

## L'Allargamento dell'Unione

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.

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

#### I prossimi passi verso la Grande Europa

#### Luci e ombre sul sentiero dell'Allargamento

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

---

## 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.

L'Europa comunitaria dalla sua nascita 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, istituzioni sovra-nazionali del tutto analoghe a quelle degli stati membri.

Tutta la storia europea contemporanea è segnata dalla presenza dell'Europa 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 esercito 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 futura 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, ad Essen, i 15 hanno individuato 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 ne 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 europeo, seduta del Parlamento europeo o riunione della Commissione senza decisioni sull'allargamento.

Se gli ingressi che hanno portato i membri dell'Unione dai sei 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 dieci 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.

## **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 negoziati entro il 2002 (probabilmente in occasione del summit di Copenaghen, fissato per il 12-13 dicembre) 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 sei a dieci) quanto alla loro distribuzione e destinazione – consente di individuare dieci paesi, tra 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 dieci 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>[1]</sup> benché recentemente sia stato approvato un pacchetto di riforme specifiche che dovrebbero aiutarne l'avvicinamento.

Per quel che riguarda il rispetto dei criteri economici, i dieci candidati al primo ingresso hanno dimostrato notevoli progressi, con una crescita economica particolarmente sostenuta nel corso del 2000 e del primo semestre 2001 (il tasso medio di crescita dei PECO-10 è stato del 3,6%, contro un 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

---

<sup>[1]</sup>

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 e alle forze di mercato 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, 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.

## 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 che attendono il nostro continente 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'originario 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 ad una sostanziale riduzione della responsabilità dell'Unione Europea e all'affermazione di un modello di mercato mondiale piuttosto che di uno europeo.<sup>1[2]</sup>

La scelta di fondo è dunque evidente: il processo di allargamento, a seconda di come venga 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 conseguenze 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%.

UE-15*	100%	PECO	30%	Anni previsti per la convergenza <sup>1[3]</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%			

**Tabella** Errore. Il segnalibro non è definito.: **Pil pro-capite in parità di potere d'acquisto in % della media UE**

(Dati 2000 – Fonte: Eurostat - \* 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. Tre potrebbero essere i punti critici: (i) l'allocazione dei fondi strutturali e le politiche di rilocalizzazione delle attività produttive, (ii) l'incremento dei flussi migratori e l'accesso al mercato del lavoro e al sistema del *welfare state*.

- i. In primo luogo, per fare in modo che 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. Il vertice europeo di Bruxelles del 25 ottobre scorso ha fissato il tetto complessivo dei fondi strutturali da distribuire ai PECO in 23 miliardi di Euro nel 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.
- ii. Benché il trattato 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. Germania (paese che ha già vissuto direttamente l'esperienza dell'integrazione tra est e ovest) e Austria (a diretto confine con quattro dei dieci PECO) hanno già chiesto di introdurre 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 ad esserne contribuenti netti?

## 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.

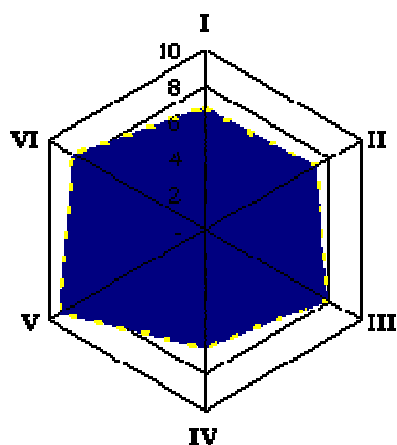
L'adesione, di per sé, costituisce un fattore abilitante per una rapida integrazione: si pensi a Spagna e Portogallo che entrarono nella CEE nel 1986 con un Pil pro-capite che era rispettivamente pari al 70% e al 55% di quello del resto della Comunità e nel 2000 è pari al 83% e al 73%. L'adesione, però, 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'allocazione dei fondi strutturali e la ri-localizzazione delle attività produttive. In entrambi i casi il sostrato economico sociale dei singoli paesi è determinate perché (i) le risorse arrivino capillarmente laddove sono necessarie e (ii) 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 cinque 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 questi avesse soddisfatto i criteri economici per l'ingresso immediato, e che a fine 2000 risultavano essere più economicamente vicini in termini di Pil pro-capite (si veda la precedente tabella 1) alla media UE. 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 (non analizzata nel Rapporto per carenza di dati aggiornati).

Secondo l'ultima relazione della Commissione Europea, tutti e dieci i paesi soddisfano i criteri politici per l'adesione. Dal punto di vista economico, benché tutti e cinque 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 questi soddisfa, al momento, le condizioni di adesione.<sup>4[4]</sup>

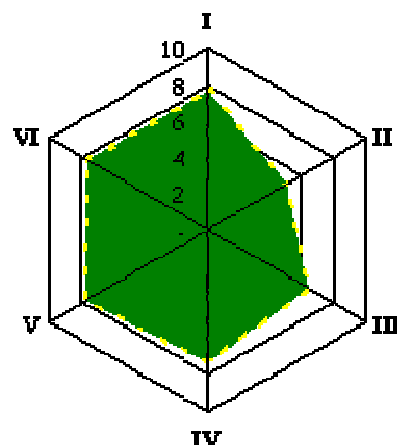
Guardando all'Indice, il risultato complessivo (è importante sottolineare che nella ponderazione su base Pil la Polonia pesa per più del 50%)<sup>5[5]</sup> assegna un voto pari a 6,7 all'area PECO-5. Dunque un risultato al di sotto dei minimi dell'UE, anche se di poco. È opportuno notare, comunque, 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 trascurabile, perdendo pochi centesimi di voto (o, al massimo un decimo, se si introduce nel calcolo la parità dei poteri di acquisto del reddito).



**Unione Europea**

(voto 7,5)



**PECO-5**

(voto 6,7)

#### Scomposizione per componenti dell'Indice

##### 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 dell'economie di questi paesi, rispetto a quello strutturale.

Per quanto riguarda la presentazione e il commento degli altri risultati si rimanda al capitolo "L'Indice componente per componente".

6[1] 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).

7[2] 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).

8[3] Fonte: S. Fischer, R. Sahay, C.A. Vegh, *How far is Eastern Europe from Brussels?*, IMF Working Papers, n.98/53

9[4] 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.

10[5] Per quanto riguarda le ponderazioni, si veda la parte di metodologia di calcolo dell'Indice.

---