

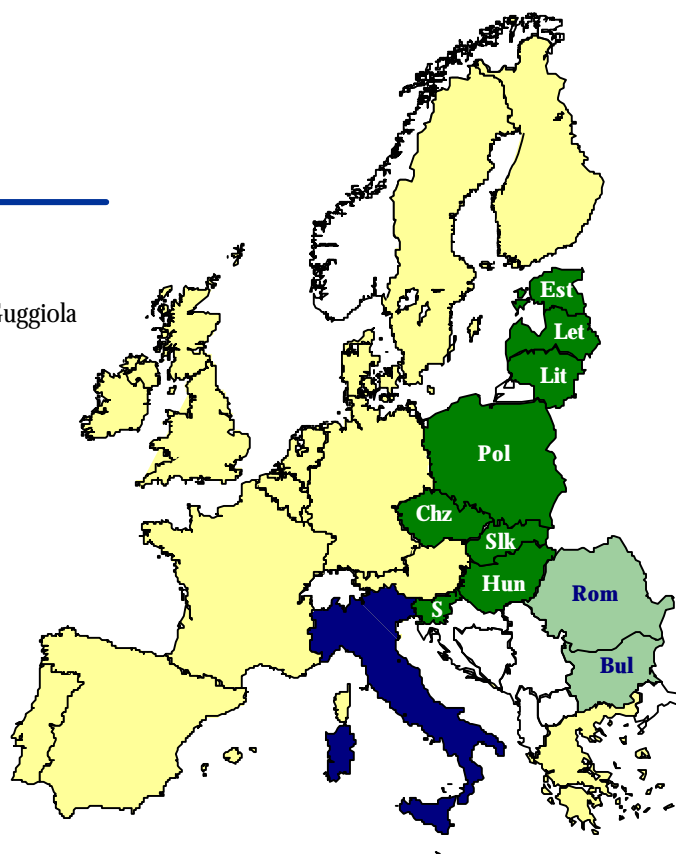
# Indice della libertà economica dell'Unione Europea

## Rapporto 2002

---

a cura di Giovanni Ronca  
con la collaborazione di  
Paolo Bussi, Davide Donati e Gabriele Guggiola

Coordinamento di Roberto Bagnoli



© 2002 Centro di Ricerca e Documentazione «Luigi Einaudi», Torino

Corriere della Sera, Milano

Lazard, Milano

Centro di Ricerca e Documentazione «Luigi Einaudi»  
Via Ponza, 4  
10121 Torino – Italy

Tel. +39.011.5591611 – Fax +39.011.5591691

E-mail [segreteria@centroeinaudi.it](mailto:segreteria@centroeinaudi.it)

Corriere della Sera  
Via Solferino, 28  
20121 Milano – Italy

Tel. +39.02.6339 – Fax +39.02.62827625

E-mail [Postacorriere@rcs.it](mailto:Postacorriere@rcs.it)

Lazard  
Via dell'Orso, 2  
20121 Milano - Italy

Tel. +39.02.723121 – Fax +39.02. 860592

Il *Rapporto 2002* è disponibile su Internet alle pagine  
<http://www.centroeinaudi.it> e <http://www.corriere.it>

## Sommario

Introduzione .....	3
Metodologia di calcolo dell'Indice.....	5
I risultati del Rapporto 2002.....	7
I.    L'Unione Europea .....	7
II.   La posizione dell'Italia.....	8
III.  Il caso spagnolo.....	10
L'allargamento dell'Unione Europea.....	12
I.    Le tappe storiche dell'allargamento dell'UE .....	12
II.   I prossimi passi verso la Grande Europa .....	13
III.  Luci e ombre sul sentiero dell'allargamento.....	15
IV.   I risultati dell'Indice per i paesi candidati all'adesione.....	17
L'Indice componente per componente .....	19
I.    Il peso dello Stato .....	20
II.   La struttura dell'economia .....	22
III.  La legalità.....	25
IV.   La struttura della tassazione .....	27
V.    La politica monetaria e la stabilità dei prezzi .....	29
VI.   Il mercato del credito .....	30
Conclusioni .....	31

## Introduzione

L'Indice della libertà economica dell'Unione Europea giunge alla sua seconda edizione. Quest'anno l'analisi si arricchisce di un nuovo capitolo: la valutazione della libertà economica di 5 degli 8 paesi dell'Europa centro-orientale ammessi alle negoziazioni per l'adesione all'Unione Europea nel 2004 (i cosiddetti PECO).

«*The process has become irreversible and the benefits of enlargement are already visible*»,<sup>1</sup> si legge nella brochure ufficiale sull'allargamento dell'Unione. Siamo convinti che ciò sia vero, benché altrettanto visibili potrebbero essere i costi economici e sociali dell'integrazione, almeno nel breve periodo. La domanda che ci si pone, dunque, è la seguente: come impatterebbe oggi l'ingresso di nuovi membri sulla condizione di libertà economica del resto dell'UE? Il *Rapporto 2002* ha cercato di fornire qualche indicazione a tal proposito.

Prima di affrontare la discussione dei risultati, è opportuno ripercorrere brevemente la ratio e i fondamenti della tipologia di analisi qui proposta.

*La libertà economica può genericamente definirsi come l'assenza di ogni tipo di coercizione o vincolo alla produzione, alla distribuzione o al consumo di beni e servizi al di là dei limiti necessari agli individui per preservare la libertà stessa.*

L'idea di definire e misurare la libertà economica di un paese è nata poco più di undici anni fa nel corso di una serie di conferenze organizzate, tra gli altri, dal premio Nobel per l'Economia Milton Friedman. Il ciclo di conferenze porta alla nascita dell'Economic Freedom Network – una rete di più di 50 istituti di ricerca di tutto il mondo di cui il Centro Einaudi è partner per l'Italia dal 1997 – e alla pubblicazione periodica del *Report* intitolato *Economic Freedom of the World*.

Nel *Report* la misurazione della libertà economica viene realizzata attraverso l'elaborazione di un indice sintetico mondiale – l'*Economic Freedom Index* – basato su una serie di parametri che, opportunamente ponderati, generano una classifica completa e accurata per più di 120 paesi del mondo. Benché lo schema logico applicato si sia rivelato generalmente valido, l'Indice mondiale ha dimostrato di avere in sé alcuni limiti. La necessità di mettere a confronto un gran numero di paesi a volte molto eterogenei tra loro ha, infatti, costretto i ricercatori a utilizzare una serie di parametri con un alto grado di approssimazione, adatti sì a definire a grandi linee la situazione della libertà economica a livello mondiale, ma inadatti a cogliere le sfumature tra paesi apparentemente simili se collocati nel contesto globale (è il caso dell'Unione Europea).

A ciò si aggiunge la difficoltà di reperire per ogni paese dati sufficientemente recenti per poter utilizzare il *Report* come strumento di osservazione «in tempo reale» dell'evoluzione della libertà economica nei singoli paesi. In ultimo, l'Economic Freedom Network non ha mai considerato l'Unione Europea come un'unica entità economica e conseguentemente non ha mai elaborato un indice di libertà dell'UE.

Per ovviare alla bassa «sensibilità» e agli altri limiti impliciti dell'Indice mondiale, il Centro Einaudi e il Corriere della Sera, con la co-sponsorizzazione di Lazard, hanno

---

<sup>1</sup> *Enlargement of the European Union – An historic opportunity*, Commissione Europea, 2001, pag. 1.

deciso di applicare lo schema metodologico sviluppato negli anni di collaborazione con l'Economic Freedom Network ai 15 paesi membri dell'Unione Europea ovvero ad un *cluster* di nazioni economicamente e politicamente affini, variando opportunamente i parametri originariamente utilizzati nel computo dell'Indice mondiale, dando ad essi la «sensibilità» sufficiente per cogliere le sfumature che distinguono i paesi sviluppati e adattandoli al contesto economico dell'UE e alle caratteristiche intrinseche del Mercato Unico Europeo. È nata così la prima edizione dell'Indice, il *Rapporto 2001*, presentato a Milano nel febbraio del 2001.

Le prospettive di allargamento, che dovrebbero portare forse già alla fine del 2002 la Commissione Europea a proporre l'ammissione di 10 nuovi membri entro il 2004, hanno spinto il Centro Einaudi e il Corriere della Sera, con la co-sponsorizzazione di Lazard, ad allargare l'analisi ad alcuni dei PECO, ovvero dei paesi dell'Europa centro-orientale candidati all'adesione. Si è dunque calcolato l'Indice anche per Estonia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovenia e Ungheria (raggruppati come «PECO-5») ovvero ai 5 paesi dell'Europa centro-orientale che la Commissione Europea, già nel 1997, aveva dichiarato idonei – alla lista si aggiungeva Cipro – a cominciare fin da subito le negoziazioni per l'ammissione all'UE e ai quali il Consiglio di Berlino ha aggiunto nel 1999 Lettonia e Lituania (parzialmente valutate nel *Rapporto 2002*), Malta e Slovacchia.

\* \* \*

Si ritiene che i risultati ottenuti diano adito a numerose riflessioni sul piano sia economico, sia socio-politico. Le interpretazioni – come si è già sottolineato nella passata edizione del *Rapporto* – sono tante e spesso assolutamente non univoche. Si è dunque scelto di non addentrarsi più del necessario, lasciando al lettore la libera e soggettiva interpretazione delle elaborazioni proposte, ribadendo, ancora una volta, la seguente raccomandazione: *l'Indice in sé analizza soltanto alcuni aspetti del «vivere economico» dei paesi considerati e, dunque, se ne suggerisce un utilizzo accorto, senza eccedere in forzature interpretative e usi strumentali.*

## Metodologia di calcolo dell'Indice

Il grado di libertà economica è stato misurato con l'utilizzo di 18 parametri. Ogni parametro è basato su dati quantitativi oggettivi e aggiornati, derivati da fonti riconosciute e statisticamente accurate. Le fonti utilizzate (riportate sul sito Internet del Centro Einaudi) sono in parte mutate dal *Report* intitolato *Economic Freedom of the World*, citato nell'*Introduzione*, in parte introdotte e arricchite nella libera elaborazione dell'Indice a completamento dell'importante lavoro già svolto dall'Economic Freedom Network.

I singoli parametri sono stati raggruppati in sei aree omogenee a seconda dell'ambito nel quale si procede alla misurazione del grado di libertà economica. Le sei aree analizzate dall'Indice sono: (I) il peso dello Stato, (II) la struttura di base dell'economia, (III) la legalità, (IV) la struttura della tassazione, (V) la politica monetaria e la stabilità dei prezzi, (VI) il mercato del credito.

In alcuni casi si è fatto riferimento a dati continui (variabili economiche come il Pil, la spesa pubblica, l'inflazione, eccetera); in altri casi, si è valutata la presenza o meno di una data situazione (per esempio, l'obbligatorietà del servizio militare) ovvero ci si è basati su indagini d'opinione eseguite su campioni statisticamente significativi da enti specializzati (è il caso, per esempio, degli indicatori sulla legalità). Nell'utilizzo di questa seconda tipologia di giudizi (valutazione di situazioni specifiche e indagini d'opinione) si è assegnato un voto utilizzando una scala in base 10, dove 10 corrisponde al paese che ha registrato la condizione o il giudizio migliore. Valutando l'obbligatorietà del servizio militare, ad esempio, si è assegnato voto 10 a quei paesi in cui non vige l'obbligo, mentre si è dato voto 1 dove la durata della leva è maggiore di 13 mesi.

Per i dati continui si è applicata una diversa formula a seconda del fatto che il dato indicasse una (a) minore o (b) maggiore libertà economica.

- (a) È il caso in cui un dato più elevato indica una minore libertà economica (ad esempio, per le tre componenti relative al peso dello Stato, alti valori di consumi, spese ed entrate pubbliche correnti indicano una maggiore ingerenza dello Stato nell'economia e dunque un minore grado di libertà economica). Si è proceduto all'assegnazione del voto con la seguente formula:  $(V_{max}-V_i)/(V_{max}-V_{min})*10$ , che tiene conto della proporzionalità inversa tra dato continuo e libertà economica.  $V_i$  rappresenta il valore della componente nel paese,  $V_{max}$  rappresenta il valore per il quale si è assegnato un voto prossimo a zero,  $V_{min}$  il valore corrispondente al voto 10. In alcuni casi  $V_{max}$  e  $V_{min}$  sono scelti prendendo il 1990 come anno base (se negli altri anni un paese riesce a ottenere valori di  $V_i$  minori di  $V_{min}$ , ottiene comunque voto 10).
- (b) È il caso in cui un dato più elevato indica una maggiore libertà economica (ad esempio, l'indicatore relativo alla quota del credito allocata al settore privato, per il quale un maggior valore di  $V_i$  indica una maggiore libertà economica). Si è quindi utilizzata la formula  $(V_i-V_{min})/(V_{max}-V_{min})*10$ , che tiene conto della proporzionalità diretta tra dato continuo e libertà economica.

Le 18 componenti sono state ponderate secondo lo schema riportato nella tabella che segue.

## Le componenti dell'Indice (valori %)

<b>(I) Peso dello Stato</b>	<b>[10]</b>
A) Consumi pubblici	(50)
B) Entrate correnti	(25)
C) Spesa pubblica totale	(25)
<b>(II) Struttura di base dell'economia</b>	<b>[25]</b>
A) Stabilità dell'apparato burocratico pubblico	(25)
B) Disoccupazione	(25)
C) Diffusione dell' <i>information technology</i>	(25)
D) Obbligo del servizio militare	(25)
<b>(III) Legalità</b>	<b>[15]</b>
A) Applicazione e rispetto delle leggi	(50)
B) Livello di corruzione	(50)
<b>(IV) Struttura della tassazione</b>	<b>[20]</b>
A) Pressione tributaria	(25)
B) Imposte sui redditi da lavoro (% sulla retribuzione lorda)	(25)
C) Prelievo totale sui redditi da lavoro (% sui costi del lavoro)	(25)
D) Pressione contributiva	(25)
<b>(V) Politica monetaria e stabilità dei prezzi</b>	<b>[15]</b>
A) Crescita dell'offerta di moneta	(34)
B) Stabilità dei prezzi	(33)
C) Inflazione	(33)
<b>(VI) Mercato del credito</b>	<b>[15]</b>
A) Credito al settore privato	(75)
B) Tassi di interesse negativi	(25)

Dalla media dei risultati ottenuti per i singoli paesi ponderati per il Pil si ottiene:

- l'Indice della libertà economica dei 15 paesi dell'Unione Europea;
- l'Indice della libertà economica dei 12 paesi aderenti all'Unione Monetaria Europea (compresa la Grecia);
- l'Indice di libertà economica di 5 degli 8 paesi dell'Europa centro-orientale (PECO-5) candidati a un prossimo ingresso nell'UE.

L'indicatore «UE + PECO 5» è il risultato della media dei voti dell'UE e dei PECO-5 ponderata per il Pil totale delle singole aree in parità di potere d'acquisto. *Nell'aggiornamento dei dati si è proceduto al ricalcolo dell'Indice anche per l'anno precedente. Per questo motivo si possono rilevare alcuni cambiamenti nelle classifiche presentate nel Rapporto 2001, dovuti essenzialmente a correzioni intervenute nei calcoli e nelle aggregazioni operati dalle fonti da cui si sono tratti i dati stessi.*

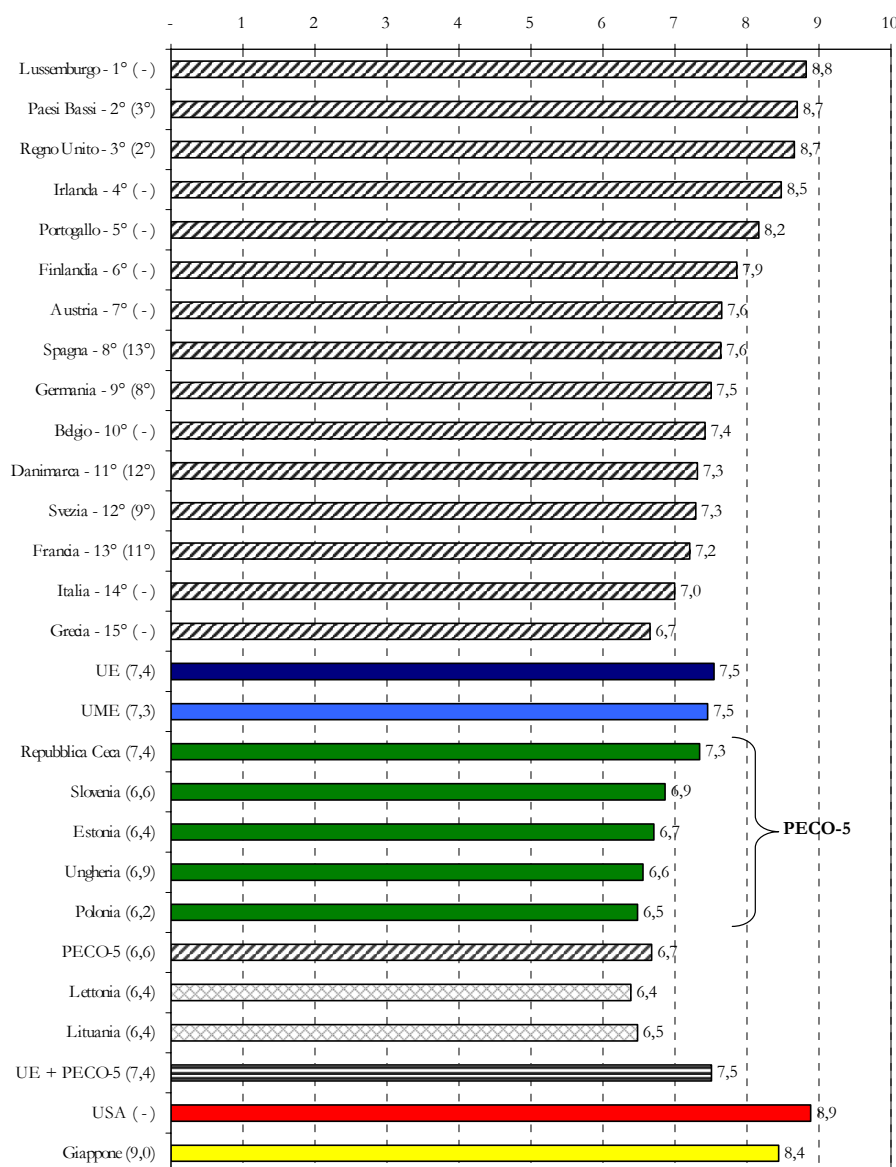
## I risultati del Rapporto 2002

### I. L'Unione Europea

Nel grafico che segue sono rappresentati i risultati del *Rapporto 2002* per i 15 paesi dell'Unione Europea, per 8 paesi dell'Europa centro-orientale candidati all'adesione, per gli Stati Uniti e per il Giappone. Per i 5 PECO per i quali si disponeva di dati completi, si è calcolato il voto medio ponderato (PECO-5).

**Figura 1 – Classifica di libertà economica 2002**

(i voti sono espressi in scala 1-10; tra parentesi è indicata la posizione in classifica o il voto dell'anno precedente)





La classifica generale mostra un ulteriore restringimento del già ridotto *range* nel quale si collocano i voti dei 15 paesi dell'Unione Europea: se nei dati del *Rapporto 2001* minimo e massimo erano separati da 2,4 punti di «libertà», quest'anno i punti sono 2,1, a testimonianza del fatto che l'integrazione europea, e dunque l'omogeneizzazione delle variabili economiche, sta spingendo i livelli di libertà dei diversi paesi verso la convergenza.

Malgrado abbia perso quasi mezzo voto dall'anno scorso, in testa alla classifica rimane il Lussemburgo, la cui «supremazia» (per alcuni aspetti si tratta ancora di un paradiso fiscale) rispetto al resto dell'UE è destinata prima o poi a perdere di significato; seguono i Paesi Bassi che migliorano di qualche centesimo di voto, superando di poco il Regno Unito.

Il primo (e unico) sorpasso degno di nota è quello della Spagna che passa dal 13° all'8° posto, migliorando di  $\frac{3}{4}$  il suo voto assoluto (7,6). Tale variazione, che verrà commentata di seguito, trova le sue motivazioni in particolare nel miglioramento della struttura di base dell'economia (componente II dell'Indice).

L'Irlanda, al 2° posto nel 1997, si è stabilizzata al 4° ormai da tre anni; la Germania va al 9° posto, perdendo una posizione ma rimanendo in linea con la media dell'UE.

L'Italia (14° posto) rimane penultima con un voto pari a 7,0, immutato rispetto all'anno precedente. La Grecia chiude la classifica, anch'essa con voto stabile.

Migliorano di un decimo di voto l'UE (7,5) nel suo complesso e di due decimi la media ponderata dei 12 paesi dell'area Euro, che si allinea a quella dell'intera Unione. La distanza da Stati Uniti (stabili con voto 8,9) e Giappone (tornato al di sotto dei livelli dei primi anni novanta, con voto 8,4) rimane ampia.

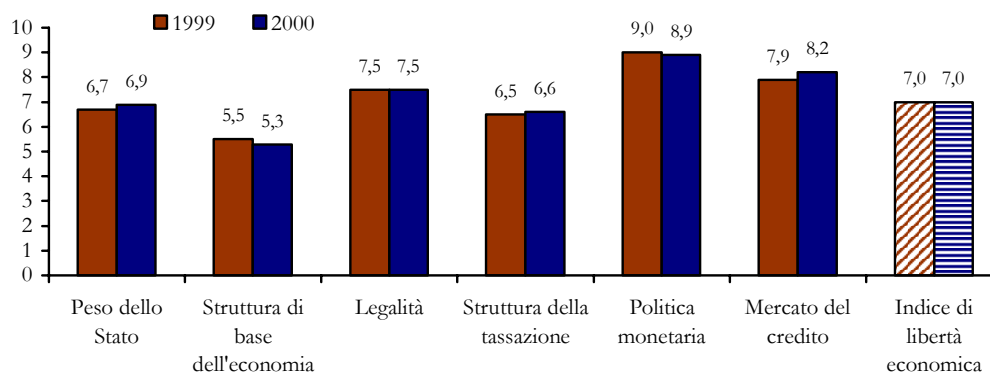
Il commento sui risultati dei PECO è rimandato al capitolo sull'allargamento dell'Unione Europea e all'analisi delle singole componenti dell'Indice.

## II. La posizione dell'Italia

L'Italia (voto 7,0) conserva il 14° posto ormai dal 1995 con un voto in termini assoluti variato di poco (+0,2 in cinque anni).

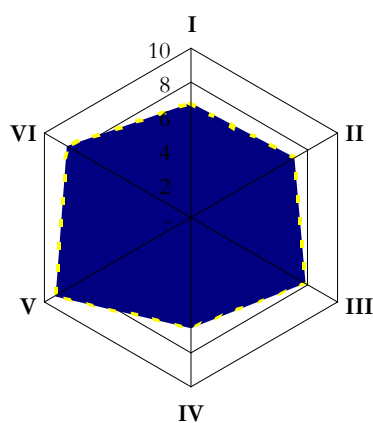
Analizzando il risultato dell'Indice nelle singole componenti si può notare come dal punto di vista della struttura di base dell'economia (II) e della politica monetaria e stabilità dei prezzi (V) la situazione sia addirittura leggermente peggiorata.

Figura 2 – I voti dell'Italia

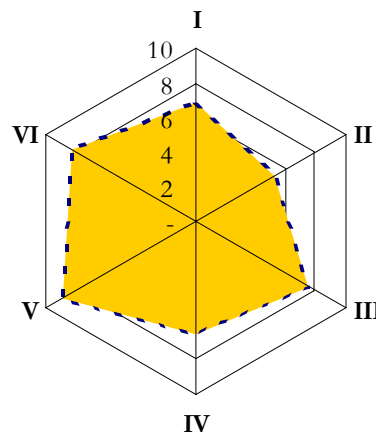


Il peggioramento sotto il profilo della struttura di base dell'economia appare tra le differenze più evidenti anche nel confronto con il resto dell'Unione (l'Italia ottiene un 5,3 contro il 6,9 dell'UE).

Figura 3 – Scomposizione dell'Indice per componenti e raffronto tra UE e Italia



**Unione Europea**  
(voto complessivo 7,5)



**Italia**  
(voto complessivo 7,0)

*Legenda*

I) Peso dello Stato

II) Struttura di base dell'economia

III) Legalità

IV) Struttura della tassazione

V) Politica monetaria e stabilità dei prezzi

VI) Mercato del credito

Per quanto riguarda le altre componenti:

- Il peso dello Stato (I), apparentemente invariato, in realtà vede un'inversione di tendenza sotto il profilo del rapporto delle entrate pubbliche e della spesa pubblica sul Pil, migliorati significativamente; aumentano in termini relativi, invece, i consumi pubblici.

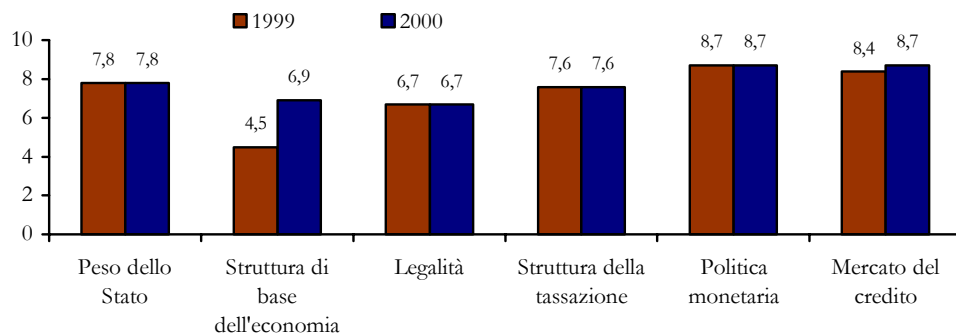
- Sotto il profilo della legalità (III) l'Italia (11°) rimane debole, facendo poco meglio del gruppo di coda formato da Francia, Grecia, Irlanda e Spagna.
- La struttura della tassazione (IV) migliora, facendo guadagnare all'Italia (9°) una posizione.
- Guardando al mercato del credito (VI), l'Italia rimane all'11° posto.

In una prospettiva di allargamento ad Est non mancano le implicazioni per il paese. L'Italia si trova, infatti, in una posizione di confine sempre più marcato tra la Grande Europa, i Balcani ormai «accerchiati» dall'Unione e il sud del Mediterraneo. Il gap nello sviluppo tra le due sponde dell'Adriatico in particolare tenderà ad ampliarsi in maniera sempre più significativa in assenza di politiche mirate dell'Italia verso l'extra-UE e dell'UE verso l'Italia stessa, che non può e non deve essere considerata un cuscinetto di separazione bensì la principale testa di ponte per continuare il dialogo con i paesi ex comunisti e per neutralizzare eventuali nuove minacce di destabilizzazione.

### III. Il caso spagnolo

Una delle migliori performance di quest'anno è quella della Spagna, che passa dal 13° all'8° posto. Il miglioramento del suo voto in termini assoluti è stato repentino: aveva 6,7 nel 1990, raggiungeva 7,0 nel 1999 per poi ottenere 7,6 nel 2000.

Figura 4 – I voti della Spagna per componente



Un'analisi più attenta della situazione conferma i molti lati positivi, ma evidenzia anche una serie di «ombre» – valide per la Spagna come per molti altri paesi dell'Unione, tra cui l'Italia – che potrebbero in futuro mettere a rischio il mantenimento di questo risultato.

Le due aree in cui la Spagna ottiene un miglioramento significativo rispetto all'anno scorso sono quelle della struttura di base dell'economia (il cui voto passa da 4,5 a 6,9) e del mercato del credito (da 8,4 a 8,7). Il balzo non può che essere visto positivamente: i miglioramenti più difficili da ottenere sono, infatti, proprio quelli sotto il profilo della struttura dell'economia, dove il *range* di variabilità tra il primo e l'ultimo della classifica è ancora molto ampio; quindi un così marcato miglioramento è sintomo di indubbio dinamismo economico.

Il miglioramento, comunque, non può ancora dirsi consolidato. Un recente documento dell'OECD<sup>2</sup> elenca una serie di riforme necessarie per trasformare quella che potrebbe essere una crescita rapida ma temporanea in uno sviluppo duraturo. Riforme che dovrebbero toccare il mondo del lavoro, rendendolo più flessibile (dall'Indice si vede che i risultati sotto il profilo della disoccupazione sono ancora modesti), e il mercato della produzione di beni e servizi, rendendo più pregnante la competizione tra imprese; tutti suggerimenti che nascono dalla considerazione di come la Spagna sia un paese a metà del guado che, nonostante notevoli miglioramenti in alcuni settori, deve ancora progredire in altri. Le tariffe telefoniche per gli utenti fissi sono, ad esempio, più alte della media UE; il numero degli utenti di Internet è inferiore alla media del resto dell'Unione (nell'Indice il voto sull'*information technology* si riduce tra il 1999 e il 2000).

Ma non è solo sul lato strutturale dell'economia che si deve concentrare l'attenzione. Il voto sull'inflazione è in leggero calo: l'OECD mette in guardia dal rischio che un'inflazione più alta rispetto alla media degli altri Paesi europei possa col tempo erodere la competitività dell'economia nazionale.

Tra le raccomandazioni dell'OECD ne troviamo poi alcune riguardanti il mercato del credito. Benché l'Indice rilevi un miglioramento in quest'area dovuto all'aumento della percentuale di credito delle banche presso il settore privato, tuttavia vengono espresse raccomandazioni affinché l'apertura al settore privato si combini con una sostanziale indipendenza del management delle banche dagli interessi politici.

Per quel che riguarda la dimensione fiscale e il peso dello Stato nell'economia, non si notano significativi cambiamenti rispetto all'anno precedente. Ciò non allontana il rischio di futuri peggioramenti (per la Spagna come per altri paesi europei): per garantire la sostenibilità di questo risultato è necessario, infatti, non sottovalutare l'importanza di una rapida ed efficace riforma del sistema pensionistico che renda compatibile il contenimento della spesa pubblica con il progressivo invecchiamento della popolazione.

---

<sup>2</sup> OECD Economic Surveys: Spain, 2001.

## L'allargamento dell'Unione Europea

Nel giugno del 1993, al summit di Copenaghen, il Consiglio Europeo ha dichiarato che *«the associated countries of Central and Eastern Europe that so desire shall become members of the Union»*. Nel dicembre del 1997 il processo di allargamento ha avuto inizio con la candidatura di tredici paesi: Bulgaria, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria e Turchia. I negoziati per l'adesione sono cominciati per i primi dodici paesi e dovrebbero concludersi entro il 2002 per le nazioni che verranno ritenute pronte all'adesione già nel 2004; solo la Turchia rimane, per ora, esclusa per motivi di insufficienza democratica.

### I. Le tappe storiche dell'allargamento dell'UE

Il 25 marzo 1957 si firmavano a Roma i Trattati istitutivi della Comunità Economica Europea. Il progetto di unificare l'Europa dopo le tragedie delle due guerre mondiali si inaugurava sotto il segno della collaborazione economica. Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi iniziavano a segnare il tracciato di un cammino che ancora non si è concluso e che ha portato la CEE a trasformarsi non solo nel nome e nelle dimensioni territoriali e demografiche, ma soprattutto nelle sue caratteristiche strutturali.

La CEE si allarga la prima volta alla Gran Bretagna, all'Irlanda e alla Danimarca nel 1973, nel 1981 alla Grecia, alla Spagna e al Portogallo nel 1986, fino all'ultimo ampliamento del 1995 con l'ingresso di Austria, Svezia e Finlandia.

I progressivi allargamenti della Comunità – diventata Unione Europea dopo il Trattato di Maastricht – sono la misura del suo successo.

Dalla sua nascita, l'Europa comunitaria non ha solo mutato confini e lingue, ma ha cambiato radicalmente aspetto. Le competenze dell'Unione si sono moltiplicate, la sua dimensione politica si sta sempre più consolidando, senza parlare dell'unificazione monetaria appena realizzata.

Un iter storico e istituzionale complesso e articolato ha portato una comunità economica a diventare un'unione di stati con una moneta unica e con istituzioni sovranazionali del tutto analoghe a quelle degli stati membri.

Tutta la storia europea contemporanea è segnata dalla presenza dell'Unione di Bruxelles: dal ruolo svolto per la democratizzazione di Grecia, Spagna e Portogallo al traguardo epocale della riunificazione tedesca; dai rapporti con Stati Uniti e Russia ai tentativi di svolgere una politica mediterranea e per lo sviluppo; dall'embrionale esercizio europeo alla creazione dell'euro.

Tanti singoli tasselli si riuniscono in un disegno complessivo, che ha come prossime tappe la redazione di un testo costituzionale e il futuro allargamento ai paesi ex comunisti.

Il primo compito è stato affidato alla Convenzione europea, un'assise di 105 rappresentanti dei Governi, del Parlamento europeo, della Commissione, dei Parlamenti nazionali, dei paesi candidati. Diversamente dalla Convenzione che a Filadelfia nel 1787 fu chiamata a redigere e approvare la Costituzione degli Stati Uniti, la sua versione europea ha ricevuto un mandato più limitato, circoscritto a preparare il lavoro della

Conferenza intergovernativa che nel 2003 dovrà concretamente mettere mano alla penna costituente.

Riforma istituzional-costituzionale e allargamento sono tappe strettamente interconnesse: a sottolinearne il legame, la presenza nella Convenzione di rappresentanti dei paesi candidati. Tale interconnessione deve però tener distinti i cammini operativi di realizzazione per evitare che i problemi politici all'interno dell'Unione si intreccino con quelli negoziali dell'allargamento, paralizzando entrambi i processi.

Il nuovo allargamento dell'Unione Europea, l'Allargamento per antonomasia – insieme interrogativo, preoccupazione e speranza per milioni di europei al di qua e al di là degli attuali confini comunitari – sarà un ampliamento molto diverso dai quattro che l'hanno preceduto; sarà un passaggio storico che chiuderà veramente un'epoca, consegnando definitivamente alla storia i decenni della guerra fredda e concludendo il processo iniziato con la riunificazione tedesca.

Di questo allargamento sono state poste concretamente le basi al Consiglio Europeo di Copenaghen del 21 e 22 giugno 1993, quando sono stati individuati i parametri economici, politici e di sicurezza richiesti ai paesi candidati. Da quel momento, la preparazione dell'allargamento non si è più fermata: l'anno successivo, a Essen, i 15 hanno delineato una chiara strategia di pre-adesione, di fatto impegnando a fondo le istituzioni comunitarie e i governi dei paesi candidati in un grande sforzo collettivo di preparazione all'ingresso, fino al Vertice di Berlino che ha individuato le risorse finanziarie necessarie. Il «compendio» di tale strategia è l'*Agenda 2000*, preparata dalla Commissione Europea, che ne individua obiettivi, metodi, risorse finanziarie e strumenti giuridici.

Ecco quindi partire i negoziati bilaterali: il cammino verso la Grande Europa è iniziato. Non c'è Consiglio, seduta del Parlamento europeo o riunione della Commissione senza decisioni sull'allargamento.

Se gli ingressi che hanno portato i membri dell'Unione dai 6 fondatori ai 15 attuali hanno lentamente modificato il volto dell'Europa comunitaria, il prossimo allargamento sarà una scossa tellurica di non poco conto. Alcune cifre: con l'ingresso dei 10 paesi candidati in regola con i parametri richiesti dall'Unione, il territorio comunitario crescerà di circa un quarto, la popolazione europea sfiorerà il mezzo miliardo di abitanti mentre il Pil crescerà solo del 5%. Senza parlare dell'impatto culturale, politico, istituzionale che l'ingresso dei 10 nuovi stati membri determinerà nei confronti dell'Unione.

Un simile evento offrirà occasioni e opportunità di sviluppo, di crescita e di espansione economica oggi difficilmente calcolabili. Non mancano tuttavia le inquietudini, alimentate essenzialmente dalla quantità di risorse, pubbliche e non, che si sposteranno verso questi paesi: si tratterà in gran parte di investimenti, ma spesso i giochi a somma positiva vivono periodi di incubazione a somma zero.

## II. I prossimi passi verso la Grande Europa

Il Consiglio Europeo di Laeken ha dichiarato «irreversibile» il processo di allargamento dell'Unione Europea. In questo termine si uniscono una chiara volontà politica e una valutazione positiva dell'andamento dei negoziati in corso. La tabella di marcia verso l'allargamento resta quella identificata a Nizza due anni fa: chiusura dei nego-

ziati entro il 2002 (probabilmente in occasione del *summit* di Copenaghen, fissato per il 13-14 dicembre di quest'anno) e ingresso dei paesi che si dimostreranno pronti entro il giugno 2004, in modo da consentire loro la partecipazione alle elezioni europee.

La valutazione dei progressi fatti dai paesi candidati, incrociata con le disponibilità finanziarie individuate dal Consiglio di Berlino del 1999 – che restano valide nel totale, anche se dovranno essere riconsiderate in virtù del nuovo calendario (a Berlino si era previsto un allargamento nel 2002-2003) e del numero di paesi che realisticamente entreranno nell'Unione (si passerebbe da 6 a 10) – consente di individuare 10 paesi, fra i 13 candidati, che dovrebbero riuscire a concludere positivamente i negoziati di adesione.

Lo scenario che va profilandosi per l'allargamento dell'Unione è quindi quello del «big bang»: ingresso immediato di tutti e 10 i paesi in regola con i criteri economici e politici richiesti dall'Unione, presumibilmente Malta, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia e Slovenia. Dal plotone di testa resteranno fuori Bulgaria e Romania, che risultano ancora lontane dai criteri per l'ingresso, e Turchia, democraticamente ancora «inadatta».<sup>3</sup>

Per quel che riguarda il rispetto dei criteri economici, i 10 candidati al primo ingresso hanno dimostrato notevoli progressi, con uno sviluppo particolarmente sostenuto nel corso del 2000 e del primo semestre 2001 (il tasso medio di crescita dei PECO-10 è stato del 3,6%, contro il 2,2% dell'anno precedente).

Se l'integrazione economica globale dei paesi candidati nell'UE è proseguita principalmente attraverso i canali commerciali e i flussi d'investimento, segnatamente di investimenti esteri diretti, restano tuttavia problemi di ordine strutturale. A parte Cipro e Malta, tutti i paesi candidati incontrano ancora qualche difficoltà per introdurre determinati elementi del quadro legislativo e istituzionale necessario per far funzionare un'economia di mercato, compresa l'applicazione delle sentenze giudiziarie. Dai paesi con i problemi più gravi, come la Romania e, in misura minore, la Bulgaria, si passa a quelli dove non esistono ostacoli di rilievo all'entrata e all'uscita dal mercato e dove la certezza del diritto è elevata, come l'Estonia e l'Ungheria.

Secondo la Commissione Europea, Cipro e Malta hanno confermato di essere economie di mercato funzionanti, che dovrebbero essere in grado di far fronte alle pressioni concorrenziali all'interno dell'Unione. La Repubblica Ceca, l'Estonia, l'Ungheria, la Lettonia, la Lituania, la Polonia, la Slovacchia e la Slovenia sono anch'esse economie di mercato funzionanti. Nonostante le notevoli differenze economiche tra di essi, pure questi paesi dovrebbero potere far fronte, a breve termine, alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione purché continuino ad attuare, rafforzandole in alcuni casi, le diverse misure elencate in ciascuna relazione periodica.

---

<sup>3</sup> Si legge nella Relazione 2001 della Commissione Europea sui progressi fatti da ciascuno dei paesi candidati verso l'adesione: «pur rilevando un certo numero di sviluppi positivi, si conferma quanto concluso dalla Commissione nella relazione del 2000, cioè che la Turchia non soddisfa i criteri politici di Copenaghen e dovrà quindi dar prova di maggior impegno» (pag. 12).

### III. Luci e ombre sul sentiero dell'allargamento

Se le prospettive di crescita economica della Grande Europa sono buone, rimangono tuttavia alcuni fondamentali interrogativi sulla portata e sulle conseguenze dell'allargamento. Se da un lato si contribuirà alla stabilità del continente, creando, oltre che un mercato di circa mezzo miliardo di consumatori, un'area pacificata, dall'altro lato le incognite non sono poche, in particolare riguardo a quale modello di nuova Unione scaturirà dal processo di allargamento.

Quest'ultimo punto è tutt'altro che trascurabile: il progetto dell'allargamento nasce in un'epoca di pre-globalizzazione e come tale a volte risulta segnato dall'obiettivo di raggiungere l'allargamento di un'area economica «chiusa» secondo il modello originario di Mercato Unico Europeo. Negli anni della globalizzazione, l'allargamento, se non opportunamente gestito, porta in sé il rischio (o l'opportunità) di condurre a ciò che una recente ricerca ha definito «de-costruzione economica», ovvero a una sostanziale riduzione della responsabilità dell'Unione Europea e all'affermazione di un modello di mercato mondiale piuttosto che di uno europeo.<sup>4</sup>

La scelta di fondo è dunque evidente: il processo di allargamento, a seconda di come viene gestito, può tracciare la via verso l'apertura dell'Unione al mercato globale o può rafforzare l'idea stessa di mercato unico, riunificando l'Europa nella fusione tra vecchi e nuovi membri e capitalizzando su una dimensione economica più rilevante.

In ogni caso, indipendentemente da quale strada l'Unione deciderà politicamente di seguire, l'impatto dell'allargamento sarà imponente. Come già accennato, nel breve periodo, dal punto di vista statistico, due dati saranno evidenti: la popolazione dell'Unione, con l'ingresso dei PECO, aumenterà di circa il 20%, mentre il suo Pil soltanto del 5%. Ciò significa che si aprirà all'interno della nuova Unione una frattura in termini di reddito pro capite senza precedenti, con un gap medio da colmare nell'ordine del 70%.

---

<sup>4</sup> A. G. Calafati, *L'Italia e la prospettiva dell'ampliamento: coordinate per un ragionamento da costruire*, presentato nell'ambito dei Seminari Europei della Fondazione Giovanni Agnelli (2002).



**Tabella 1 – Pil pro capite in parità di potere d'acquisto in % della media UE**

(dati 2000; fonte: Eurostat)

UE-15*	100%	PECO	30%	Anni previsti per la convergenza <sup>5</sup>
Lussemburgo	197%	Cipro	83%	n.d.
Irlanda	118%	Slovenia*	72%	19
Paesi Bassi	115%	Repubblica Ceca*	61%	11
Austria	111%	Malta	53%	n.d.
Belgio	107%	Ungheria*	52%	20
Germania	105%	Slovacchia	48%	15
Finlandia	103%	Polonia*	39%	18
Danimarca	103%	Estonia*	38%	16
Italia	102%	Lettonia*	30%	25
Svezia	102%	Lituania*	30%	34
Regno Unito	102%	Turchia	29%	n.d.
Francia	99%	Romania	27%	36
Spagna	83%	Bulgaria	24%	29
Portogallo	73%			
Grecia	69%			

\* paesi analizzati nell'Indice

L'adesione dei PECO ha portato e porterà senza dubbio una serie di benefici in termini di accesso sia a nuovi mercati tradizionalmente chiusi ai produttori UE, sia a mercati nei quali l'UE può approvvigionarsi a costi competitivi.

I costi dell'allargamento, comunque, non mancheranno. Due potrebbero essere i punti critici: 1) l'allocatione dei fondi strutturali e le politiche di rilocalizzazione delle attività produttive, 2) l'incremento dei flussi migratori e l'accesso al mercato del lavoro e al sistema del *welfare state*.

- 1) In primo luogo, per fare in modo che i tempi dell'integrazione non vanifichino gli indubbi vantaggi della stessa, sarà necessario sostenere e accelerare la convergenza attraverso un'iniezione di fondi strutturali dagli stati membri ai PECO di portata consistente. Sotto questo aspetto il vertice europeo di Bruxelles dello scorso 25 ottobre ha fissato il tetto complessivo di fondi strutturali da distribuire ai PECO in 23 miliardi di Euro per il periodo 2004-2006. In secondo luogo, l'investimento di risorse pubbliche comunitarie si deve accompagnare con una serie di politiche che incentivino la localizzazione delle attività produttive nei nuovi paesi membri, di per sé già cominciata da anni.
- 2) Anche se l'Accordo di Schengen si applicherà a tutti i nuovi membri in maniera graduale, con un'abolizione delle frontiere «interne» solo in una fase successiva all'adesione, i problemi migratori e il conseguente impatto sul mercato del lavoro e sui servizi di *welfare* costituiranno, almeno nel breve periodo, un costo più che un beneficio soprattutto per i paesi al confine con i PECO. La Germania (paese che ha già vissuto direttamente l'esperienza dell'integrazione tra est e ovest) e l'Austria (a diretto confine con 4 dei 10 PECO) hanno già chiesto di introdurre

<sup>5</sup> Fonte: S. Fischer, R. Sahay, C. A. Vegh, *How far is Eastern Europe from Brussels?*, IMF Working Papers, n. 98/53.

un periodo transitorio durante il quale i cittadini dei nuovi paesi membri non potranno accedere liberamente al mercato del lavoro e al *welfare state*.

In entrambi i casi, di fatto si tratterà di un'operazione di investimento in piena regola: tutto si giocherà sulla velocità della convergenza tra le economie della «vecchia» Europa e della nuova grande Unione prossima ventura.

Sul lungo periodo probabilmente l'operazione darà i frutti attesi, ma quali saranno le conseguenze sul breve raggio? L'Europa si troverà a fronteggiare una situazione analoga a quella che sta vivendo oggi la Germania in seguito alla riunificazione, come sostengono alcuni? E quanto a lungo durerà il «breve periodo»? Quali saranno i paesi europei che beneficeranno maggiormente dell'allargamento e quali quelli, se ce ne saranno, che si troveranno a esserne contribuenti netti?

#### IV. I risultati dell'Indice per i paesi candidati all'adesione

La capacità di colmare il gap di sviluppo tra l'Unione Europea dei 15 (peraltro, ancora assai frammentata) e i futuri membri rimane la chiave di volta del successo dell'intero processo di allargamento.

L'adesione, di per sé, costituisce un fattore abilitante per una rapida integrazione: si pensi a Spagna e Portogallo, che entrarono nella CEE nel 1986 con un Pil pro capite che era rispettivamente pari al 70 e al 55% di quello del resto della Comunità e che nel 2000 è pari all'83 e al 73%. L'adesione, però, dà i suoi frutti se accompagnata da una serie di fattori che – come si è detto – dovrebbero sostenere e accelerare il processo di convergenza: l'allocatione dei fondi strutturali e la rilocalizzazione delle attività produttive. In entrambi i casi il sostrato economico sociale dei singoli paesi è determinante perché 1) le risorse arrivino capillarmente laddove sono necessarie e 2) gli investimenti produttivi diano i loro frutti. Ed è proprio qui che troviamo la connessione con l'Indice: la libertà economica può essere considerata, per molti aspetti, un parametro di misurazione della «fertilità» del sostrato economico e, dunque, può essere utilizzata, sotto il profilo economico, come indice di valutazione delle potenzialità di integrazione dei singoli paesi.

Nel *Rapporto 2002* si è calcolato per la prima volta l'indice di libertà economica anche per i 5 paesi dell'Europa orientale (raggruppati nel *cluster* PECO-5) che nel 1997 la Commissione Europea aveva già giudicato positivamente per iniziare i negoziati di adesione – benché nessuno di essi avesse soddisfatto i criteri economici per l'ingresso immediato – e che a fine 2000 risultavano essere più economicamente vicini alla media UE in termini di Pil pro capite (si veda la precedente tabella 1). La lista dei candidati attualmente ammessi ai negoziati – lo ricordiamo – si completa aggiungendo ai PECO-5: Cipro, Lettonia e Lituania (parzialmente analizzate dal *Rapporto*), Malta e Slovacchia (quest'ultima non analizzata nel *Rapporto* per carenza di dati aggiornati).

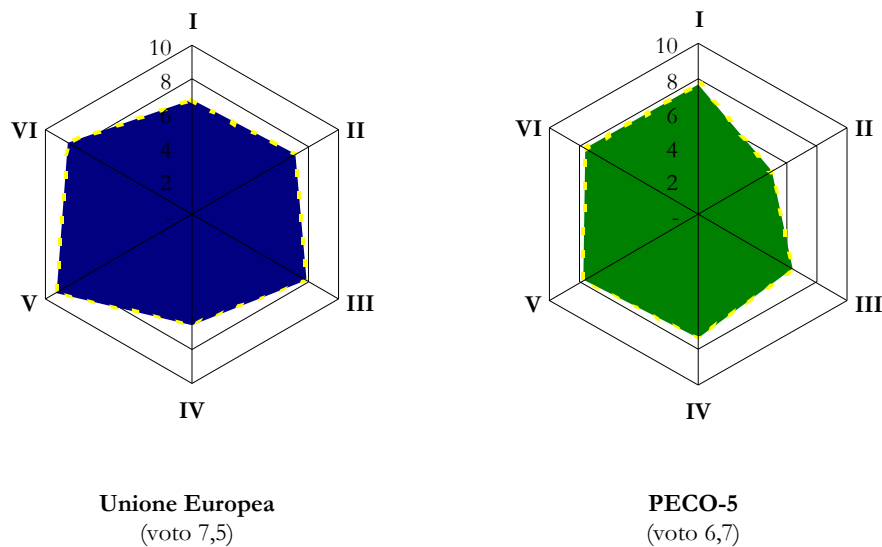
Secondo l'ultima relazione della Commissione Europea, tutti e dieci i paesi soddisfanno i criteri politici per l'adesione. Dal punto di vista economico, benché tutti e dieci i paesi siano considerabili a tutti gli effetti economie di mercato funzionanti e in grado

di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione, nessuno di essi soddisfa, al momento, le condizioni di adesione.<sup>6</sup>

Guardando all'Indice, il risultato complessivo (è importante sottolineare che nella ponderazione su base Pil la Polonia pesa per più del 50%)<sup>7</sup> assegna un voto pari a 6,7 all'area PECO-5. Dunque un risultato al di sotto dei minimi dell'UE, anche se di poco. È opportuno notare, comunque, come la crescita dei voti da un anno all'altro sia tutt'altro che trascurabile.

Complessivamente, simulando l'ingresso immediato dei PECO-5 nell'UE, l'Indice ne risentirebbe in maniera lieve, perdendo pochi centesimi di voto (o al massimo un decimo, se si introduce nel calcolo la parità dei poteri di acquisto del reddito).

**Figura 5 – Scomposizione dell'Indice per componenti**



*Legenda*

I) Peso dello Stato

II) Struttura di base dell'economia

III) Legalità

IV) Struttura della tassazione

V) Politica monetaria e stabilità dei prezzi

VI) Mercato del credito

Dall'analisi delle singole componenti, dalla quale emergeranno meglio le aree di maggior sviluppo e di più accentuata arretratezza nel confronto tra UE e PECO, è subito evidente come la differenza principale stia nella struttura di base dell'economia (II: voto 6,9 per l'UE e 4,9 per i PECO-5): sembra essere più «facile e rapido» lo sviluppo di aspetti finanziari delle economie di questi paesi, rispetto a quello strutturale.

Per quanto riguarda la presentazione e il commento degli altri risultati si rimanda al capitolo che segue.

<sup>6</sup> Si veda: *Garantire il successo dell'ampliamento*, Documento di strategia e Relazione della Commissione Europea sui progetti fatti da ciascuno dei paesi candidati verso l'adesione, dicembre 2001.

<sup>7</sup> Per quanto riguarda le ponderazioni, si veda la parte dedicata alla metodologia di calcolo dell'Indice.

## L'Indice componente per componente

L'Indice della libertà economica nasce dalla combinazione di sei componenti: (I) il peso dello Stato, (II) la struttura di base dell'economia, (III) la legalità, (IV) la struttura della tassazione, (V) la politica monetaria e la stabilità dei prezzi, (VI) il mercato del credito.

Prima di passare all'analisi delle singole componenti, attraverso la quale è possibile comprendere meglio quali variabili siano alla base delle variazioni identificate nell'andamento generale dell'Indice, è opportuno sottolineare come, guardando i dati nella loro evoluzione di lungo periodo (nel 1980 e nel 2000), ci sia stato effettivamente un restringimento del *range* di variabilità dei voti (ovvero della differenza tra voto minimo e massimo) a testimonianza della tendenziale convergenza europea, ma con un'unica eccezione significativa: la struttura dell'economia (II).

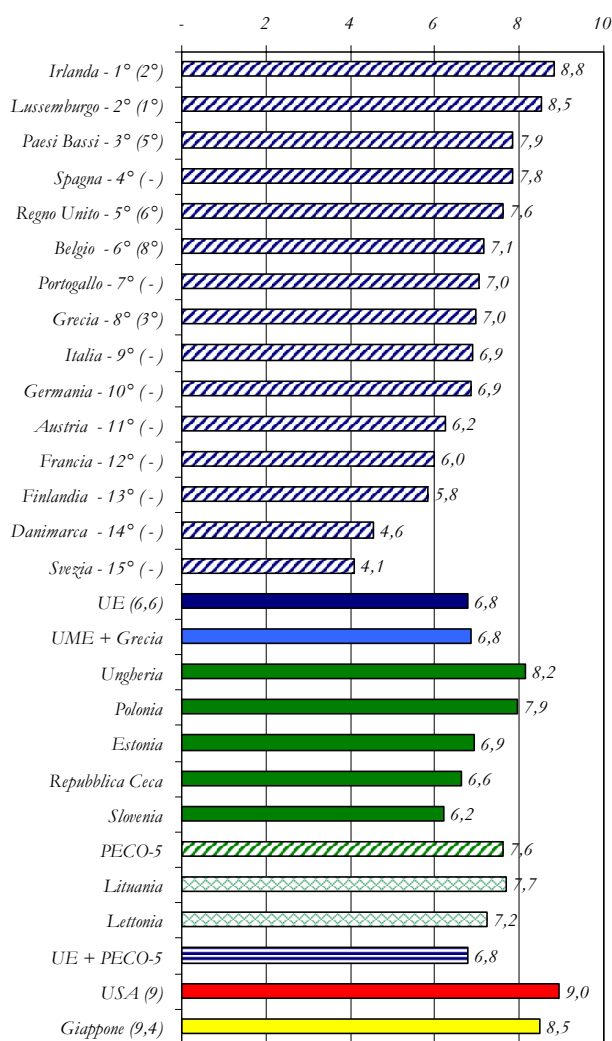
Scendendo più nello specifico, si può notare, ad esempio, come per il peso dello Stato (I) nel 1980 il *range* di voto fosse compreso fra 3,4 e 9,4, mentre nel 2000 è diventato 4,1-8,8 con un restringimento di 1,3 punti; per la struttura della tassazione (IV) nel 1980 il *range* era compreso fra 4,4 e 8,8, nel 2000 è diventato 5,5-8,2 con un restringimento di 1,7 punti; per la politica monetaria (V) nel 1980 il *range* era compreso fra 5,9 e 9,3, nel 2000 è passato a 8,4-9,7 con un restringimento di 2,1 punti; per il mercato del credito (VI) nel 1980 il *range* era compreso fra 4,8 e 10, nel 2000 è diventato 6-10 con un restringimento di 1,2 punti. Per la struttura dell'economia (II), invece, il restringimento non raggiunge nemmeno il punto: il *range* era 4,8-10 nel 1980 contro il 4,9-9,2 attuale, tra l'altro con un generale adeguamento al ribasso.

È probabilmente il segno evidente di come l'integrazione sia più facile ove si tratti di rendere omogenei i mercati finanziari e monetari (si pensi alla situazione dei PECO), mentre per quel che riguarda gli aspetti reali dell'economia il processo appare assai più difficile.

## I. Il peso dello Stato

Il peso dello Stato rappresenta una forma di misurazione dell'ingerenza delle attività economiche gestite direttamente o indirettamente dallo Stato nell'economia. Tale peso è rilevante al fine della misurazione della libertà economica perché, per sua natura, il sistema pubblico non funziona sempre e soltanto sulla base dei meccanismi tipici dell'economia di mercato, ma risponde a logiche a volte diverse, con obiettivi che mirano (o dovrebbero mirare) in primo luogo all'utilità sociale. In questo senso, maggiore è il peso dello Stato, più concreto è il rischio che i meccanismi di libero mercato siano condizionati.

Figura 6 – Il peso dello Stato (I)



L'indicatore è funzione: a) del rapporto tra consumi pubblici e consumi totali (ovvero dell'importanza della domanda pubblica di beni e servizi sul totale dell'economia nazionale), b) della quantità di risorse che vengono direttamente «assorbite» dallo Stato (entrate pubbliche/Pil), e c) del rapporto tra spesa pubblica totale e Pil.

Il Lussemburgo perde quasi un voto, lasciando il primato della classifica all'Irlanda.

Migliorano Paesi Bassi e Belgio, che recuperano due posizioni.

La Grecia, che si trovava al 3° posto l'anno scorso, passa all'8° tornando su un livello in linea con la media degli ultimi quindici anni.

L'Italia rimane al 9° posto, con un lieve miglioramento in termini assoluti, sempre in linea con la Germania e con la media UE. In particolare, analizzando le singole sotto-componenti emergono per l'Italia una serie di cambiamenti significativi e di segno contrastante:

- riguardo al rapporto tra consumi pubblici e Pil (sotto-componente che pesa per il 50%), l'Italia (8°) peggiora perdendo due posizioni, scalzata da Spagna (6°) e Regno Unito (7°); rimane comunque in linea con la media UE;

- il rapporto tra entrate pubbliche e Pil fa recuperare all'Italia ben sei posizioni, invertendo un trend di peggioramento che andava avanti da vent'anni e riportando, in termini di voto, il paese alla situazione del 1995;
- dal punto di vista della spesa pubblica totale si nota un recupero di due posizioni (un voto pieno in termini assoluti) che porta l'Italia al 9° posto, in linea con la media UE.

La parte bassa della classifica vede la presenza dei paesi scandinavi, nettamente al di sotto della media europea, preceduti da Francia e Austria. Il peso importante del settore pubblico continua a caratterizzare tali economie, benché si noti un certo miglioramento in termini di votazione assoluta rispetto all'anno precedente.

Tornando al voto medio dell'Unione (6,8) nel suo complesso, il peso dello Stato sembra essere leggermente calato, ma ancora lontano dai livelli degli Stati Uniti (9,0). Il Giappone (8,5), invece, crolla di quasi un voto in particolare sotto il profilo del rapporto tra spesa pubblica e Pil, per il quale ottiene un giudizio peggiore di quello dell'UE.

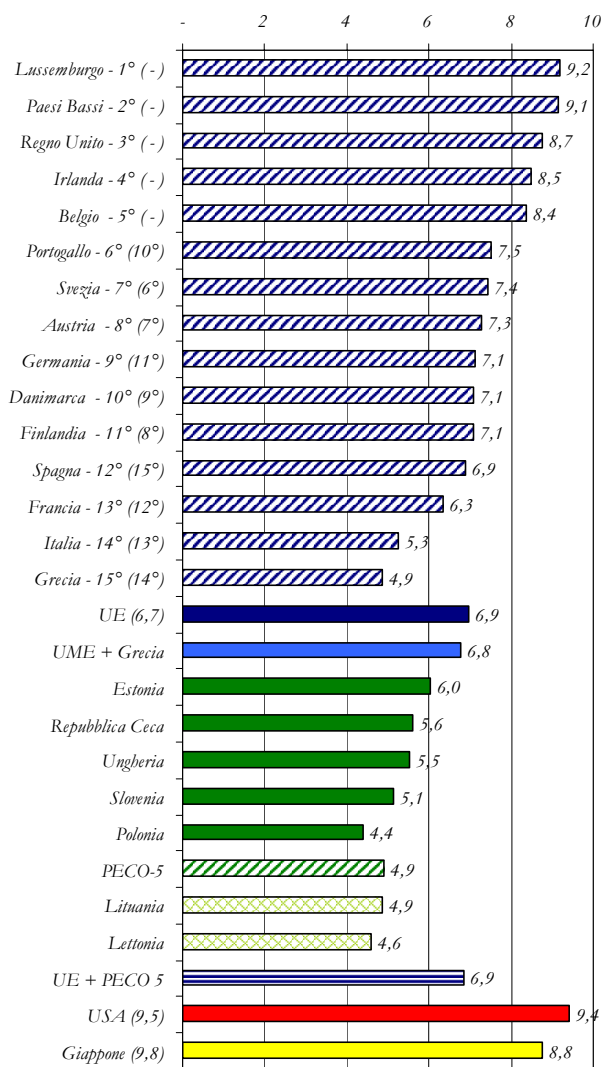
I PECO-5 (7,6) sono ben posizionati rispetto all'UE grazie ai limitati consumi pubblici in rapporto al Pil. A determinare il risultato contribuiscono probabilmente anche il minore ma rapido sviluppo del sistema produttivo e la lenta riorganizzazione della macchina pubblica. Lo stesso vale per Lettonia e Lituania.

Un ingresso immediato dei PECO-5 non provocherebbe, allo stato attuale, un cambiamento del voto dell'UE.

## II. La struttura dell'economia

La componente «struttura dell'economia» è il risultato della combinazione di quattro sotto-componenti: a) la stabilità dell'apparato burocratico pubblico, b) la disoccupazione, c) la diffusione dell'*information technology* e d) la presenza dell'obbligo di leva. Sono variabili tra loro molto diverse, ma rappresentano comunque un *proxy* efficace nella stima della componente.

Figura 7 – La struttura di base dell'economia (II)



Il *range* di variabilità dei voti è molto più ampio rispetto alle altre componenti: gli estremi sono segnati dal massimo del Lussemburgo (9,2) al minimo della Grecia (4,9). Come già accennato in precedenza, il *range* non solo è ampio, ma non è andato restringendosi nel tempo, a differenza di quanto avvenuto per gran parte delle altre componenti.

Il gruppo di testa è stabile: oltre al Lussemburgo, si trovano in ordine di classifica tutti i paesi che si affacciano sulla Manica.

Progressi concreti si registrano per Portogallo e Spagna, passati rispettivamente dal 10° al 6° posto e dal 15° al 12°.

L'Italia (in lento peggioramento fin dal 1985) e la Francia perdono una posizione, scivolando in fondo alla classifica subito prima della Grecia.

L'UE (6,9) è migliorata di due centesimi di voto, rimanendo ben lontana dagli Stati Uniti (9,4) e dal Giappone (8,8), peggiorato quest'ultimo drasticamente rispetto all'anno precedente.

I PECO-5 (4,9) – appesantiti in particolare dalle carenze della Polonia (4,4) –, la Lituania e la Lettonia sono al di sotto della «sufficienza». Un eventuale ingresso dei PECO-5 nell'UE sembrerebbe, comunque, non compromettere la situazione dell'Unione sotto questo profilo.

Per capire meglio i diversi movimenti nella classifica è necessario entrare nello specifico delle quattro sotto-componenti, ricordandone *in primis* la valenza interpretativa:

- la **stabilità dell'apparato burocratico** misura la capacità della macchina pubblica di funzionare indipendentemente dai cambiamenti di governo. In questo senso la burocrazia è intesa in modo positivo nella sua valenza di *shock absorber*, ovvero di garante di stabilità pur in presenza di cambiamento degli indirizzi politici, assicurando una continuità di trattamento e di qualità dei servizi. Il ruolo della burocrazia è dunque molto importante nei sistemi politici tradizionalmente bipolari e in quelli dove si va affermando l'alternanza al governo tra coalizioni contrapposte.

L'apparato burocratico risulta essere ben stabile in tutti i paesi dell'UE ad eccezione di Grecia, Italia e Portogallo, sui cui livelli si attestano anche i PECO-5 (solo l'Ungheria raggiunge i pieni voti). La Spagna conquista quest'anno lo status di stabilità.

- L'efficienza del mercato del lavoro è misurata attraverso il tasso medio annuo di **disoccupazione** negli ultimi dieci anni.<sup>8</sup> La situazione è eterogenea all'interno dell'Unione – in lieve peggioramento rispetto all'anno precedente – con una variabilità estrema: dal massimo di 9,5 del Lussemburgo al minimo di 2,3 della Spagna. Non ci sono stati movimenti significativi nella classifica rispetto all'anno precedente. L'Italia è sempre all'11° posto.

Anche la realtà dei PECO-5 è molto variegata: Repubblica Ceca, Estonia e Ungheria (così come Lettonia e Lituania) hanno voti superiori alla media UE; Slovenia e, soprattutto, Polonia stanno invece peggio.

- La diffusione dell'**information technology** (IT) è tra i fattori abilitanti per l'aumento della produttività, per lo sviluppo del libero mercato e per la diffusione delle informazioni. Il *Rapporto 2002* si arricchisce di dati più completi rispetto all'edizione dell'anno precedente. La variabilità è cresciuta.

Guardando alla cartina dell'Europa, sotto il profilo della diffusione dell'IT c'è una evidente spaccatura nord/sud. La Finlandia guida la classifica; seguono Svezia e Germania, la quale guadagna ben sette posizioni. L'Italia scende dall'11° al 13° posto, preceduta con distacco dalla Spagna e seguita da Grecia e Portogallo.

Il voto dell'UE migliora di tre decimi. Nell'area PECO-5 ci si trova nuovamente di fronte a un'estrema variabilità: Estonia e Slovenia sono a livelli mitteleuropei, Ungheria e Polonia ottengono voti sud-europei.

*Lo sviluppo dell'IT, dei servizi e del terziario in generale potrebbe essere tra i fattori determinanti per il restringimento del gap economico tra l'UE del «passato» e quella del «futuro».*

- L'**obbligo di leva** costituisce un vincolo allo svolgimento dell'attività lavorativa (sia dipendente, sia autonoma) in particolare al momento della ricerca della prima occupazione o dell'avvio di un'attività imprenditoriale: in questo senso rappresenta un vincolo alla libertà economica.

<sup>8</sup> Nel calcolo della sotto-componente si è usato un tasso medio decennale in modo tale da depurare la variazione dagli andamenti congiunturali di breve periodo.



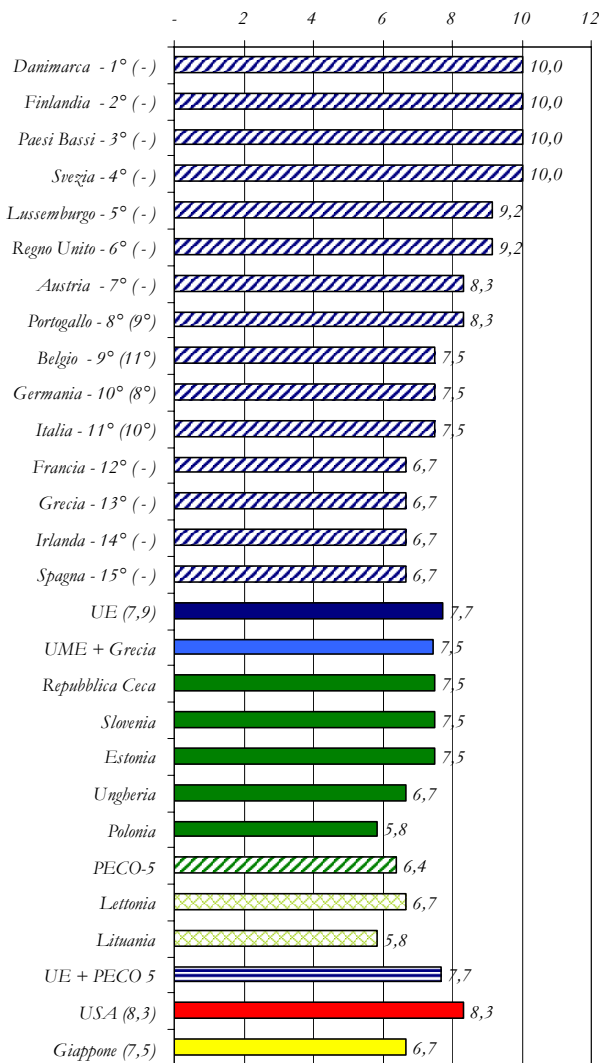
Dai dati del *Rapporto 2001* risultava che il servizio militare non fosse più obbligatorio in Belgio, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito e Spagna. Nel *Rapporto 2002* si aggiungono alla lista dei paesi con servizio militare volontario il Portogallo e la Spagna. In quasi tutti gli altri paesi dell'UE – tra cui l'Italia, dove l'obbligo cesserà nel 2005 – la leva ha una durata compresa tra i sette e i dodici mesi; in Grecia, come nei PECO, il servizio militare dura più di un anno.

### III. La legalità

La libertà economica si estrinseca anche in una serie di diritti e doveri giuridici, che ogni paese deve garantire.

Nell'Unione Europea il livello di legalità è mediamente alto. I paesi scandinavi, il Lussemburgo e i Paesi Bassi si trovano alla testa della classifica; il Belgio guadagna due posizioni e la Germania ne perde altrettante. L'Italia passa dal 10° all'11° posto. Chiudono la classifica a pari merito Francia, Grecia, Irlanda e Spagna. I PECO-5, per via della Polonia, si attestano a un livello inferiore ai minimi dell'UE; il Giappone anche sotto questo profilo ha avuto un sensibile cedimento.

Figura 8 – La legalità (III)



Scendendo nello specifico, il livello di legalità è stato valutato attraverso l'utilizzo di due indicatori: a) l'applicazione e il rispetto delle leggi e b) il livello di corruzione.

a) **L'applicazione e il rispetto delle leggi** misura il grado di imparzialità con il quale le leggi vengono applicate e il livello di osservanza che il sistema nel suo complesso pratica nei confronti delle stesse. Sotto questo profilo, gran parte dei paesi dell'UE si attestano su livelli alti (solo la Germania ha fatto qualche passo indietro rispetto all'eccellenza raggiunta l'anno precedente). Spagna e Grecia risultano ancora deboli. I PECO-5 registrano una votazione media discreta.

b) **La corruzione** distorce il funzionamento e riduce l'efficienza di un sistema economico, assegnando posizioni di potere con meccanismi diversi dal merito o dalle capacità personali. La questione è considerata più che mai rilevante nella valutazione delle candidature verso l'adesione all'UE. Nel caso dei paesi

candidati, la Commissione parla espressamente del grave problema della corruzione «alimentata dalle modeste retribuzioni del settore pubblico e dai controlli burocratici all'ordine del giorno nel settore economico». In questo campo, soprattutto grazie a fondi europei specificamente destinati alla riforma delle pubbliche amministrazioni, la maggior parte dei paesi ha potenziato gli organi anti-corruzione, adottando inoltre la

legislazione pertinente in materia di appalti pubblici, accesso dei cittadini all'informazione, e così via. Nonostante tutto, però, il dilagare della corruzione, delle frodi e della criminalità economica in molti paesi candidati mina la fiducia dei cittadini e nuoce alla credibilità delle riforme, evidenziando la necessità ulteriore di riforme radicali.

Nel calcolo dell'Indice, il rischio di corruzione è stato misurato tenendo conto sia della diffusione di forme di corruzione in senso stretto, sia di fenomeni di nepotismo e di scambi di favori, sia di elementi che potrebbero creare terreno fertile per la diffusione della corruzione stessa.<sup>9</sup>

I paesi più virtuosi sotto questo aspetto risultano essere gli scandinavi e i Paesi Bassi. Più deboli sembrano essere, invece, Francia e Italia a pari merito con il Giappone e la Polonia. Peggiora in assoluto è Irlanda. L'UE e gli Stati Uniti si trovano «eccezionalmente» appaiati.

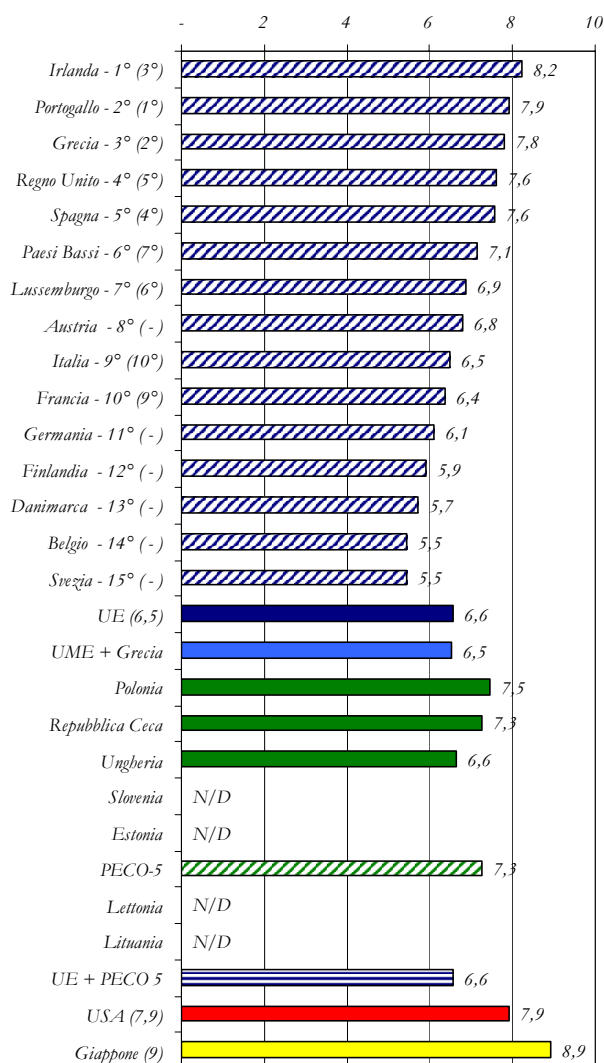
---

<sup>9</sup> Sotto quest'ultimo aspetto già nel *Rapporto 2001* si era cominciato a utilizzare un parametro innovativo per questi tipi di valutazione, ovvero il tempo medio di permanenza continuativa di un partito o di una coalizione politica al potere: se la permanenza media è inferiore ai cinque anni il rischio di corruzione è ritenuto basso; se la permanenza supera mediamente i dieci anni il rischio diventa medio; è alto, ovviamente, per gli stati in cui vige un regime (non è il caso dell'UE, né dei PECO-5).

## IV. La struttura della tassazione

L'eterogeneità delle politiche fiscali applicate dai diversi paesi dell'UE è cosa nota. Come già si è detto nella prima edizione di questo *Rapporto*, tale diversità è tra gli elementi che maggiormente frenano l'effettiva integrazione del Mercato unico, in particolare sotto il profilo finanziario, contribuendo ad accentuare le disparità nei livelli di crescita economica tra i paesi.

Figura 9 – La struttura della tassazione (IV)



La struttura della tassazione è stata valutata misurando quanta parte del reddito di un paese viene versata da individui e imprese nelle casse dello Stato sotto forma di imposte dirette e indirette e di contributi previdenziali. I parametri utilizzati sono quattro: a) la pressione tributaria (imposte dirette e indirette in rapporto al Pil), b) l'imposizione fiscale media sui redditi da lavoro, c) il rapporto tra il prelievo fiscale e contributivo pagato da lavoratori e imprese sul totale dei costi del lavoro, d) la pressione contributiva (totale dei contributi ricevuti dallo Stato in rapporto al Pil).<sup>10</sup>

È preferibile una lettura dei risultati a livello aggregato e non nelle singole sotto-componenti: i diversi sistemi di tassazione, infatti, possono apparire «virtuosi» sotto certi aspetti (i.e. la pressione contributiva o il prelievo tributario) ribaltando il prelievo maggiore su altre voci di imposizione. Quello che conta è il risultato complessivo.

Ne risulta un *range* di variabilità dei voti assai ampio. L'Irlanda è

in testa alla classifica, seguita da Portogallo e Grecia. L'Italia (9°) guadagna una posizione, facendo meglio di Francia e Germania. In coda alla classifica i paesi scandinavi, dove la macchina pubblica è notoriamente più sviluppata, insieme al Belgio.

<sup>10</sup> Dalla combinazione di pressione *tributaria* e pressione *contributiva* si ottiene la pressione *fiscale*.

L'UE (6,6) migliora di un decimo di voto, rimanendo sempre lontana da Stati Uniti e Giappone. Per i PECO-5 (7,3) i dati non sono completi (mancano quelli di Slovenia ed Estonia), ma la rappresentatività dei paesi «giudicati» è comunque significativa: ottengono un voto superiore alla media dell'UE.

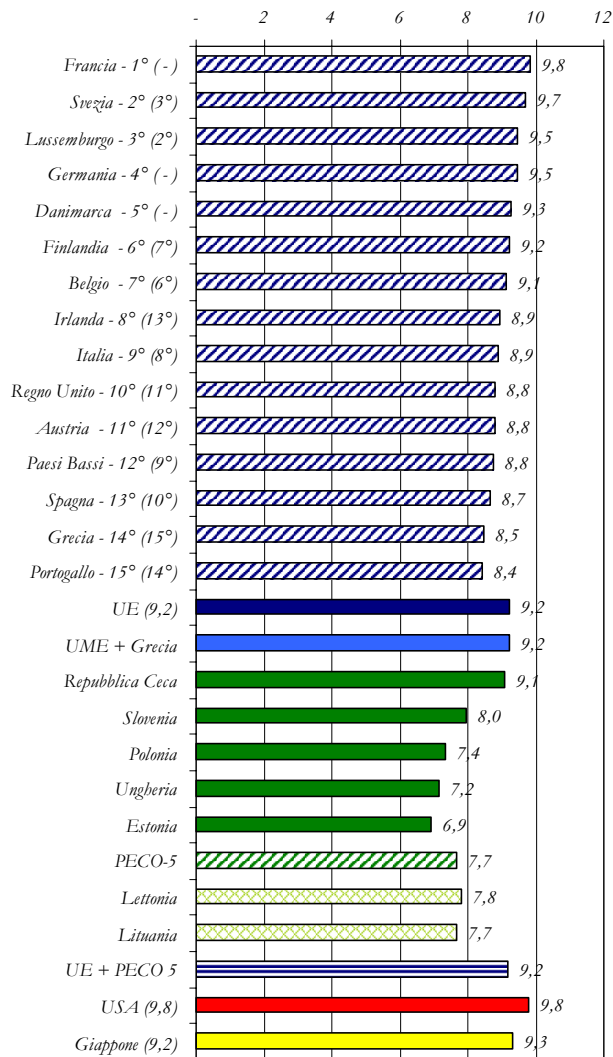
In conclusione, è importante sottolineare l'ambiguità relativa alle politiche fiscali nel dopo Maastricht: la leva fiscale è sì uno dei pochi strumenti rimasti nelle mani dei singoli paesi per accelerare lo sviluppo dell'economia (è stato il caso dell'Irlanda), ma nel contempo è anche un vincolo all'integrazione economica dell'Unione. L'ingresso di nuovi membri non potrà far altro che rendere ancora più stridente tale questione.

## V. La politica monetaria e la stabilità dei prezzi

Politica monetaria e andamento dei prezzi – elementi fondamentali nelle scelte di risparmio e di investimento degli individui e delle imprese – sono stati valutati con l'utilizzo di tre componenti: a) la crescita della massa monetaria – si è analizzata la differenza tra crescita dell'aggregato monetario M1 (circolante + depositi) e variazione del Pil, b) l'andamento dell'inflazione nel tempo, c) la crescita dei prezzi al consumo.

Sotto questo profilo l'Unione Europea (voto 9,2), forte della bassa inflazione degli ultimi anni, appare ben posizionata, con voti raccolti in un corridoio relativamente stretto. Non altrettanto virtuosi i PECO-5, dove i prezzi risultano essere relativamente meno stabili. L'Irlanda guadagna ben cinque posizioni tornando a livelli di pre-boom economico. L'Italia (9°) perde un decimo di voto e un posto.

**Figura 10 – La politica monetaria e la stabilità dei prezzi (V)**



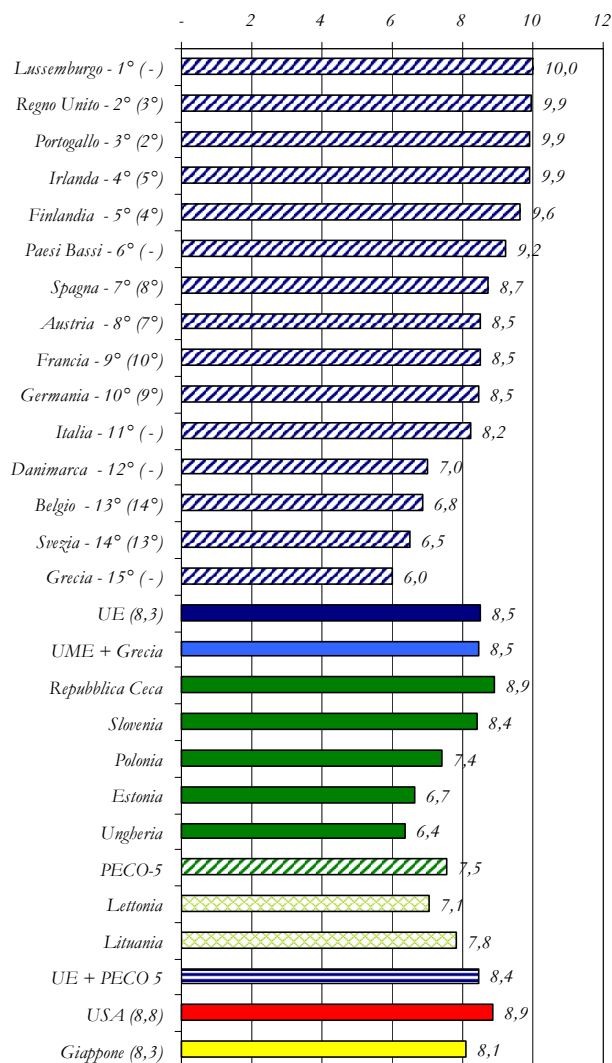
## VI. Il mercato del credito

Il mercato del credito è valutato in base alla quota di credito allocato al settore privato e alla redditività reale degli investimenti finanziari. Si tratta di parametri atti a misurare la capacità di un paese a) di allocare il risparmio in maniera efficiente al settore privato e b) di attrarre/trattenere i capitali nel sistema finanziario nazionale, entrambi elementi importanti per lo sviluppo delle attività economiche.

Per quanto riguarda la seconda componente, la totalità dei paesi dell'Unione Europea ottiene pieni voti (nel 2000 anche l'Irlanda raggiunge il 10); è, dunque, la quota di credito allocato al settore privato a «fare» la classifica. In testa alla graduatoria, dopo il Lussemburgo, troviamo a pari merito Regno Unito, Portogallo e Irlanda, prossimi all'eccellenza. Di poco al di sotto della media dell'UE si trova l'Italia, che non si muove dall'11° posto, seguendo a poca distanza Germania e Francia.

Nei PECO-5, con l'eccezione dell'Estonia, i tassi reali d'interesse sono generalmente positivi. L'allocazione del credito al settore privato è, invece, significativamente più bassa della media dell'Unione.

**Figura 11 – Il mercato del credito (VI)**



## Conclusioni

Guardando alla situazione interna dell'Unione Europea dei 15 così come rappresentata dall'Indice e combinandola con lo scenario dell'allargamento, ci si pone la domanda di quale sia la finalità della Grande Europa.

Il punto di partenza, oggi, è un'UE ancora eterogenea e frammentata al suo interno, con una forte variabilità di libertà economica tra i paesi membri, in particolare sotto il profilo della struttura di base dell'economia. Fatta eccezione per la Spagna, che recupera terreno grazie a un'attenta politica di potenziamento della sua economia, l'Indice dimostra che la situazione del Vecchio Continente è pressoché immutata rispetto all'anno precedente; Stati Uniti e Giappone (il cui «crollo» di libertà è la seconda notizia di quest'anno) rimangono sostanzialmente più economicamente liberi della «vecchia» Europa; l'Italia ha fatto addirittura qualche piccolo passo indietro.

A questa Europa aderiranno nei prossimi anni una serie di paesi profondamente diversi in termini di reddito pro capite e potenzialmente portatori di fattori destabilizzanti nel breve periodo (immigrazione, inflazione, tensioni sul mercato del lavoro, problemi nell'allocazione dei fondi strutturali, eccetera), anche se in un'ottica di medio periodo ci sono pochi dubbi che i benefici derivanti dall'allargamento del mercato e dalla rilocalizzazione produttiva saranno prevalenti.

La questione è: quanto tempo passerà tra il breve e il medio periodo? La risposta non è affatto semplice e dipende sostanzialmente dal tipo di scelte (in gran parte politiche), dalla loro fermezza e dalla lungimiranza di chi le prenderà (o, in parte, le ha già prese).

Le alternative sono molteplici ed è difficile abbinarne la probabilità, ma senza dubbio emergono fin d'ora una serie di scenari del modello della futura Europa.

Potremmo avere un'Europa che cresce aperta verso il mercato globale, con una economia progressivamente sempre più destrutturata e meno orchestrata a livello centrale, dove le politiche comuni continueranno a nascere da un «braccio di ferro» tra gli interessi dei singoli stati membri.

Potremmo dar vita a una *nuova* Unione chiusa al mercato globale, *vecchia* dunque nella sostanza del modello economico. Un'Unione chiusa «per principio», e destrutturata al suo interno. Forse il peggio che ci possa capitare.

Potremmo avere un'Europa chiusa, ma strutturata e compatta: il frutto di un compromesso tra l'allargamento in tempi e costi ragionevoli e le resistenze interne al cambiamento, oggi già ben visibili. Comunque un primo passo al quale, se ben gestito, potrà seguire quello della graduale apertura «al mondo».

Oppure potremmo avere un'Europa «perfetta», aperta e contemporaneamente solida e ben strutturata al suo interno, in grado di cogliere i vantaggi dell'allargamento e di bilanciare in maniera efficace costi e benefici dell'integrazione. Un punto d'arrivo che richiede fin da oggi scelte importanti a livello sia centrale, sia dei singoli paesi membri: una nuova Maastricht, un nuovo atto di coraggio e lungimiranza.

Quale che sia il risultato della transizione verso l'allargamento, l'Italia gioca un ruolo di primo piano per il suo sviluppo futuro e per quello dell'Unione nel suo complesso. Quale che sia lo scenario che si realizzerà, il nostro paese rimane un punto di confine



verso la non-Europa dei Balcani ormai assediata dall'Unione a 25 (si dia una semplice occhiata alla cartina geografica rappresentata in copertina...) e, dunque, una testa di ponte da salvaguardare per l'interesse dell'Unione, che non potrà più permettersi di sommare ulteriori pressioni destabilizzanti a quelle già naturalmente derivanti dall'allargamento.

Per l'Italia, il rischio maggiore viene dalle sue stesse scelte interne e di politica europea: quale che sia lo scenario che andrà a prevalere, l'Italia dovrà fare il suo gioco in maniera pro-attiva, conscia del fatto che il mercato unico europeo non è un obiettivo finale, ma solo un primo passo verso un modello globale.

Come in una classica operazione di *merger & acquisition* tra imprese, le scelte andranno fatte con la consapevolezza che i costi dell'integrazione saranno bilanciati dalla valorizzazione delle sinergie e delle economie di scala e che l'obiettivo finale è di costituire un'entità che sia più forte della somma delle singole parti.

È dunque necessaria una politica europea priva di ambiguità, trasparente nelle decisioni, capace di creare consenso e di tenere ben evidente agli occhi di tutti il fine ultimo dell'integrazione e i suoi benefici.