

UN'AGENDA PER PROMUOVERE LA CRESCITA EUROPEA

Alberto Majocchi

Università degli studi di Pavia

Parole chiave: Unione europea – Federalismo fiscale

Jel codes: H77

Un'agenda per promuovere la crescita europea ^(*)

Alberto Majocchi

Introduzione e sintesi

A cinquant'anni dalla firma del Trattato di Roma, che ha avviato il processo destinato a portare prima alla costruzione del mercato comune e, successivamente, al completamento del mercato interno e all'avvio dell'Unione monetaria, la crescita dell'Europa sembra essersi temporaneamente arrestata. A giudizio di alcuni commentatori questo andamento negativo è indicativo di un progressivo declino dell'Europa rispetto al resto del mondo, e in particolare rispetto agli Stati Uniti.

In questo lavoro cercheremo quindi di analizzare le cause di questo andamento divergente dei tassi di crescita del Pil e della produttività in Europa e negli Stati Uniti per cercare di individuare i rimedi più opportuni per rilanciare la crescita in Europa. E, come primo passo per raggiungere qualche conclusione di *policy*, prenderemo in esame diverse interpretazioni delle cause del declino relativo dell'Europa che si possono ritrovare nella vasta letteratura che si è sviluppata su questo tema nel corso degli ultimi anni .

In primo luogo, prenderemo in considerazione l'analisi di Blanchard [2004], che ritiene che l'Europa abbia scelto di destinare gli incrementi di produttività ad aumentare il tempo libero anziché il prodotto; una seconda interpretazione fa risalire il divario di produttività principalmente a tre settori, la vendita al dettaglio, all'ingrosso e i servizi finanziari, spiegando in particolare l'importanza della vendita al dettaglio con la mancata realizzazione in Europa dei *big boxes* che caratterizzano questo settore negli Stati Uniti; una terza invece riconduce la caduta della produttività alle riforme introdotte sul mercato del lavoro che, accrescendo la flessibilità su questo mercato, hanno indotto un *trade-off* fra crescita dell'occupazione e produttività; la più diffusa infine, ripresa recentemente da Alesina e Gavazzi [2006], ma già presente nel Rapporto Sapir [2004], imputa il declino dell'Europa alle rigidità che caratterizzano ancora in Europa sia il mercato dei prodotti che il mercato del lavoro. Occorre altresì ricordare un punto ulteriore su cui il consenso è meno diffuso, ed esso riguarda il fatto che anche la diversa impostazione della politica economica può contribuire a spiegare il declino relativo dell'Europa. E, in effetti, in presenza di una politica monetaria abbastanza espansiva, negli Stati Uniti il saldo del bilancio federale è passato da un surplus pari al 2,4% nel 2000 a un deficit del 3,6% nel 2004, mentre in Europa l'intonazione della politica fiscale è stata determinata prevalentemente dalla necessità di procedere al consolidamento della finanza pubblica per rispettare i vincoli di Maastricht e del Patto di Stabilità¹.

^(*) Ricerca svolta nell'ambito di un progetto PRIN 2005 (Progetti di ricerca di interesse nazionale) finanziato dal MIUR (Ministero dell'Università e della Ricerca) dal titolo "Le sfide dell'integrazione europea in ambito di fiscalità e di regolamentazione: un'agenda per il 2007-2013"

¹ Su questo punto Shelburne R.C. [2005], p. 15. L'Isae ([2004], pp. 65-71) ha stimato quale sarebbe stata la performance dell'Unione monetaria europea nel periodo 2001-2003 in diverse ipotesi di politica macroeconomica. In particolare, a fronte di un tasso di crescita reale dell'1% nell'area euro, in presenza di una politica strutturale di rilancio degli

Dopo aver analizzato rapidamente il significato e i limiti di queste diverse interpretazioni delle cause del declino dell'Europa, ci proponiamo di mostrare il ruolo che devono giocare sia le riforme necessarie per portare al completamento del mercato interno nel quadro di un'Unione già allargata - e in corso di ulteriore allargamento -, sia il rafforzamento delle misure di integrazione positiva attraverso un aumento adeguato delle risorse destinate alle spese per infrastrutture e per R&D e un rilancio di una politica macroeconomica attiva, capace di compensare i costi nel breve periodo di una politica di riforme; per concludere che questa evoluzione è resa difficile non solo dalla struttura e dalle modalità di finanziamento del bilancio comunitario, ma soprattutto dall'assenza di un'effettiva capacità di governo a livello europeo. In definitiva, se si vuole rilanciare la crescita in Europa è prima di tutto necessario portare a compimento il processo di riforma istituzionale – avviato, ma non concluso, con l'approvazione del progetto di Trattato costituzionale, oggi oggetto di un difficile processo di ratifica – e, in secondo luogo, avviare una riforma incisiva delle modalità di finanziamento e della composizione del bilancio, che renda possibile l'attivazione delle misure necessarie per una completa realizzazione dell'Agenda di Lisbona

Il declino dell'Europa: la tesi di Blanchard

L'esito negativo dei referendum francese e olandese ha sottolineato in modo esplicito l'esistenza di una forte delusione nei confronti dei risultati raggiunti dall'Unione, soprattutto rispetto alla *performance* conseguita sul terreno economico. Per dare un'immagine immediata del declino relativo dell'Europa, in particolare nei confronti degli Stati Uniti, si usa fare riferimento a questo semplice dato: nel 2005 il Pil pro capite dell'Europa a 15, misurato a parità di potere d'acquisto, risulta pari soltanto al 72,4% di quello americano. A sua volta, questo divario rispetto agli Stati Uniti viene spiegato per circa due terzi con le differenze nel numero delle ore lavorate e nel tasso di occupazione, mentre un terzo del divario è imputabile all'andamento della produttività del lavoro². E, in effetti, dopo essere cresciuta in Europa in misura superiore rispetto agli Stati Uniti a partire dalla fine della guerra mondiale e aver raggiunto alla metà degli anni '90 un livello pari al 97% di quello americano, la produttività oraria del lavoro nell'Europa a 15 - che nel periodo 1987-95 aveva registrato un tasso di crescita pari al 2,2%, ancora superiore rispetto all'1,1% degli Stati Uniti - è scesa infatti a circa l'88% rispetto a quella americana nel 2005 (con un tasso di crescita fra il 2000 e il 2004 in EU-15 dell'1,5% mentre gli Stati Uniti raggiungevano il 2,5%³). Nel complesso, per il periodo dal 1995 al 2004 la crescita della produttività è superiore di quasi un punto negli Stati Uniti rispetto alla media dell'Europa a 15. E se si cerca di spiegare questa riduzione della produttività del lavoro, risulta che per il 50% essa è legata al rallentamento nella crescita della produttività globale dei fattori che, secondo le valutazioni del *Groningen Growth and Development Centre*, in EU-15 è scesa dal 1,2% nel periodo 1990-95 allo 0,9% per il 1995-2000 e allo 0,4% nel 2000-04 (negli Stati Uniti passava invece dallo 0,5% all'1,1% e infine all'1,7%). Il residuo 50% di riduzione della produttività del lavoro può invece essere imputato a una riduzione dell'intensità di capitale, ossia a un livello più basso di investimenti.

investimenti, ispirata alla strategia di Lisbona, e di una politica fiscale espansiva, pari al guadagno in termini di riduzione del deficit generata dalla crescita del Pil conseguente all'espansione degli investimenti, il tasso di crescita sarebbe aumentato di mezzo punto, raggiungendo l'1,5%

² Denis C. *et al.* [2005], p. 9

³ McGuckin R. *et al.* [2005], p. 12. Secondo il Conference Board (van Ark B. *et al.* [2006]) la crescita della produttività in Europa si ridotta nel 2005 sia in Europa (0,5%) che negli Stati Uniti, dove tuttavia rimane molto più elevata (1,8%)

In conseguenza, appare evidente che la minor crescita del Pil pro capite in Europa non è più imputabile unicamente al divario nella crescita delle ore lavorate, come è avvenuto fino al 1995, ma è legata anche a una minore produttività. Non sembra quindi possibile spiegare la minor crescita europea soltanto con una diversa funzione di preferenza degli europei che, secondo Blanchard [2004], avrebbero scelto in passato di rinunciare ad una quota di incremento del prodotto per conseguire una riduzione delle ore lavorate. In quale misura questa decisione di favorire la componente di “non lavoro” dipenda da libere scelte o sia stata influenzata dalle distorsioni che caratterizzano il mercato europeo (in particolare, elevata tassazione dei redditi da lavoro e rigidità del mercato del lavoro) è oggetto di dibattito in letteratura. Resta comunque il fatto che questa ipotesi di Blanchard non sembra sufficiente per spiegare il declino che si è manifestato in Europa dopo il 1995, quando il tasso di occupazione è cresciuto di più rispetto agli Stati Uniti, mentre parallelamente è scesa la produttività del lavoro.

Il ruolo dei servizi

Un contributo importante per spiegare l'origine dei diversi andamenti della produttività in Europa e negli Stati Uniti è stato fornito da uno studio recente di O'Mahoney e van Ark [2003], che permette di ricostruire l'evoluzione della produttività in diversi settori industriali, suddivisi fra settori che producono ICT, che usano ICT e settori non-ICT. Secondo questo studio non vi è stata un'accelerazione della produttività nelle industrie americane che non sono classificate né come produttrici di ICT, né come utilizzatrici di ICT. Queste industrie sono anche al centro del problema europeo dato che hanno conseguito un rallentamento della produttività negli ultimi anni '90 superiore a quella che si è manifestata nell'industria europea nel suo complesso. Nelle industrie che producono ICT vi è stata un'accelerazione dell'1,9% annuo negli Stati Uniti a fronte di un 1,6% in Europa. La superiorità dell'industria americana si è invece manifestata con chiarezza nei settori che usano ICT, in particolare della vendita al dettaglio, dell'ingrosso e nel settore dei servizi finanziari.

Secondo van Ark *et al.* [2003], tutto il differenziale di crescita degli Stati Uniti rispetto all'Europa dalla seconda metà degli anni '90 viene da questi tre settori, con il dettaglio che contribuisce a spiegare il 55% del differenziale, l'ingrosso il 24% e i servizi finanziari il residuo 20%. Questa performance del commercio al dettaglio e all'ingrosso negli Stati Uniti può essere spiegato da molti fattori, inclusi gli investimenti in ICT, ma in realtà sembra che il fattore esplicativo più importante possa essere individuato nella creazione di nuovi grandi centri commerciali, che hanno sostituito i vecchi impianti meno produttivi e che offrono una grande quantità di beni a prezzi estremamente bassi e utilizzano in modo intensivo sistemi di self-service.

In conseguenza, mentre gli Stati Uniti hanno raggiunto un livello più elevato di efficienza nel settore delle vendite al dettaglio per motivi non connessi soltanto all'uso dei computers, in particolare grazie a investimenti fisici in un nuovo tipo di organizzazione produttiva fondata sull'utilizzo di *big boxes*, l'Europa è rimasta indietro perché per le imprese europee si presentano maggiori difficoltà nella realizzazione di questi grandi complessi di vendita al dettaglio, anche se sussistono notevoli differenze fra i diversi paesi europei. Molti fattori contribuiscono a spiegare questo fenomeno. Secondo Gordon [2004], “gli Europei provano orrore per le centinaia di miliardi che gli Americani hanno speso per costruire nuove autostrade urbane e per l'uso di energia richiesto dalla dispersione della popolazione su immense aree metropolitane. Gli Europei amano fare shopping in piccoli negozi di proprietà individuale nelle strade vivaci del centro storico e in aree pedonali e non apprezzano gli onnipresenti e tristi centri commerciali americani e le vendite al dettaglio che avvengono all'interno di *big boxes*”.

In realtà, la “rivoluzione Wal-Mart” si è realizzata negli Stati Uniti, e non in Europa, sia per specifiche caratteristiche dell’economia americana (ampi spazi, bassa densità della popolazione, assenza di centri storici e aree urbane da salvaguardare, con forte potere di attrazione di attività economiche), sia le per differenti priorità perseguite dalle politiche pubbliche (deregolamentazione, ampia flessibilità e mobilità del mercato del lavoro, sviluppo metropolitano basato sul trasporto privato anziché pubblico, costruzione di autostrade urbane, regolamenti locali volti a limitare le dimensioni dei fabbricati residenziali). In ogni caso, al di là delle differenze nel sistema di preferenze che caratterizzerebbero gli Europei rispetto agli Americani⁴, questa tesi ha aperto la strada a una diversa spiegazione, che riconduce il ritardo dell’economia europea all’incapacità di portare a compimento le riforme necessarie per aprire alla concorrenza soprattutto il settore dei servizi.

Il trade-off fra occupazione e produttività

Al fine di mettere in luce i fattori che hanno contribuito alla diversa performance dell’economia europea rispetto agli Stati Uniti, De Nardis [2005] suddivide le variazioni del Pil per ora lavorata nei contributi forniti dal cambiamento dell’intensità di capitale e dalla dinamica della produttività totale dei fattori. Anche se quest’ultima ha subito a partire dal 1995 una brusca frenata in Germania e soprattutto in Italia, resta comunque il fatto che una parte rilevante della differenza è da imputare a mutamenti nelle tecniche produttive europee – con una minore crescita del capitale rispetto al fattore lavoro –, presumibilmente indotti da variazioni nei prezzi relativi degli input. In sostanza, la moderazione salariale e le riforme del mercato del lavoro nell’area europea destinate a promuovere l’inserimento degli inattivi nella attività produttive hanno favorito il ritorno a tecniche relativamente più intensive di lavoro⁵. Il successo di questa politica si è tradotto in un minor impiego, per unità di output, di capitale e di altri input produttivi in rapporto al lavoro, con conseguenti effetti di freno sulla produttività del lavoro.

Per quanto riguarda l’Italia, fino al 2001 la produttività oraria italiana continuava a collocarsi in prossimità di quella americana; essa è poi calata di ben otto punti rispetto agli Stati Uniti nel volgere di soli due anni. Contemporaneamente il tasso di occupazione rispetto alla popolazione complessiva è cresciuto in misura molto consistente, collocandosi nel 2003 a un valore pari a quasi il 90% degli standard americani (leggermente meno della Germania, più della Francia). Gli opposti andamenti di queste due variabili sembrano suggerire che l’abbassamento della produttività oraria e per addetto possa essere spiegato dalla maggiore dinamica occupazionale.

Questa ipotesi sembra essere suffragata da due considerazioni. In primo luogo, l’inclusione nel mercato del lavoro di individui prima disoccupati o del tutto inattivi, caratterizzati da un minor livello di efficienza e in settori a più bassa produttività – tipicamente forza di lavoro femminile nei servizi alla persona e alla famiglia – ha inciso negativamente sugli indicatori di produttività. In secondo luogo, è possibile che l’emersione di lavoro nero, a seguito dei provvedimenti di regolarizzazione, abbia avuto

⁴ Non avendo considerato adeguatamente queste differenze Wal-Mart è stata costretta a vendere a un’azienda tedesca rivale gli 85 punti di vendita che possedeva in Germania. “Wal-Mart’s not about to beat a retreat on its global ambitions. But its success means it has got to be more careful about how it addresses cultural differences – across the board” (*Business Week*, July 28, 2006)

⁵ Si veda, per l’Italia, la Tavola 2

effetti immediati sulle statistiche dell'occupazione, mentre non si sono ancora completamente evidenziate le ripercussioni sui dati di produzione.

In definitiva, se appare corretta l'ipotesi di una correlazione negativa fra occupazione e produttività del lavoro, per limitare gli effetti perversi sul prodotto per addetto derivanti dagli interventi che mirano ad accrescere i tassi di attività è quindi necessario perseguire politiche destinate ad accrescere la produttività totale dei fattori, a complemento delle riforme già avviate sul mercato del lavoro. A livello dell'intera economia, la produttività multifattoriale riflette l'efficienza del sistema produttivo nel suo insieme e risente delle capacità di innovazione disponibili, dei miglioramenti dell'organizzazione del lavoro e dell'attività produttiva, delle esternalità del sistema. A questo fine andrebbero portate avanti con più decisione le politiche di liberalizzazione, di abbattimento delle posizioni di rendita e di ammodernamento del vasto settore dei servizi, tenendo tuttavia presente che esiste sempre un grado di trade-off anche fra miglioramento della produttività totale dei fattori e crescita occupazionale.

Su un terreno analogo, un'altra spiegazione (Saltari, Travaglini [2006]) del declino dell'economia europea si fonda su un'analisi del mercato del lavoro che mette in luce i mutamenti intervenuti nella domanda e offerta di lavoro, da cui sono scaturiti sia una crescita dell'occupazione che un rallentamento della produttività. Le riforme sul mercato del lavoro hanno infatti accresciuto la flessibilità, generando maggiore occupazione e favorendo una politica di moderazione salariale che, mantenendo la crescita del salario al di sotto di quella della produttività, ha indotto un mutamento nella distribuzione del reddito a favore dei profitti. A questo fattore si è aggiunto il fatto che a partire dagli anni '90 le economie europee hanno sperimentato una caduta del tasso di crescita del progresso tecnologico. La crescita dell'occupazione, a seguito della maggiore flessibilità sul mercato del lavoro, non è stata accompagnata da un aumento del reddito perché il rallentamento della produttività ha agito negativamente sulla domanda di lavoro. I maggiori profitti non si sono infatti tradotti in un aumento degli investimenti in misura tale da condurre ad una accelerazione dell'intensità di capitale e della produttività del lavoro. Il fattore esplicativo determinante è in questo caso la dinamica del progresso tecnologico, molto più accentuata negli Stati Uniti rispetto all'Europa, che sembra richiedere, a complemento delle politiche di riforme strutturali e al fine di generare una significativa inversione di tendenza, un notevole rafforzamento delle spese in R&D, così come previsto – ma questa previsione non si è purtroppo realizzata nei fatti – con l'Agenda di Lisbona.

L'insufficienza delle riforme strutturali

La tesi dominante spiega invece il ritardo nella crescita europea con l'incompletezza delle riforme nel settore del mercato dei prodotti e del mercato del lavoro. Questa tesi si trova già al centro dell'analisi svolta nel Rapporto Sapir [2004], ed è stata recentemente rilanciata con grande vigore da Alesina e Giavazzi [2006] e rappresenta ormai un punto di vista talmente diffuso da apparire sostanzialmente incontestabile. La persistenza in seno all'Unione europea di una frammentazione del mercato dei servizi e dei mercati finanziari, da un lato, e soprattutto la reticenza da parte dei paesi più grandi della zona euro a liberalizzare i loro mercati del lavoro e dei prodotti sarebbero la causa dell'incapacità dell'Europa di conseguire al contempo il pieno impiego e la crescita della produttività che si sono invece manifestati negli Stati Uniti. Anche questa tesi, per quanto contenga evidentemente importanti elementi di verità, appare tuttavia inadeguata a spiegare in profondità i fenomeni in oggetto in quanto lascia intendere che in Europa non si sia fatto nulla su questo terreno e in pratica ipotizza che il problema della crescita possa ridursi sostanzialmente a una mancanza di volontà politica, che

impedisce di portare a compimento il processo di liberalizzazione dei mercati. E' un fattore che esiste, ma da solo non sembra rappresentare una spiegazione sufficiente.

In realtà, le argomentazioni che sostengono la necessità di riforme strutturali che garantiscano una maggiore flessibilità sui mercati finanziari, dei beni e dei servizi, nonché sul mercato del lavoro, mostrano con chiarezza come queste riforme consentano una allocazione più efficiente delle risorse e un'utilizzazione più intensiva dei fattori della produzione. Esse generano un sistema di incentivi efficaci a favore dell'innovazione, che a sua volta stimolano la crescita di lungo periodo. Al contempo, la flessibilità sul mercato del lavoro dovrebbe naturalmente favorire la riduzione della disoccupazione di lunga durata.

Ma queste argomentazioni non tengono in considerazione due fattori importanti. Il primo è che non esiste in realtà una dicotomia, da un lato, fra la crescita di lungo periodo, che dipenderebbe esclusivamente dalle caratteristiche strutturali dell'economia e dalla natura dei mercati e, dall'altro lato, la politica macroeconomica, il cui obiettivo prioritario sarebbe soltanto quello di stabilizzare l'economia e ridurre l'impatto degli shock a breve e medio termine. Secondo l'opinione dominante la politica macroeconomica influenzerebbe la crescita soltanto indirettamente garantendo la stabilità dei prezzi e del tasso di cambio. L'ipotesi alternativa ritiene invece che la politica macroeconomica giochi un ruolo a sostegno della crescita anche nell'ipotesi che il mercato dei prodotti e del lavoro siano stati liberalizzati. Il secondo fattore è legato al fatto che le riforme strutturali hanno un costo politico significativo, che può essere attenuato se vengono accompagnate da politiche macroeconomiche espansive – monetarie e fiscali – per finanziare il costo di queste riforme⁶. Come è del tutto evidente, questo non è avvenuto in Europa nell'ultimo decennio, in cui si è manifestata la caduta della produttività e si è concretizzato un ritardo significativo nei tassi di crescita rispetto agli Stati Uniti.

Dal Libro bianco di Delors all'Agenda di Lisbona

I vincoli di finanza pubblica, imposti dal Trattato di Maastricht in vista dell'avvio dell'Unione monetaria, hanno inciso in misura significativa non soltanto sulla possibilità di sostenere la domanda interna in un periodo di moderata recessione quale quello che ha caratterizzato l'economia europea all'inizio di questo secolo, ma hanno reso altresì più difficile portare a compimento le riforme strutturali di cui l'Europa ha urgente bisogno. Di questa esigenza si è fatto interprete il Consiglio europeo che, nella riunione del 23-24 marzo 2000, ha definito a Lisbona una strategia destinata a fare dell'Europa *“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”*. Ma, dopo più di sette anni da questa decisione, occorre ormai prendere atto che gli obiettivi fissati a Lisbona non sono stati raggiunti, come è stato recentemente illustrato con chiarezza anche dal Rapporto Kok [2004].

In realtà, le misure definite a Lisbona per rilanciare in modo strutturale la crescita in Europa riprendono nella sostanza le indicazioni già contenute nel rapporto della Commissione europea [1993] - più noto come Libro Bianco di Delors - che, per avviare a realizzazione la nuova società dell'informazione e della comunicazione, proponeva un'associazione operativa tra settore pubblico e settore privato al fine di accelerare la costruzione delle autostrade dell'informazione (reti a bande

⁶ Per un'analisi recente lungo queste linee si veda da ultimo: Aghion P. *et al.* [2006]

larghe) e di sviluppare le relative applicazioni; sottolineava la necessità di accrescere le attività di ricerca, con la definizione di priorità ineludibili riguardanti le nuove tecnologie dell'informazione, le bio-tecnologie e le tecnologie eco-compatibili; riaffermava l'esigenza di puntare sull'istruzione e sulla formazione, in particolare sulla formazione lungo tutto l'arco della vita lavorativa. Per quanto riguarda la disoccupazione, il Libro Bianco indicava come obiettivo prioritario la riduzione del costo del lavoro non qualificato e come strumento da utilizzare suggeriva "una riduzione del 30-40% dei contributi sociali concentrata sulle retribuzioni più basse, che comporterebbe una crescita dell'occupazione pari al 2%". La riduzione del costo del lavoro non qualificato - per un importo pari a uno o due punti di Pil - avrebbe dovuto essere coperta per circa il 30% da un aumento automatico del gettito conseguente alla crescita del Pil; la parte residua di finanziamento - secondo il Libro Bianco - sarebbe stata assicurata attraverso un'imposta energia/CO₂, conseguendo così un doppio dividendo attraverso i benefici in termini ambientali destinati ad aggiungersi ai benefici occupazionali (Majocchi [2000]). Un altro pilastro del Libro Bianco era rappresentato dalla necessità di rafforzare le reti trans-europee nel settore dei trasporti e, al contempo, di promuovere la realizzazione di un effettivo mercato interno dell'energia con il completamento di una rete europea per l'elettricità e il gas.

Per quanto riguarda il finanziamento il Libro Bianco si basava su tre principi di fondo: l'equilibrio finanziario deve essere garantito nella misura più ampia possibile dal contributo degli investitori privati; gli interventi finanziari degli Stati membri devono essere compatibili con i vincoli di finanza pubblica previsti dal Trattato di Maastricht; il livello europeo deve intervenire per sostenere gli sforzi finanziari degli Stati membri e per favorire la mobilitazione del capitale privato. In particolare, per il finanziamento comunitario delle reti trans-europee il Libro Bianco prevedeva, oltre agli interventi del bilancio e ai prestiti della Banca Europea degli Investimenti, l'emissione da parte della Commissione - con l'appoggio tecnico della Bei - di *Union bonds* e da parte delle società private o pubbliche destinate a gestire i progetti di obbligazioni a lungo termine garantite dal Fondo Europeo per gli Investimenti e convertibili, interamente o parzialmente, in azioni.

Il finanziamento di un piano di sviluppo con Union bonds

Tenendo conto delle difficoltà incontrate nella realizzazione della strategia approvata a Lisbona e, parallelamente, del fatto che la politica per il rilancio della crescita è rimasta largamente sulla carta, il Consiglio europeo, nella sessione tenutasi a Bruxelles il 22 e 23 marzo 2005, ha deciso di promuoverne una nuova versione fondata sulla riaffermazione dell'obiettivo di:

- rendere l'Europa più capace di attrarre investimenti e lavoro;
- fare della conoscenza e dell'innovazione il fulcro della crescita europea;
- favorire la creazione di nuovi e migliori posti di lavoro da parte delle imprese europee.

Nelle conclusioni del Consiglio europeo è stato altresì confermata la necessità di "ampliare e migliorare le infrastrutture europee" in quanto gli investimenti nelle infrastrutture favoriranno la crescita e una maggiore convergenza a livello economico, sociale e ambientale. Ed è stata nuovamente sottolineata l'urgente necessità di realizzare i progetti prioritari nel settore delle reti energetiche e di trasporto, con l'invito all'Unione e agli Stati membri di proseguire negli sforzi per portare a compimento gli investimenti necessari e di sostenere il partenariato nel finanziamento tra il settore pubblico e quello privato. E, sulla base di questi orientamenti, la Commissione europea [2005] ha presentato una comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo per definire una nuova strategia e per individuare le azioni da condurre per portare a realizzazione Lisbona.

In realtà, appare ormai generalmente accettata l'idea che, nell'attuale fase congiunturale che vede una progressiva ripresa dopo un lungo periodo di moderata recessione, l'obiettivo prioritario da perseguire sia quello di promuovere a livello europeo un piano coordinato di investimenti – pubblici e privati - capaci di colmare il *gap* di infrastrutture - materiali e immateriali - che in molti paesi dell'Unione è stato indotto dalle politiche restrittive necessarie per adeguarsi prima ai parametri di Maastricht e poi ai vincoli del Patto di Stabilità, e al contempo di garantire un piano di spese per rafforzare la competitività e favorire l'avvio di un modello di sviluppo sostenibile. In prima approssimazione, questo piano potrebbe prevedere:

- a) investimenti per il completamento delle reti europee nel settore dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni, tenendo conto anche delle esigenze di connessione emerse a seguito dell'allargamento;
- b) un piano di spese di ricerca e sviluppo e di promozione dell'istruzione superiore, per rafforzare la competitività della produzione europea;
- c) investimenti pubblici e privati nelle tecnologie d'avanguardia e per promuovere la formazione di campioni europei nelle industrie di punta;
- d) il finanziamento di una serie di progetti per migliorare la qualità della vita dei cittadini dell'Unione (mobilità sostenibile, depurazione delle acque, energie rinnovabili, nuove fonti di energia pulita etc.);
- e) investimenti per garantire la conservazione e promuovere l'utilizzo dei beni culturali.

Per la realizzazione di questo Piano – che consentirebbe una forte accelerazione verso il conseguimento degli obiettivi definiti nella strategia di Lisbona – si potrebbero utilizzare i tre diversi canali di finanziamento già previsti dal Libro Bianco di Delors, ossia:

- il bilancio comunitario;
- i prestiti della Banca Europea per gli Investimenti;
- l'emissione di obbligazioni dell'Unione.

Nella situazione attuale dell'economia europea, e tenendo conto altresì dei risultati di basso profilo raggiunti per quanto riguarda le prospettive finanziarie dell'Unione per il periodo 2007-2013, la prospettiva più significativa, anche da un punto di vista politico, è rappresentata certamente dalla previsione di un ricorso all'emissione di *Union bonds*, ossia di obbligazioni dell'Unione supportate dalla garanzia del bilancio comunitario. Data la reputazione dell'Unione sul mercato mondiale e la forza attuale della moneta europea, queste obbligazioni potrebbero essere emesse a basso tasso di interesse e contribuirebbero, oltre che a rafforzare il mercato finanziario europeo assorbendo una parte dell'eccesso di liquidità che attualmente lo caratterizza, a favorire il finanziamento del piano europeo di sviluppo attraverso l'attrazione di una larga fetta del risparmio mondiale che attualmente, in assenza di valide alternative, trova ancora collocazione sul mercato americano nonostante la perdita progressiva di valore del dollaro.

L'applicazione della *golden rule* a livello europeo

L'emissione di *Union bonds* trova una forte opposizione da parte di alcuni Stati membri, fondata su una molteplicità di ragioni. In primo luogo, prevale l'opinione che l'ortodossia finanziaria prescriva, come d'altronde è previsto nell'Articolo 268, terzo comma, del Trattato sull'Unione europea, che “nel

bilancio, entrate e spese devono risultare in pareggio”; e che questa norma di per sé precluda il finanziamento di una parte della spesa attraverso l’emissione di obbligazioni⁷. In secondo luogo, gioca contro una politica attiva di intervento nell’economia europea la volontà di evitare un rafforzamento del livello sopranazionale di governo e di mantenere, come previsto dall’articolo 99 del Trattato di Maastricht, il coordinamento delle politiche di bilancio come unico strumento – accanto alla politica monetaria governata dalla Banca centrale europea in funzione dell’obiettivo della stabilità dei prezzi – di politica economica nel quadro dell’Unione. *Last, but not least*, questa volontà di limitare i poteri del livello europeo di governo appare giustificata dal deficit democratico che caratterizza ancora la struttura istituzionale dell’Unione, un deficit che contribuisce a spiegare altresì l’atteggiamento negativo di una parte consistente dell’opinione pubblica nei confronti del Trattato costituzionale che, su questo terreno, ha fatto soltanto molto timidi passi in avanti.

In realtà, è una regola generalmente accettata dall’ortodossia finanziaria che l’equilibrio di bilancio riguardi la spesa corrente – che deve essere finanziata con imposte, lasciando altresì margini per un avanzo primario –, mentre le spese di investimento, che hanno effetti pluriennali, possono essere coperte con l’emissione di titoli sul mercato. Questa *golden rule* non ha trovato finora applicazione a livello europeo per le ragioni che sopra abbiamo ricordato. Ma oggi le condizioni sembrano propizie per applicarla nell’ambito dell’Unione monetaria. In effetti, dopo l’introduzione dell’euro le politiche redistributive gestite a livello nazionale possono essere unicamente finanziate con imposte e i livelli di indebitamento accettabili senza produrre esternalità negative sono fissati inequivocabilmente dal Patto di Stabilità e di Crescita. A sua volta, il bilancio europeo si propone di conseguire l’obiettivo della coesione attraverso l’utilizzo dei fondi strutturali, ma non ha – e non si prevede che abbia in futuro – una funzione di redistribuzione interpersonale del reddito. Non si corre quindi il rischio che i fondi raccolti attraverso le emissioni di titoli possano essere utilizzati per finalità diverse dal finanziamento delle spese destinate alla realizzazione dell’Agenda di Lisbona, per cui le emissioni sono previste. Evidentemente, negli anni successivi sul bilancio verranno a gravare le spese per il servizio del debito, ma, come vedremo, si tratta di somme limitate e che richiedono in prospettiva soltanto una limitata crescita delle dimensioni del bilancio, che è comunque ineludibile anche per ragioni allocative (basti pensare soltanto alle nuove responsabilità dell’Unione in tema di sicurezza e di difesa). Da qui discende la conseguenza che inevitabilmente nei prossimi anni si riproporrà il problema di garantire effettive risorse proprie all’Unione, ma questo è un tema che dovrà comunque essere affrontato nel quadro del prossimo round di negoziati che riguardano il futuro del bilancio dell’Unione.

Una valutazione degli effetti sulla crescita

Una stima dei possibili effetti di una progressiva realizzazione dell’agenda di Lisbona finanziata dall’emissione di *Union bonds* è stata effettuata dall’Isae [2005], mettendo in evidenza che – pur senza considerare gli effetti positivi che gli interventi previsti potrebbero avere dal lato dell’offerta e, quindi, sul tasso di crescita potenziale dell’economia europea – l’efficacia di un Piano Delors aggiornato sarebbe significativa. In particolare, avendo come orizzonte temporale il quinquennio 2006-2010, si sono simulati gli effetti di nuovi investimenti per un ammontare destinato a crescere progressivamente da uno 0,2% del Pil nel primo anno fino all’1% nel 2010. I nuovi investimenti, riproporzionati tra i vari pilastri secondo le indicazioni relative alla struttura del bilancio dell’Unione contenute nel

⁷ Per una critica di questo principio si veda da ultimo: Altomonte C., Nava M., *Economics and Policies of an Enlarged Europe*, Edward Elgar, 2005, p. 207

Rapporto Sapir [2004], sono stati successivamente imputati ai privati e al settore pubblico sulla base dell'ipotesi che le spese di ricerca e sviluppo e quelle per l'istruzione avanzata e per l'addestramento della forza lavoro siano finanziate in misura paritaria con fondi pubblici e privati, mentre le reti trans-europee sarebbero per l'80% a carico del settore privato e per il 20% di quello pubblico. A sua volta, la quota pubblica verrebbe finanziata, in parti uguali, dai singoli Stati e da una nuova Agenzia europea per Lisbona. Sulla base di queste ipotesi, gli impegni finanziari dell'Agenzia europea per Lisbona ammonterebbero a 4,2 miliardi di euro nel 2006 per salire a 21,2 miliardi nel 2010, mentre gli impegni per il pagamento di interessi a carico del bilancio comunitario risulterebbero pari a 500 milioni di euro nel 2006 e raggiungerebbero i 7,7 miliardi a partire dal 2010 fino al rimborso del debito.

L'Isae ha poi condotto una simulazione degli effetti di questi interventi nell'ipotesi che vi sia un coordinamento tra l'azione per il rilancio e la politica monetaria, assumendo che la Banca centrale europea si astenga dal contrastare - per timore di un'accelerazione dell'inflazione - gli effetti espansivi dei nuovi investimenti e lasci quindi inalterati i tassi di interesse. In questa simulazione, gli effetti sono significativi in termini di crescita del Pil, al costo di un'inflazione leggermente più elevata (un punto in più a fine periodo nell'area euro), ma in assenza di effetti di spiazzamento degli investimenti e grazie al contributo positivo dell'aumento dei consumi, con un incremento del tasso di crescita del Pil pari mediamente a tre/quattro decimi di punto. Tenuto conto dell'andamento quasi stagnante della popolazione europea, questa dinamica tenderebbe a coincidere con quella del reddito pro-capite che tornerebbe ad aumentare, dopo molti anni, più che negli Stati Uniti: in questo scenario, il processo di *catching up* dei cittadini europei nei confronti di quelli americani, interrottosi a metà degli anni Novanta, riprenderebbe un nuovo slancio. Il guadagno complessivo in termini di prodotto interno lordo sarebbe superiore all'impegno finanziario necessario per attuare il piano di investimenti: a fine periodo, a fronte di una quota sul Pil di investimenti addizionali pari all'1%, il Pil aumenterebbe di 1,5 punti. Inoltre, lo sforzo finanziario pubblico sarebbe più che compensato dall'aumento del Pil, permettendo al deficit di ridursi mediamente di tre decimi di punto.

Un'agenda per promuovere la crescita

In letteratura vi è un consenso generalizzato sul fatto che, dato che l'Europa si è avvicinata alla frontiera tecnologica e non può più seguire un sentiero di sviluppo fondato sull'imitazione di innovazioni tecnologiche adottate nelle aree più avanzate del mondo, le spese in ricerca e sviluppo debbano essere fortemente incrementate⁸. Ma questo non è avvenuto nell'ultimo decennio in cui i paesi dell'Europa a 15 hanno investito l'1,9% del Pil in R&D contro un 2,6% degli Stati Uniti. Ma questo incremento della spesa di per sé non è sufficiente se non viene accompagnato da una serie di altre iniziative su cui è più difficile realizzare un consenso diffuso.

Un primo obiettivo da conseguire riguarda il *completamento del mercato interno*, che è oggi è messo in discussione a fronte dell'allargamento e della sfida che proviene dai paesi industrialmente emergenti. Il completamento del mercato interno deve riguardare prioritariamente due settori:

- l'apertura del mercato dei servizi. Non è pensabile di escludere dal mercato unico un settore che rappresenta il 70% del Pil europeo e in cui lo scarto di produttività rispetto agli Stati Uniti è più rilevante. L'integrazione è particolarmente importante per i servizi alle imprese, per cui le dimensioni del mercato condizionano gli investimenti in R&D, e quindi in innovazione. Per altri servizi, come i

⁸ Su questo punto si veda da ultimo Aghion P. [2006]

servizi alla persona che per loro natura si fondano sul vicinato e per i servizi che possono essere forniti a distanza, l'integrazione è meno rilevante. Ma è certo che l'Europa non può rinunciare a questo fattore di promozione della produttività e della crescita;

- il completamento dell'integrazione finanziaria. Questa è ancora largamente incompleta, anche all'interno della zona euro, per ragioni industriali, regolamentari e fiscali. Il paradosso più evidente in questo campo è che l'ostacolo maggiore, ossia l'esistenza di monete diverse, è stato superato con costi e sacrifici elevati, ma i benefici di questo sforzo risultano in larga misura vanificati dal nazionalismo finanziario e dalla concorrenza fra le autorità nazionali di regolamentazione.

Un secondo obiettivo riguarda il *rilancio dell'integrazione positiva*. Si tratta in particolare di promuovere attive politiche comuni in almeno tre settori:

- investimenti in infrastrutture per legare fra di loro i diversi mercati, sia nel settore dei trasporti, sia per i settori industriali a rete (elettricità e altre fonti di energia, telecomunicazioni);

- creazione di uno spazio europeo della ricerca e dell'insegnamento superiore. La creazione di un Consiglio Europeo della Ricerca, con il compito di finanziare progetti di ricerca sulla base di criteri di qualità scientifica, rappresenta certamente un importante passo in avanti. Il Consiglio dovrà agire senza tener conto di considerazioni di nazionalità dei progetti e dovrà evitare di orientare la ricerca in direzioni esclusive. Per quanto riguarda l'insegnamento, l'intervento comunitario dovrà manifestarsi soltanto a partire dal terzo ciclo, dove si manifesta l'interfaccia fra insegnamento e ricerca, per promuovere la creazione di un sistema europeo di università di élite, capaci di attrarre i migliori docenti e studenti da tutto il mondo. Questo obiettivo giustifica l'attribuzione di un finanziamento comunitario selettivo sulla base di criteri di eccellenza;

- ripresa di politiche anti-cicliche attive. La politica economica deve accompagnare la realizzazione delle necessarie riforme strutturali, attenuandone i costi di breve periodo e riducendo i costi politici che ne rendono difficile il varo. Oggi l'Europa è confrontata con una politica monetaria che mira unicamente alla stabilizzazione del livello dei prezzi, mentre la politica fiscale, che è condotta in misura pressoché assoluta a livello nazionale, si pone come obiettivo prioritario il rientro entro i limiti di indebitamento fissati dal Trattato di Maastricht e l'adeguamento alle prescrizioni del Patto di Stabilità. D'altra parte, a livello europeo l'unica competenza in materia di politica economica prevede il coordinamento delle misure nazionali e le dimensioni del bilancio comunitario – e la sua attuale rigidità – ne impediscono in ogni caso un uso attivo a fini di stabilizzazione.

In definitiva, se si vogliono perseguire gli obiettivi fissati nell'Agenda di Lisbona, è necessario promuovere la realizzazione delle riforme strutturali a livello nazionale, e, al contempo, accompagnarle con il completamento del mercato interno e con un rafforzamento delle politiche di integrazione positiva a livello europeo. Ma il conseguimento di questi obiettivi richiede altresì la disponibilità di maggiori risorse per integrare quelle di cui dispone attualmente il bilancio comunitario, anche attraverso l'utilizzo di strumenti di indebitamento emessi dall'Unione, e una riforma della struttura del bilancio per renderla più conforme al perseguimento degli obiettivi di Lisbona. Ma le recenti discussioni sulla definizione delle prospettive Finanziarie 2007-2013 hanno messo ancora una volta in evidenza la difficoltà di raggiungere entrambi questi obiettivi.

La struttura del bilancio dell'Unione

Nelle discussioni che hanno seguito la definizione delle Prospettive finanziarie 2007-2013 l'accento è caduto principalmente su due temi: le dimensioni e la composizione del bilancio comunitario. La Commissione aveva proposto un limite delle risorse proprie fissato in misura pari all'1,24% del Pil

europeo e una composizione che, pur prevedendo una contrazione della spesa agricola al 30% sul totale, non lasciava sufficiente spazio alle nuove politiche. Questo approccio è stato criticato, da un lato, dai sei paesi che non intendevano superare un limite per il bilancio superiore all'1% del Pil, sia dal governo di Blair che intendeva dare maggiore spazio alle misure previste dall'agenda di Lisbona.

Nella stessa prospettiva si collocano anche le proposte del Rapporto Sapir [2003] che assumono che le dimensioni del bilancio non debbano superare l'1% del Pil comunitario e prevedono un parziale abbandono della politica agricola comune per fare spazio alle nuove politiche necessarie per conseguire gli obiettivi di Lisbona. In particolare, il 45% delle risorse dovrebbe essere assegnato alle spese per promuovere sviluppo e competitività e il 40% alla convergenza delle economie dei paesi membri, lasciando soltanto un 15% alla spesa agricola. Nulla viene previsto in questo rapporto per il finanziamento della politica estera e della difesa e per le politiche destinate alla sicurezza interna e alla giustizia. Gros e Micossi [2005] prevedono invece una completa ri-nazionalizzazione della spesa agricola in modo tale da lasciare maggiore spazio alle spese per lo sviluppo e la competitività - cui viene riservata una quota pari al 37,5% del totale -, sia alle spese per il secondo e il terzo pilastro, che nell'insieme verrebbero ad assorbire il 22,5% di un bilancio che comunque non dovrebbe superare nel complesso un ammontare pari all'1% del Pil europeo. Nell'ambito delle spese destinate a promuovere la crescita il 25% verrebbe assorbito dalla spesa per R&D, mentre risorse aggiuntive vengono previste per le infrastrutture e per l'istruzione superiore.

Queste proposte, per quanto innovative rispetto allo status quo attuale, non consentono certamente di far fronte in misura adeguata alle necessità di espansione delle dimensioni del bilancio comunitario richieste sia dall'allargamento già realizzato nei confronti dell'Europa centro-orientale e di alcuni paesi mediterranei - con la prospettiva dell'ingresso di nuovi paesi, soprattutto nell'area dei Balcani -, sia dalla completa realizzazione delle politiche attive indispensabili per conseguire gli obiettivi di Lisbona. Ma è chiaro che, nell'attuale congiuntura politica, dopo il no francese e olandese alla ratifica della Trattato costituzionale, l'obiettivo di un allargamento delle dimensioni del bilancio comunitario appare di ben difficile realizzazione.

Il finanziamento del bilancio dell'Unione

Anche nell'ipotesi che le dimensioni complessive del bilancio rimangano invariate ad un livello intorno all'1% del Pil europeo, si pone comunque il problema di valutare le diverse forme alternative di prelievo che possono essere utilizzate per finanziare la spesa dell'Unione, in particolare in sostituzione del contributo commisurato al Pil di ciascun paese membro che rappresenta oggi la forma principale di risorsa propria. In questa prospettiva, e in analogia con quanto già avviene in Italia per quanto riguarda il finanziamento di regioni ed Enti locali, appare opportuno valutare l'ipotesi di finanziare il bilancio con una nuova sovrimposta europea sulle imposte sul reddito prelevate dagli Stati membri, applicando un semplice meccanismo perequativo (Majocchi [2000]). L'introduzione di questa sovrimposta presuppone una riforma dell'attuale quarta risorsa, che ne accresce tuttavia in modo significativo gli effetti redistributivi e, in parte, di stabilizzazione. Il meccanismo proposto prevede che il gettito totale che deve essere prodotto da questa sovrimposta - definito, come già avviene per la quarta risorsa, come differenza residuale fra la spesa comunitaria e il gettito delle altre risorse proprie - venga innanzitutto distribuito fra gli Stati membri sulla base della quota del Pil di ciascun Paese sul Pil europeo. Quindi, l'ammontare di risorse che ogni Stato membro deve versare al bilancio comunitario viene modificato applicando un coefficiente di progressività, calcolato sulla base del rapporto fra il reddito pro-capite di quel Paese ed il reddito medio pro-capite dell'intera Unione. In questo modo i

Paesi più ricchi dovranno contribuire al bilancio in misura maggiore rispetto agli Stati economicamente meno sviluppati.

Una volta definito l'ammontare complessivo di risorse che un determinato Paese deve versare al bilancio, si può ipotizzare che, al fine di rendere più trasparente l'onere del finanziamento, ogni Stato membro provveda a distribuire il carico tributario fra i suoi cittadini imponendo una sovrimposta che viene a gravare sull'imposta progressiva sul reddito, senza variarne la struttura. Naturalmente, l'applicazione di questa sovrimposta non modifica in alcun modo la forma della funzione dell'imposta progressiva adottata in ciascun paese, e quindi il grado di progressività definito sulla base della corrispondente funzione sociale del benessere.

Dal punto di vista dell'efficacia della politica fiscale i vantaggi di un sistema di finanziamento del bilancio dell'Unione attraverso una sovrimposta europea gravante sulle imposte nazionali sul reddito possono essere sintetizzati in questi tre punti:

- trasparenza dell'imposta: i cittadini sarebbero consapevoli del carico fiscale legato al finanziamento della spesa europea. Questo elemento diventa rilevante se in prospettiva la dimensione del bilancio è destinata a crescere in misura significativa;
- effetti redistributivi: questo tipo di imposizione ha effetti redistributivi positivi fra le diverse aree dell'Unione caratterizzate da livelli non omogenei di sviluppo economico e può quindi rappresentare un primo passo verso l'introduzione di un sistema effettivo di *Finanzausgleich*, che è d'altra parte inevitabile nella misura in cui l'Europa appare destinata ad evolvere verso un'Unione di natura federale;
- effetti di stabilizzazione: un prelievo commisurato al reddito rafforza le caratteristiche di stabilizzazione automatica del bilancio. Naturalmente la misura degli effetti di stabilizzazione dipende in modo rilevante, oltre che dall'ammontare del gettito complessivo, anche da alcune caratteristiche tecniche del prelievo, che tendano a ridurre lo sfasamento temporale fra variazioni del reddito e variazioni dell'imposta. Infine, un vantaggio ulteriore di questa proposta consiste nel fatto che essa non presuppone una preventiva armonizzazione della legislazione esistente in ciascun paese dell'Unione in tema di imposizione personale sul reddito.

Conclusioni

In questo lavoro sono emerse alcune ipotesi per interpretare il declino dell'Europa e per definire un'agenda per promuovere la crescita:

- l'Europa deve oggi fronteggiare con crescente difficoltà la competizione non solo con gli Stati Uniti, ma anche con le economie dei paesi emergenti, e nel corso dell'ultimo decennio ha visto ridursi il tasso di crescita della produttività con effetti negativi sulla competitività della propria economia;
- è necessario portare avanti con maggior decisione le riforme per garantire una maggiore flessibilità sia del mercato dei prodotti, sia del mercato del lavoro;
- occorre rafforzare la spesa per infrastrutture e per R&D al fine di integrare maggiormente il mercato interno e spostare l'economia verso la frontiera tecnologica con un tasso di innovazione più rapido sia nel settore industriale, sia in quello dei servizi;
- il processo di attuazione delle riforme dovrebbe essere accompagnato da politiche macroeconomiche espansive per consentire di far fronte ai costi legati all'attuazione delle riforme.

Sulla base di queste considerazioni, che appaiono in larga misura condivise, emerge con estrema urgenza la necessità di avviare finalmente a realizzazione l'Agenda di Lisbona e la riforma del bilancio

dell'Unione, la cui struttura dovrebbe riflettere le nuove priorità definite nel Consiglio europeo di Lisbona. Anche il finanziamento delle politiche comuni dovrebbe essere profondamente riformato, introducendo una sovrimposta europea sulle imposte nazionali sul reddito in sostituzione della quarta risorsa e facendo ricorso alle emissioni di *Union bonds* per finanziare la realizzazione delle necessarie infrastrutture materiali e immateriali e per rilanciare la competitività della produzione europea.

E' un fatto invece che Lisbona non avanza, come è stato illustrato con grande evidenza dal rapporto Kok [2004], e le riforme proposte dalla Commissione sono in realtà ben lontane dal favorire il raggiungimento di questo obiettivo. Le giustificazioni del fallimento di Lisbona vanno quindi cercate in altra direzione e sono state illustrate con grande chiarezza in un recente lavoro di Collignon [2006], che mette in evidenza la natura di bene pubblico degli obiettivi definiti nell'Agenda di Lisbona. Gli Stati membri hanno quindi convenienza ad agire come *free riders* per sfruttare i benefici delle riforme e delle iniziative portate avanti dagli altri paesi senza pagarne il costo. Anche se una soluzione cooperativa sarebbe in grado di portare maggiori benefici per tutti i paesi che prendono parte all'accordo, la strategia dominante è quella non-cooperativa che non consente di avanzare lungo la strada che porta alla realizzazione degli obiettivi fissati.

Per questa ragione, se si vuole realizzare sul serio un effettivo rilancio dell'economia europea occorre passare da un sistema di *governance without government*⁹ a un sistema di *governance of a government*, ossia alla creazione di un governo effettivo dell'economia capace di superare le inefficienze del *metodo aperto di coordinamento* previsto a Lisbona e consolidato nei suoi elementi di debolezza dalla decisione del Consiglio europeo del 22-23 marzo 2005. Ma di questa esigenza non sembra che esista consapevolezza nella classe politica europea, che non appare neppure in grado di portare a compimento il processo di ratifica di un Trattato costituzionale che, su questo terreno, aveva comunque realizzato passi in avanti del tutto insufficienti per garantire una capacità di governo adeguata per promuovere un effettivo rilancio dell'economia europea.

⁹ Cfr. Rhodes R.A.W. [1996]

Riferimenti bibliografici

- Aghion P. [2006], *A Primer on Innovation and Growth*, Bruegel Policy Brief, No. 6, Bruxelles, October
- Aghion P., Cohen É., Pisani-Ferry J. [2006], *Politique économique et croissance en Europe*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris
- Alesina A., Giavazzi F. [2006], *The Future of Europe: Reform or Decline*, Mit Press, Cambridge, MA
- Blanchard O. [2004], *The Economic Future of Europe*, NBER Working Paper, n. 10310
- Altomonte C., Nava M. [2005], *Economics and Policies of an Enlarged Europe*, Edward Elgar, Cheltenham
- Collignon S. [2006], *The Lisbon Strategy, Macroeconomic Stability and the Dilemma of Governance with Governments*, gennaio, (www.StefanCollignon.de)
- Commissione europea [1993], *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, Libro Bianco, Bollettino delle Comunità europee, Supplemento n. 6
- Commissione europea [2005], *Azioni comuni per la crescita e l'occupazione. Il programma comunitario di Lisbona*, COM(2005)330, Bruxelles, 20 luglio 2005
- De Nardis S. [2005], *Crescita e struttura produttiva dell'Italia: un confronto con i principali paesi industriali*, in Isae, *Le previsioni per l'economia italiana*, febbraio
- Denis C., Mc Morrow K., Röger W., Veugelers R. [2005], *The Lisbon Strategy and the EU's Structural Productivity Problem*, EC Economic Papers, no. 221, Brussels, February
- Gordon R. [2004], *Why was Europe Left at the Station When America's Productivity Locomotive Departed?*, Cepr, London
- Gros D., Micossi S. [2005], *A Better Budget for the European Union*, CEPS Policy Brief No. 64, Brussels, February
- Isae [2004], *Le previsioni per l'economia italiana*, Roma, luglio
- Isae [2005], *Le previsioni per l'economia italiana*, Roma, luglio
- Kok Report [2004], *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Brussels, November (http://europa.eu.int/comm/Lisbon_strategy/index_en.html)
- Majocchi A. [2000], *Greening Tax Mixes in Oecd Countries: A Preliminary Assessment*, in "Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze", pp. 361-395
- Majocchi A. [2003], *Fiscal Policy Coordination in the European Union and the Financing of the Community Budget*, School of International Studies, University of Trento, WP n. 1
- McGuckin R., B. van Ark B. [2005], *Productivity, Employment and Income in the World Economies*, The Conference Board, New York
- O'Mahoney M., van Ark B. (eds.), [2003], *EU Productivity and Competitiveness: An Industry Perspective. Can Europe Resume the Catching-up Process?*, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg, November
- Rhodes R.A.W. [1996], *The New Governance: Governing without Government*, in "Political Studies", 1996, n.3, pp. 652-667
- Saltari E., Travaglini G. [2006], *Le radici del declino economico. Occupazione e produttività in Italia nell'ultimo decennio*, Utet, Torino,
- Sapir Report [2004], *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Oxford University Press
- Shelburne R.C. [2005], *Is Europe Sick?*, in "Global Economy Journal", Vol. 5, Issue 3
- van Ark B., Inklaar R., McGuckin R. [2003], *Changing Gear: Productivity, ICT and Service Industries in Europe and the United States*, in Christensen J.F., Maskell P.(eds.), *The Industrial Dynamics of the New Digital Economy*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 56-99
- van Ark B., Guillemineau C., McGuckin R.H. [2006], *U.S. Productivity Growth Slowing Sharply as Emerging Markets Catch Up*, The Conference Board, New York, January

Tavola 1 - Evoluzione del Pil pro-capite in PPA			
	USA	EU 15	Italia
1961-1970	100	68	63
1971-1980	100	74	71
1981-1990	100	74	75
1991-2004	100	72	74
1995-2004	100	71	73

Fonte: Saltari, Travaglini [2006], p. 24

Tavola 2 – Italia: produttività, intensità fattoriali e prezzi relativi (variazioni percentuali medie annue)			
	1993-1999	1999-2003	Variazione
	A	B	B su A
Variazione della produttività del lavoro	2,6	-0,1	-2,6
Contributi alla variazione della produttività del lavoro			
capitale/lavoro	0,7	0,4	-0,3
servizi intermedi/lavoro	0,8	-0,2	-1,0
produttività totale dei fattori	1,1	-0,3	-1,4
Variazione nelle intensità fattoriali			
capitale/lavoro	2,5	1,5	-1,0
servizi intermedi/lavoro	4,4	-0,7	-5,1
Variazione nei prezzi relativi dei fattori			
costo lavoro/costo capitale	1,6	0,8	-0,7
costo lavoro/costo servizi intermedi	1,8	-8,4	-10,2

Fonte: De Nardis [2005], p. 251