in sostanza di imporre standard elevati di rendicontazione in tema di politiche pubbliche, standard che dovrebbero andare oltre il pur utile riferimento ad un set di indicatori sintetici, e spingersi verso la diffusione di pratiche di valutazione delle politiche basate sui migliori standard scientifici. Da questo punto di vista interventi normativi comunitari che impongano schemi comuni di rendicontazione e valutazione o almeno il

---

<sup>56</sup> Sul tema del Mezzogiorno si rimanda ai lavori contenuti in Banca d'Italia (2010).

<sup>57</sup> Ci riferiamo in particolare alla presenza, nella programmazione dei fondi strutturali 2007-2013, di meccanismi atti a premiare, con la disponibilità di risorse finanziarie aggiuntive, quelle regioni del Sud che ottenevano miglioramenti della performance nella qualità di una serie di servizi pubblici erogati ai loro cittadini (e/o alle imprese).

costante impegno dell'Unione in questa direzione potrebbero offrire un contributo importante.

La riflessione sulle riforme strutturali non può inoltre prescindere nel nostro paese da una discussione della qualità dell'intervento pubblico nel suo complesso, sia da un punto di vista normativo e regolatorio, sia dal punto di vista del quotidiano funzionamento della pubblica amministrazione. Senza entrare nei dettagli (si veda Bianco et al. 2011), la qualità della regolamentazione appare ancora carente in quei settori nei quali il processo concorrenziale non può affermarsi spontaneamente a causa dei fallimenti del mercato o a causa di finalità pubbliche di vario tipo, di per sé spesso più che legittime e opportune. Non sono rari i casi in cui i regolatori coincidono ancora con gli operatori di mercato – si pensi alle libere professioni, dove gli ordini assommano potestà di regolamentazione del mercato alle più proprie funzioni di tutela della qualità dei servizi offerti – o risultano troppo deboli e troppo poco indipendenti, rispetto agli operatori economici e/o ai poteri pubblici. Per quanto riguarda l'azione delle amministrazioni, passi in avanti sono stati fatti nella direzione della semplificazione normativa e della riduzione degli oneri burocratici ed amministrativi a carico delle imprese, che però rimangono ancora elevati, anche perché poco si è provveduto a rivedere, alla radice, i sottostanti processi (ed il *modus operandi* degli uffici) amministrativi ed autorizzatori (cfr. Bianco et al., 2011). Inoltre l'incertezza creata dal sovrapporsi di norme non è stata scalfita dai processi di semplificazione adottati: l'abrogazione di norme vecchie e ancora formalmente in vigore non risolve infatti il problema della incertezza normativa causata dalla natura spesso emergenziale ed eterogenea della produzione normativa corrente e dalla carente azione di riordino delle norme esistenti in testi unici di facile consultazione e conoscibilità.

Un'ultima considerazione può poi essere fatta con riferimento al tema degli ammortizzatori sociali: una riforma strutturale che, al di là della sua importanza intrinseca, in quanto completamento della flessibilità del mercato del lavoro e strumento di inclusione sociale e di superamento di pericolose derive alla segmentazione nel mercato del lavoro, acquista una sua valenza strumentale sul piano della facilitazione del percorso più complessivo delle RS in Italia (cfr. Bobbio et al., 2011). Come prima argomentato, un sistema robusto ed efficiente di *welfare*, su una base universalistica e non categoriale o legato a contrattazioni concitate a fronte delle emergenze che di volta in volta si vengono a creare, è un importante strumento di facilitazione degli aggiustamenti strutturali all'interno di una economia e come tale anche un importante sostegno RS in campi e settori specifici.

## Riferimenti bibliografici

Aghion P., M.Dewatripont, C. Oxby, A. Mas-Colell, A. Sapir (2007): “*Why reform Europe’s Universities*” Brugel Policy Brief, Bruegel Brussels

Alesina, A. e R. Perotti (2004). The European Union: a Politically Incorrect View. *Journal of Economic Perspectives*, V. 18, n. 4, pp. 27-48.

Anastasia B., Mancini, M. e U. Trivellato (2010). “Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell’arte. Tra riforma strisciante, inerzie dell’impianto categoriale e incerti orizzonti di flexsecurity”. ISAE, Working Paper n. 112.

Banca d’Italia (2010), *Il Mezzogiorno e la Politica Economica dell’Italia*.

Barca F. , P. McCann (2011), *Outcome Indicators and Targets – Towards a Performance Oriented EU Cohesion Policy*, paper for the High level Group reflecting on Future Cohesion Policy, 15<sup>th</sup> February meeting.

Bednarzik R. W. (2011), “An Overview of the OECD’s *Employment Outlook*: Its Historical Beginnings, Evolution and Future Direction as a Major Policy Engine”, mimeo, paper commissioned by OECD

Bianco, M., Giacomelli, S. e G. Rodano (2011). “Concorrenza e regolamentazione in Italia”, Banca d’Italia.

Bianco, M. e P. Sestito (2010). *I servizi pubblici locali*. Bologna, il Mulino.

Bobbio, E., Brandolini A., Colonna, F., D’Amuri, F., Rosolia, A., Torrini, R. e R. Zizza (2011). “Partecipazione al lavoro e inclusione sociale: aspetti critici e possibili interventi”, Banca d’Italia.

Buti, M., Röger, W. E A. A. Turrini (2007). “Is Lisbon far from Maastricht? Trade-offs and Complementarities between Fiscal Discipline and Structural Reforms”. CEPR Discussion papers, n. 6204.

Calmfors L. (2010), “The Role of Independent Fiscal Policy Institutions”, Rapport till Finaspolitiska radet.

Calmfors L. e J. Driffill (1988), *Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance*, *Economic Policy* 6, 12-61

Casey, B. (2004). *The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy: two views of the labour market and of the welfare state*. *European Journal of Industrial Relations*, V. 10, pp. 329-352.

Cipollone, P., Montanaro, P. e P. Sestito, (2011). “Il capitale umano per la crescita economica: possibili percorsi di miglioramento del sistema d’istruzione in Italia”, Banca d’Italia.

Codogno, L. e F. Felici (2008), *Assessing Italy’s Reform Challenger: What DO Growth Accounting and Structural Indicators Say?*. *Rivista di Politica Economica*, pp. 43-118

Codogno L., G. Odinet, F. Padrini (2009), *The Use of Targets in the Lisbon Strategy*, *Rivista di Politica Economica*, pp. 3-21, Issue I-III, January-March.

- De la Porte, C. (2002), *Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?*. European Law Journal, V. 8 N. 1, pp. 38-58.
- Drazen A. (2000). *Political Economy*. Princeton, Princeton University Press.
- Duval, R. e J. Elmeskov (2005). "The Effects of EMU on Structural Reforms in Labour and Product Markets". ECB Working papers, n. 596.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- European Commission (2010), *Investing in Europe's Future. Fifth Report on economic, social and territorial cohesion*, Bruxelles, 2010
- Eureval, Ecorys and Ramboll Management (2010), *Study on the Return on European Social Fund Investment in Human Capital*, report commissioned by EC, DG EMPL
- Fernandez, R. e D. Rodrik (1991). *Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual Specific Uncertainty*. American Economic Review, V. 81, pp.1146-55.
- Ferrera, M. (1996). *The southern model of welfare in social Europe*. Journal of European Social Policy, V. 6, n. 1, pp. 17-37.
- Ferrera, M. (2005). "Welfare states and social safety nets in Southern Europe: an introduction, M. Ferrera (editor), *Welfare State Reform in Southern Europe*, Oxon, Routledge.
- Ferrera, M. (2008), *Mapping the components of Social EU: A Critical Analysis of the Current Institutional Patchwork*, in E. Marlier and D. Natali (eds.), with R. Van Dam, Europe 2020. Towards More Social EU?
- Franco D. e S. Zotteri (2010), *Fiscal Rules: What Lessons from Germany?*, Banca d'Italia, mimeo. Franco D. (2010). "Audizione Camera dei Deputati su 'Documento di lavoro della Commissione europea: consultazione sulla futura strategia UE 2020'".
- Franco, D. (2011), "Audizione Camera dei Deputati per 'Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 3921 di riforma della *Legge di contabilità e finanza pubblica*'".
- Gerbach, H. (2003), "Structural Reforms and the Macroeconomy: The Role of General Equilibrium Effects". IZA Discussion papers, n. 833.
- Giammusso F. e R. Tangorra (2002), *Indicators on Poverty and Social Exclusion: Moving Toward a Social Europe?*, Politica Economica, no.1, aprile.
- Giavazzi F. e L. Spaventa (2010). "Why the current account may matter in a monetary union? Lessons from the financial crisis in the Euro area". CEPR Discussion paper n. 8008.
- Goetschy, J. (1999). *The European employment strategy from Amsterdam to Stockholm: Has it reached its cruising speed?*. Industrial Relations Journal, V. 32, n. 5, pp. 401-418.
- Goetschy, J. (1999). *The European Employment Strategy: Genesis and Development*. European Journal of Industrial Relations, V. 5, n. 2, pp. 117-136.



- Hodson, D. e I. Maher (2001). *The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*. Journal of Common Market Studies, V. 38, n. 4 pp 719-46.
- Jacquet, P. e J. Pisani-Ferry (2001). “Economic policy co-ordination in the Eurozone: what has been achieved? What should be done?”. Sussex European Institute Working papers, n. 40.
- Martini A. e U. Trivellato (2011), “*Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l’efficacia di politiche pubbliche*”, Consiglio Italiano per le Scienze Sociali - Libro Bianco, Marzilio, Venezia.
- Monti M. (2010). “A new strategy for the single market”. Rapporto al Presidente della Commissione Europea José Manuel Barroso.
- Padoa Schioppa, T. (2009). *La veduta corta*. Bologna, il Mulino.
- Paganetto L., a cura di (2011), “Ripresa dopo la Crisi”, Eurlink, Roma
- Pirrone, S. e P., Sestito (2006). *Disoccupati in Italia*. Bologna, il Mulino.
- Pisani-Ferry, J. (2005), *What’s Wrong With Lisbon?*. Bruegel Third-Party Papers.
- Pisani-Ferry, J. (2006), *Only One Bed for Two Dreams: A Critical Retrospective on the Debate Over the Economic Governance of the Euro Area*. Journal of Common Market Studies, V. 44, n. 4 pp 823-44.
- Pisani-Ferry, J. e A. Sapir, (2006). “Last Exit to Lisbon”. Bruegel Policy Brief, n. 2006–02
- Rodrik, D. (1996). *Understanding Economic Policy Reforms*. Journal of Economic Literature, V. 34, pp. 9-41.
- Sapir, A., Aghion, P., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J., Rosati, D., Viñals, J. e H., Wallace (2003). “An Agenda for a Growing Europe”, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission
- Schivardi, F. e E., Viviano (2011). *Entry Barriers in Retail Trade*. Economic Journal, V. 121, pp.145-170.
- Sestito P. (2002), *Il mercato del lavoro in Italia*, Laterza, Bari.
- Sestito P. (2010), “*Il monitoraggio e la valutazione delle politiche del lavoro in Italia: l’esperienza del gruppo di monitoraggio presso il ministero del Lavoro*”, in Cantalupi M. e M. Demurtas (a cura di), *Politiche attive del lavoro, servizi per l’impiego e valutazione. Esperienze e percorsi in Italia e in Europa*, il Mulino, Bologna.
- Shäfer, A. (2006). *A new form of governance? Comparing the open method of co-ordination to the multilateral surveillance by the IMF and the OECD*. Journal of European Public Policy, V. 13, n. 1, pp. 70-88.
- Tabellini, G. e C. Wyplosz (2004), *Supply-side reforms in Europe: Can the Lisbon Strategy be repaired*. Swedish Economic Policy Review V.13, n. 1, pp. 101-56.
- Tangorra, R. (2011), *Lisbona, metodo di coordinamento aperto, Europa 2020: 10 anni di indicatori sociali nell’Unione Europea*, in Rivista di Politiche Sociali, no. 1.

Tompson, W. e D., Thai Thanh (2010), “Advancing Structural Reforms in OECD countries”. OECD Economic Department Working Papers, n. 757.

Verhofstadt, G., Delors J. e R. Prodi (2011), Financial Times, march 2011.

Visco, I. (2010), “Testimonianza al Senato della Repubblica su ‘La riforma della *governance* economica europea”.

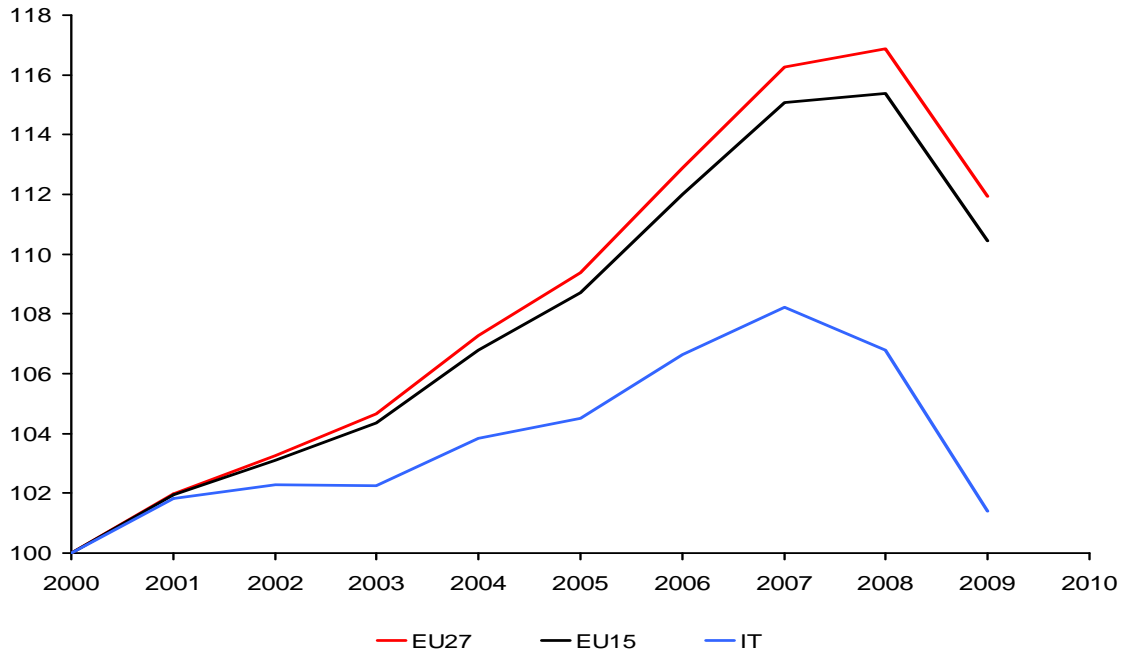
Watt A. (2006), “*Assessing the reassessment of the OECD Jobs Strategy: eppur si muove?*”, European Economic and Employment Policy Brief, no. 2,

Williamson, J. e S. Haggard (1994). “The Political Conditions for Economic Reform”, in J. Williamson (edito da ) *The Political Economy of Economic Reform*, Washington DC, Institute for International Economics.

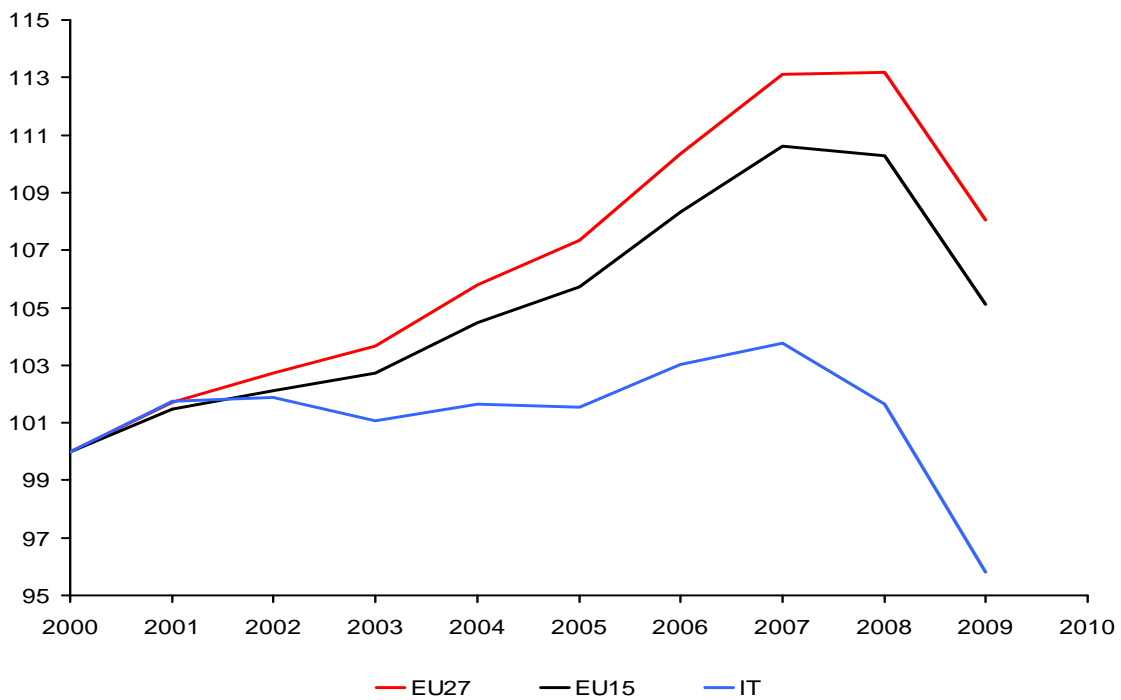
Wyplosz, C. (2010). “The failure of the Lisbon strategy”, <http://www.voxeu.org>.

## Figure e Tavole

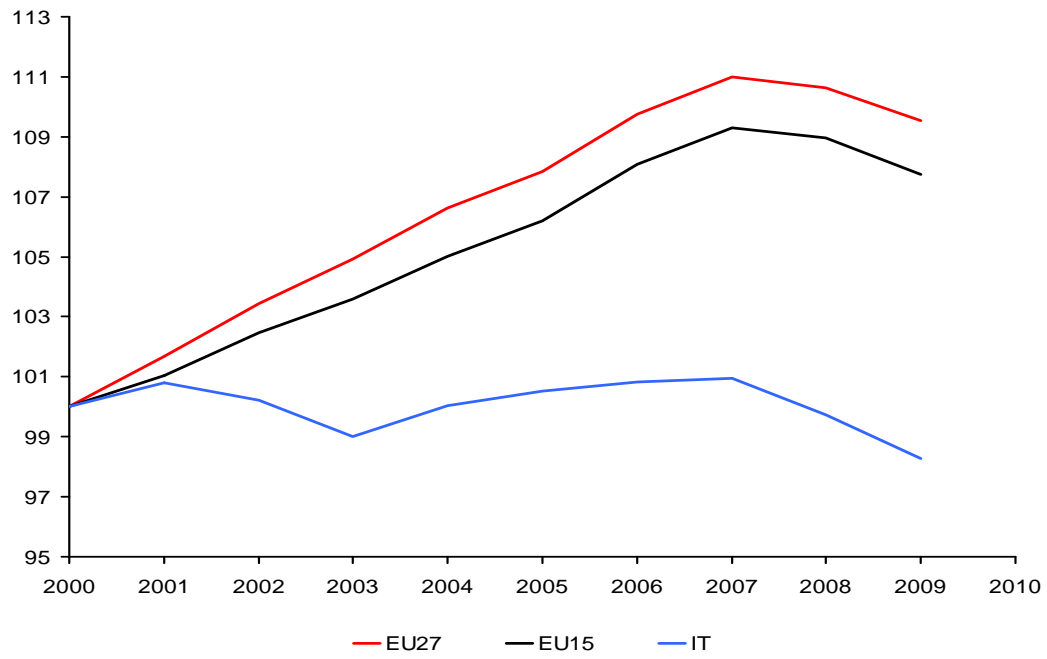
### Crescita del PIL



### Crescita del PIL per abitante



## Crescita del PIL per ora lavorata



## ITALIA

	<b>Livello 2000</b>	<b>Obiettivo Lisbona 2010</b>	<b>Livello 2008</b>	<b>Variazione 2000-2008</b>	<b>Scostamento dall'obiettivo</b>	<b>Livello 2009</b>
<b>Tasso di occupazione</b>	53,7	70,0	58,7	5,0	-11,3	57,5
<b>Tasso di occupazione femminile</b>	39,6	60,0	47,2	7,6	-12,8	46,4
<b>Tasso di occupazione 55-64</b>	27,7	50,0	34,4	6,7	-15,6	35,7
<b>18-24enni con solo diploma e non studenti</b>	25,1	12,7	19,7	-5,4	7,1	19,2
<b>Quota famiglie rischio povertà</b>	18,0	10,0	18,7	0,7	8,7	18,4
<b>Spesa in R&amp;D</b>	1,1	3,0	1,2	0,2	-1,8	1,23
<b>Emissioni gas serra</b>	106,7	93,5	104,9	-1,8	11,4	
<b>Energia elettrica fonti rinnovabili</b>	16,0	22,0	16,6	0,6	-5,4	

## EUROPA 15

	<b>Livello 2000</b>	<b>Obiettivo Lisbona 2010</b>	<b>Livello 2008</b>	<b>Variazione 2000-2008</b>	<b>Scostamento dall'obiettivo</b>	<b>Livello 2009</b>
<b>Tasso di occupazione</b>	63,4	70,0	67,3	3,9	-2,7	65,0
<b>Tasso di occupazione femminile</b>	54,1	60,0	60,4	6,3	0,4	59,9
<b>Tasso di occupazione 55-64</b>	37,8	50,0	47,4	9,6	-2,6	47,9
<b>18-24enni con solo diploma e non studenti</b>	19,3	9,8	16,7	-2,6	7,0	15,9
<b>Quota famiglie rischio povertà</b>	15,0	10,0	16,2	1,2	6,2	16,1
<b>Spesa in R&amp;D</b>	1,9	3,0	2,0	0,1	-1,0	2,1
<b>Emissioni gas serra</b>	96,5	92,0	93,1	-3,4	1,1	
<b>Energia elettrica fonti rinnovabili</b>	13,7	22,0	17,7	4,0	-4,3	