



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.2.2009
COM(2009) 79 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, AL
COMITATO DELLE REGIONI E ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA**

**Cinque anni di UE allargata
– Realizzazioni e sfide economiche –**

{SEC(2009) 177}

CINQUE ANNI DI UE ALLARGATA – UNA SVOLTA STORICA

Il 2004 e il 2007 hanno visto complessivamente l'adesione all'Unione europea di dodici paesi dell'Europa centrale e orientale e del Mediterraneo. Questo è stato al tempo stesso il più grande allargamento della storia dell'UE e una svolta epocale verso l'unificazione dell'Europa dopo decenni e decenni di divisioni provocate dalla guerra fredda. A cinque anni dalle adesioni del 2004, l'allargamento si è rivelato un gran successo per l'UE e i suoi cittadini, realizzando uno degli obiettivi originari dell'integrazione europea.

Il numero e il dinamismo dei nuovi Stati membri hanno reso l'UE più forte e più ricca dal punto di vista culturale. Il processo di allargamento ha contribuito a costruire e a consolidare la democrazia dopo la caduta dei regimi comunisti. Ha rafforzato la sicurezza in Europa, offrendo un'ancora fondamentale di stabilità in un periodo di conflitti e di sconvolgimenti. Ha impresso un notevole impulso alle economie e ha migliorato il tenore di vita nei nuovi Stati membri, mentre quelli vecchi hanno tratto beneficio dalle nuove possibilità di esportazione e di investimento. L'allargamento ha rafforzato l'economia di tutta l'Unione grazie ai vantaggi che comporta l'integrazione in un mercato interno più vasto.

Accelerando il ritmo delle riforme strutturali, inoltre, l'allargamento ha preparato meglio l'Europa a sfruttare i vantaggi della globalizzazione e ad affrontarne le sfide rendendola più competitiva a livello mondiale. L'allargamento ha conferito all'UE maggiore autorevolezza nel discutere su questioni di importanza mondiale come i cambiamenti climatici o la crisi finanziaria internazionale. Nel complesso, l'adesione dei 12 nuovi Stati membri ha conferito all'UE maggior peso e maggior voce in capitolo sulla scena mondiale in termini economici e politici.

Unitamente all'allegata relazione analitica¹, la presente comunicazione si concentra sugli aspetti economici dell'allargamento, valuta quanto realizzato finora dal punto di vista economico e individua le sfide principali per il futuro. L'allargamento ha comportato vantaggi per tutti gli Stati membri, vecchi e nuovi, e per l'UE considerata globalmente. L'esperienza ha dimostrato quanto fossero ingiustificate le previsioni catastrofiche che annunciavano possibili perturbazioni dei sistemi socioeconomici dei vecchi Stati membri.

Una maggiore diversità impone però di rafforzare il coordinamento e l'integrazione. Il trattato di Lisbona dovrebbe permettere di gestire l'impatto istituzionale dei successivi allargamenti. Come in passato, l'ampliamento dell'Unione andrà di pari passo con il suo approfondimento. Ovviamente dovremo affrontare determinate sfide (anche per quanto riguarda i futuri allargamenti), ma abbiamo gli strumenti per farlo.

Gli ultimi allargamenti dell'Unione europea hanno aumentato la prosperità economica a vantaggio di tutti i cittadini dell'UE e conferito all'Europa un peso maggiore nell'economia mondiale. L'allargamento ha contribuito a sbloccare ulteriormente il potenziale di crescita e ad aumentare la resistenza dell'economia europea approfondendo l'integrazione economica e promuovendo la competitività. L'UE allargata costituisce

¹ "Five years of an enlarged EU – Economic achievements and challenges", European Economy, n. 1/2009.

attualmente la più vasta area economica integrata del mondo, che rappresenta oltre il 30% del PIL mondiale e oltre il 17% del commercio mondiale (esclusi gli scambi intra-UE).

Questo successo è dovuto in buona parte ai quadri istituzionale e giuridico e alle politiche comuni dell'Unione. Il fatto che la stabilizzazione macroeconomica, lo sviluppo istituzionale, la convergenza normativa, i miglioramenti a livello di governance, l'integrazione commerciale e la liberalizzazione dei movimenti di capitali siano avvenuti durante il processo di adesione ha reso visibili molti effetti positivi già prima del 2004/2007. L'adesione all'UE ha ancorato le politiche economiche, ha creato un contesto economico stabile e competitivo e ha stimolato gli investimenti pubblici nel capitale umano e nelle infrastrutture offrendo notevoli opportunità all'iniziativa privata, opportunità che gli investitori dei vecchi Stati membri e di tutte le altre parti del mondo hanno colto prontamente, dando luogo ad un afflusso di capitale privato senza precedenti nei nuovi Stati membri. Il processo ha beneficiato di un contesto particolarmente favorevole grazie all'accelerazione impressa all'integrazione finanziaria dall'introduzione dell'euro, o dalla sua prospettiva, e al ritmo sostenuto della globalizzazione. Va sottolineata altresì l'integrazione totale e riuscita dei nuovi Stati membri nella politica occupazionale e sociale dell'UE. Questi notevoli risultati dimostrano la validità a lungo termine di riforme rigorose associate al quadro politico dell'UE.

Le nuove adesioni hanno comportato indiscutibili vantaggi per gli imprenditori e i cittadini dell'UE allargata. Nei vecchi Stati membri, le imprese orientate all'esportazione sono diventate nettamente più competitive e la migrazione della manodopera ha eliminato determinate strozzature, con una conseguente apertura dei loro mercati del lavoro. Nei nuovi Stati membri si sono registrati un rapido incremento della produttività, un calo della disoccupazione e una rapida convergenza dei redditi. I vantaggi sono stati ancora più consistenti per i quattro nuovi Stati membri che hanno aderito all'area dell'euro al momento dell'adesione, con l'eliminazione del rischio di cambio, la riduzione dei costi di transazione e un accesso al capitale a tassi d'interesse più bassi.

Fermi restando i numerosi benefici in termini di crescita, la rapida integrazione è stata fonte di vulnerabilità in alcuni dei nuovi Stati membri, accentuate ulteriormente dall'attuale crisi economica e finanziaria. La rapida espansione degli investimenti esteri nei nuovi Stati membri ha rilanciato la ristrutturazione economica, la crescita e l'occupazione. In molti paesi, tuttavia, l'aumento rapido e incontrollato del credito interno, alimentato dai prestiti esteri, ha surriscaldato l'economia provocando gravi squilibri esterni, un forte aumento dei costi del lavoro, che ha superato l'incremento della produttività, e un'impennata dei prezzi dei beni immobili. Di conseguenza, in alcuni paesi il capitale estero è stato utilizzato in misura sempre maggiore per scopi non produttivi. Il forte aumento del costo del capitale provocato dalla crisi finanziaria globale pone grossi problemi di adattamento per i paesi con notevoli squilibri esterni. Questi problemi, tuttavia, non riguardano solo i nuovi Stati membri, poiché alcuni dei vecchi Stati membri si trovano di fronte a sfide analoghe.

L'UE allargata è maggiormente in grado di affrontare le sfide attuali e future. Il patto di stabilità e crescita riformato costituisce un'ancora a medio termine che sostiene la credibilità della politica di bilancio consentendo al tempo stesso una sufficiente flessibilità a breve termine. Il nuovo impulso impresso al processo di Lisbona contribuisce parallelamente a individuare e a porre l'accento sulle riforme strutturali necessarie per sviluppare ulteriormente il potenziale di crescita e la capacità di resistenza. Questo processo è stato sostenuto dalla politica di coesione, che ha tradotto gli obiettivi di Lisbona in strategie regionali di recupero e di sviluppo. La politica di coesione ha fornito agli Stati membri dell'UE un notevole

appoggio, sotto forma dell'indispensabile assistenza finanziaria e di competenze preziose, con il sostegno della Banca europea per gli investimenti e, ove opportuno, della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo. Il meccanismo potenziato di sostegno alla bilancia dei pagamenti consente all'UE di offrire un'adeguata assistenza finanziaria agli Stati membri che non fanno parte dell'area dell'euro e che hanno bisogno di un aiuto temporaneo per rendere più agevole il processo di aggiustamento. Questi meccanismi di sostegno sono attualmente disponibili per i nuovi Stati membri e possono quindi favorire il necessario aggiustamento.

REALIZZAZIONI DEI PRIMI CINQUE ANNI

Il processo di adesione ha contribuito a innalzare considerevolmente il tenore di vita nei nuovi Stati membri, promuovendo la coesione socioeconomica nell'Unione. Il reddito pro capite è salito da una media del 40%, registrata nel 1999 nei vecchi Stati membri, al 52% nel 2008. Si valuta che il processo di adesione abbia rilanciato la crescita economica nei nuovi Stati membri di circa $1\frac{3}{4}$ punti percentuali all'anno nel periodo 2000-08, contro un incremento della crescita dal $3\frac{1}{2}\%$, in media, nel 1999-2003 al $5\frac{1}{2}\%$ nel 2004-08. L'allargamento ha influito positivamente sulla crescita anche nei vecchi Stati membri (con un incremento cumulativo della produzione di circa $\frac{1}{2}\%$ nello stesso periodo), segnatamente nei paesi che hanno aumentato gli investimenti nei nuovi Stati membri e gli scambi con questi Stati. Nei nuovi Stati membri la crescita è stata trainata per la maggior parte dall'accumulazione di capitale e dagli aumenti di produttività, ciascuno dei quali ha contribuito per oltre 2 punti percentuali all'anno nel periodo 1999-2008. Nel 1999-2003 il contributo del lavoro è stato negativo a causa delle ristrutturazioni aziendali. Dal 2004 in poi, la forte crescita dell'occupazione (circa $1\frac{1}{2}\%$ all'anno) nei nuovi Stati membri è andata di pari passo con la creazione di un gran numero di posti di lavoro nei vecchi Stati membri (circa 1% all'anno dopo l'allargamento).

La rapida integrazione commerciale ha favorito una divisione più razionale del lavoro e ha rafforzato la competitività nell'UE. I nuovi Stati membri hanno raggiunto un grado molto elevato di apertura al commercio, con una quota media delle esportazioni e delle importazioni che attualmente è pari al 56% del PIL, contro il 47% prima dell'allargamento. Questa cifra è nettamente superiore al 38% dei vecchi Stati membri. L'integrazione con i vecchi Stati membri e, in particolare, tra i nuovi Stati membri è progredita a ritmo sostenuto. Nel 2007, quasi l'80% di tutte le esportazioni dei nuovi Stati membri è stata assorbita dal resto dell'UE, con il $19\frac{1}{2}\%$ delle esportazioni destinato agli altri nuovi membri (contro il $13\frac{1}{4}\%$ nel 1999). I vecchi Stati membri hanno venduto a quelli nuovi il $7\frac{1}{2}\%$ delle loro esportazioni, contro il $4\frac{3}{4}\%$ di dieci anni fa. I nuovi membri hanno conquistato quote di mercato aumentando l'intensità di capitale e di tecnologia delle loro esportazioni, in gran parte a seguito di investimenti provenienti dai vecchi Stati membri. Nel 2006 i beni ad alto contenuto tecnologico hanno rappresentato il 14% delle loro esportazioni totali, contro l'11% nel 1999, avvicinandoli al 16% registrato nei vecchi Stati membri. I miglioramenti su questo fronte hanno ampiamente compensato le diminuzioni della competitività a livello di costi derivanti dall'apprezzamento del tasso di cambio in termini reali (tendenza che ultimamente è stata in parte invertita). La maggiore integrazione commerciale nell'UE permette di sfruttare i vantaggi comparativi, rafforzando quindi il potenziale di crescita e la competitività dell'UE considerata globalmente. La quota combinata dei nuovi Stati membri nel commercio mondiale è raddoppiata dal 1999 arrivando al 4%, il che contribuisce ad attenuare la riduzione della quota di mercato dell'UE considerata globalmente (scesa di 3 punti percentuali per arrivare al $38\frac{1}{4}\%$ nel 2007) determinata dalla rapida espansione delle quote delle economie emergenti nel commercio mondiale.

I nuovi Stati membri hanno modernizzato rapidamente le loro economie, sviluppando un'economia di mercato funzionante e la capacità di far fronte alle pressioni concorrenziali e delle forze di mercato all'interno dell'Unione. In questi Stati è inoltre proseguito l'allineamento delle strutture produttive con quelle dei vecchi membri. L'agricoltura e il settore manifatturiero sono più importanti nei nuovi membri (dove nel 2006 rappresentavano rispettivamente il $4\frac{1}{2}\%$ e il $21\frac{1}{4}\%$ del PIL, contro l' $1\frac{1}{2}\%$ e il $16\frac{3}{4}\%$ nei vecchi Stati membri). Da qualche anno a questa parte si registra tuttavia un'espansione dell'economia basata sui

servizi e sulla conoscenza. La quota dei servizi nel PIL è passata dal 56% nel 1995 al 63% nel 2006, contro il 72% del PIL nei vecchi Stati membri. L'aumento delle quote delle esportazioni ad alto contenuto tecnologico e dell'occupazione nei settori ad alta intensità di conoscenza (3,5% dell'occupazione totale contro il 5% circa nei vecchi Stati membri) e l'innalzamento dei livelli di istruzione attestano il ritmo sostenuto della modernizzazione economica nei nuovi Stati membri, che prepara un ulteriore, rapido recupero economico. I nuovi Stati membri hanno inoltre adottato, e dovranno continuare a farlo, riforme volte a rafforzare lo Stato di diritto e a modernizzare i rispettivi ordinamenti giuridici.

Gli investimenti provenienti dai vecchi Stati membri sono stati un fattore trainante della trasformazione economica nei nuovi Stati membri. Nel periodo precedente all'adesione, i nuovi Stati membri hanno compiuto notevoli progressi in termini di stabilità macroeconomica e hanno adottato rapidamente i quadri giuridico e istituzionale dell'UE. Il sostegno fornito dall'Unione, anche attraverso gli strumenti preadesione, ha dato un impulso determinante a questo processo. Ne è conseguito un forte aumento degli investimenti esteri, che ha rilanciato crescita e occupazione. Va sottolineato anche il forte impatto positivo sul potenziale di crescita a lungo termine del trasferimento di tecnologia, delle ricadute in termini di produttività, della maggiore concorrenza e della disciplina supplementare in materia di politiche economiche. Il livello degli investimenti esteri è stato particolarmente elevato nel settore finanziario. Di conseguenza, le partecipazioni azionarie estere nel settore bancario dei nuovi Stati membri oscillano attualmente da quasi il 100% in Estonia e in Slovacchia a circa il 30% in Slovenia (contro una media inferiore al 20% nell'area dell'euro). I gruppi assicurativi dei vecchi Stati membri hanno inoltre sviluppato una forte presenza nei nuovi Stati membri. La stretta interdipendenza finanziaria tra nuovi e vecchi Stati membri sottolinea l'importanza di rafforzare la cooperazione su scala UE per quanto riguarda la regolamentazione e la vigilanza nel settore finanziario.

Gli investimenti e le attività finanziati nell'ambito della politica di coesione hanno inoltre agevolato in misura determinante il processo di ristrutturazione nei nuovi Stati membri, rafforzando al tempo stesso la coesione socioeconomica in tutta l'Unione. Questa politica ha notevolmente sostenuto l'integrazione dei nuovi Stati membri nel sistema commerciale mondiale e nel mercato unico europeo e ha sviluppato ulteriormente legami economici che hanno generato un afflusso consistente di investimenti esteri diretti, creando nuovi posti di lavoro e innalzando il tenore di vita. I programmi di cooperazione territoriale hanno inoltre contribuito ad approfondire l'integrazione fra le regioni dell'UE e hanno favorito la condivisione delle conoscenze. La politica di coesione ha anche aumentato i potenziali di crescita endogena di questi paesi, migliorando la produttività e la competitività delle loro economie. Questa politica, infine, ha agevolato la transizione dei lavoratori dai settori economici tradizionali a quelli nuovi, inevitabile in un processo di ristrutturazione così rapido, promuovendo quindi una crescita sostenibile e equilibrata.

Il processo di adesione all'UE ha creato altresì un nuovo quadro per la regolamentazione dei mercati dei prodotti nei nuovi Stati membri, anche per quanto riguarda le politiche di concorrenza e gli aiuti di Stato. I nuovi Stati membri detengono una quota maggiore degli appalti pubblici pubblicizzati (5¼% del PIL contro il 3¼% del PIL per l'UE considerata globalmente nel 2007). Secondo un'indagine Eurobarometro del 2007, il 71% delle piccole e medie imprese (contro il 63% nei vecchi Stati membri) ritiene che la concorrenza sia notevolmente aumentata. I dati disponibili indicano inoltre un notevole incremento della concorrenza nei settori delle telecomunicazioni e dei servizi postali, assoggettati a quadri normativi specifici. La quota del PIL corrispondente agli aiuti di Stato nei nuovi membri è scesa dall'1½% del PIL nel 2000 al ½% del PIL nel 2006 (lievemente

superiore al livello dei vecchi Stati membri). Nonostante questi miglioramenti, che hanno dato un contributo determinante alla ripresa dell'attività imprenditoriale, l'applicazione della normativa sulla concorrenza rimane problematica in alcuni dei nuovi Stati membri. Le piccole e medie imprese ritengono inoltre che il loro margine di manovra sia ancora relativamente limitato in settori come l'accesso ai finanziamenti, l'assunzione di manodopera qualificata, l'introduzione delle nuove tecnologie e la disponibilità di infrastrutture.

L'integrazione dei mercati agricoli e delle economie rurali dei nuovi Stati membri nell'UE non ha posto particolari problemi economici o sociali di natura interna. La strategia di adesione, opportunamente definita per combinare cospicui investimenti e programmi di assistenza nei paesi candidati durante il periodo preadesione, si è rivelata efficace. Aggiungendosi all'esito positivo ed equilibrato dei negoziati di adesione, che ha posto maggiormente l'accento sullo sviluppo rurale e sul passaggio dal sostegno del mercato al sostegno diretto al reddito, questo ha permesso ai nuovi Stati membri di integrarsi agevolmente nel mercato agroalimentare interno e nella politica agricola comune. Il mercato allargato dell'UE ha offerto molte possibilità agli agricoltori e alle imprese agroalimentari di tutti gli Stati membri e ha incrementato il commercio intracomunitario e gli investimenti esteri diretti. L'allargamento ha inoltre rafforzato la posizione dell'UE sui mercati internazionali dei prodotti agricoli.

Le nuove possibilità d'investimento create dall'allargamento hanno aiutato le imprese dei vecchi Stati membri a migliorare la loro competitività internazionale e a salvaguardare i posti di lavoro nei rispettivi paesi. L'allargamento ha aperto nuovi mercati per le esportazioni e gli investimenti esteri delle imprese dei vecchi Stati membri e ha dato loro la possibilità di migliorare efficienza e competitività. I nuovi Stati membri, che dispongono di una forza lavoro con un buon livello di istruzione e hanno un contesto giuridico, istituzionale e normativo simile, offrono notevoli opportunità al riguardo. Sebbene la necessaria ristrutturazione possa comportare, a breve termine, costi di adeguamento di una certa entità, questi costi aumentano la competitività globale delle imprese UE e contribuiscono, in definitiva, a salvaguardare l'occupazione e a rilanciare la crescita in tutta l'Unione. Di fatto, in molti settori (macchinari, mobili, strumenti medici, prodotti chimici, legno) gli investimenti nei nuovi Stati membri sono andati di pari passo con l'occupazione nei vecchi Stati membri.

I lavoratori dei nuovi Stati membri hanno usufruito di possibilità occupazionali migliori in patria e in altri paesi, anche se la migrazione della manodopera è stata fonte di problemi socioeconomici in alcuni dei nuovi Stati membri. Dopo più di dieci anni di ristrutturazione economica, i mercati occupazionali dei nuovi Stati membri sono entrati in una fase di ampia ripresa, che è seriamente decollata nel 2003 e ha creato 3 milioni di nuovi posti di lavoro fra il 2003 e il 2007. Di conseguenza, la disoccupazione è scesa a livelli analoghi al resto dell'Unione (7% circa nel 2007), mentre i tassi di occupazione sono saliti al 60% circa. Il persistere di un alto tasso di disoccupazione di lunga durata (circa 56% nel 2006, oltre 13 punti percentuali al di sopra della media dei vecchi Stati membri) denota tuttavia un forte squilibrio tra domanda e offerta di competenze. In molti paesi si è inoltre registrato un aumento salariale superiore alla produttività, con conseguenti perdite di competitività. A questi problemi si è aggiunta, in alcuni dei nuovi Stati membri (segnatamente Cipro, Lituania, Polonia e Romania), l'emigrazione della manodopera, che ha fatto paventare anche una fuga o uno spreco di cervelli e una carenza di manodopera in settori e professioni specifici, anche se l'offerta di persone altamente qualificate è in aumento e il miglioramento delle condizioni economiche ha ridotto gli incentivi a lavorare all'estero. Di norma, inoltre, i lavoratori che tornano in patria hanno acquisito nuove competenze di grande utilità per l'economia del loro

paese. L'economia nazionale è inoltre sostenuta dalle ingenti rimesse dei numerosi lavoratori espatriati (circa il 5,5% del PIL in Bulgaria e Romania e l'1,5% del PIL in Polonia)

Nei vecchi Stati membri, i timori espressi prima dell'allargamento in merito a una migrazione massiccia di manodopera si sono rivelati infondati. Nel complesso, il numero di persone emigrate dai nuovi ai vecchi Stati membri è limitato (circa 3,6 milioni contro 1,6 milioni a fine 2003) e non dovrebbe salire in misura considerevole, neanche dopo l'abolizione delle restrizioni transitorie che ancora sussistono in alcuni Stati membri. Il peso relativo di questi flussi in termini di popolazione in età lavorativa per ciascun paese è modesto (1% circa o meno) tranne nel caso dell'Irlanda, dove gli immigrati provenienti dai nuovi Stati membri rappresentano il 5% della popolazione in età lavorativa. In termini assoluti, i principali paesi di destinazione sono stati il Regno Unito (meta di quasi 1/3 dei migranti dopo l'adesione) la Spagna (18%) e l'Irlanda (10%), sebbene con la crisi finanziaria vi sia la possibilità che un gran numero di questi lavoratori rientri nel paese di origine. Per quanto alcuni di questi flussi siano stati fonte di perturbazioni in determinati segmenti del mercato occupazionale e abbiano avuto ripercussioni sociali, nel complesso il loro effetto è positivo. I dati di cui si dispone indicano che la mobilità intracomunitaria dopo l'allargamento non ha comportato gravi perturbazioni sul mercato del lavoro. La libera circolazione dei lavoratori è uno dei notevoli vantaggi che l'Europa unificata offre ai suoi cittadini e alle sue imprese. Si valuta che il recente livello di mobilità intracomunitaria del lavoro costituisca, a medio termine, un incremento del PIL dell'UE considerata globalmente pari allo 0,3%. I migranti dei nuovi Stati membri tendono ad occupare posti di lavoro scarsamente qualificati (1/3 dei migranti contro il 10% dei lavoratori residenti) pur possedendo qualifiche relativamente elevate (il 40% dei migranti rientra nella categoria "altamente qualificata", contro il 25% della forza lavoro nei vecchi Stati membri). L'afflusso dei lavoratori immigrati ha contribuito a soddisfare la domanda dei mercati occupazionali e a ridurre le strozzature (ad esempio nei settori della costruzione e dei servizi) senza creare forti perturbazioni sui mercati stessi. La temporaneità costituisce inoltre una caratteristica importante di questa migrazione: nel Regno Unito, il 50% delle persone migrate di recente è già tornato nel paese di origine. La Commissione ha invitato gli Stati membri a esaminare attentamente se sia opportuno, alla luce della situazione dei loro mercati del lavoro, mantenere in vigore le restrizioni, fatti salvi i loro diritti in materia di disposizioni transitorie, precisati nei trattati d'adesione².

LA GRAVE CRISI MONDIALE HA AMPLIFICATO LE SFIDE FUTURE

La grave crisi economica che imperversa attualmente a livello mondiale pone nuove, considerevoli sfide per le politiche nazionali. La crisi ha colpito tutti gli Stati membri in termini di calo degli scambi commerciali, minore disponibilità dei finanziamenti, crollo della ricchezza delle famiglie e diminuzione della fiducia. Sebbene l'adesione all'UE, e a maggior ragione l'appartenenza all'area dell'euro, costituisca una difesa e un'ancora di stabilità che estende la "zona di comfort" degli investitori, la crisi evidenzia l'importanza di politiche nazionali sane. In tutti gli Stati membri che hanno registrato un boom del credito sono emerse vulnerabilità analoghe, come la forte dipendenza dal risparmio estero, i mediocri bilanci delle imprese e la situazione precaria delle famiglie. L'UE sta cercando di ripristinare la stabilità, la trasparenza e la fiducia nel settore finanziario, non solo ovviando alle carenze più gravi, ma anche preparando una riforma più approfondita del sistema di regolamentazione e vigilanza.

² "Le ripercussioni della libera circolazione dei lavoratori nel contesto dell'allargamento dell'Unione europea - Relazione sulla prima fase (1° gennaio 2007 – 31 dicembre 2008) di attuazione delle disposizioni transitorie - COM(2008) 765 del 18.11.2008.

La crisi finanziaria ha messo in luce altre vulnerabilità. In molti dei nuovi Stati membri, le aspettative iperottimistiche relative ai profitti aziendali e al reddito delle famiglie hanno alimentato un afflusso di capitale e una crescita del credito che hanno superato i livelli di un sano equilibrio. In molti casi, questo ha portato i disavanzi delle partite correnti a livelli non sostenibili. Per quanto riguarda la crescita del credito, i crediti alle famiglie, in particolare i prestiti ipotecari, hanno registrato l'evoluzione più dinamica, alimentando in molti casi bolle immobiliari non sostenibili. La forte espansione dei prestiti denominati in valuta estera verificatasi in molti paesi ha reso le famiglie e le imprese più vulnerabili al deprezzamento monetario. La crescita del credito nei nuovi Stati membri, inoltre, è stata largamente sostenuta dall'aumento dei prestiti transfrontalieri, che ha reso il settore bancario nazionale fortemente dipendente dai finanziamenti di un gruppo di banche madri straniere.

Come dimostrano i recenti avvenimenti, tutti i nuovi Stati membri devono impegnarsi ulteriormente, e in misura considerevole, per salvaguardare gli effetti positivi degli ultimi allargamenti dell'UE, specie per quanto riguarda la convergenza dei redditi, l'integrazione finanziaria e gli investimenti esteri diretti (IED) negli Stati membri convergenti. I quadri delle politiche dell'UE sono di grande utilità per affrontare queste sfide e consentire ai nuovi Stati membri di continuare a infondere dinamismo alle loro economie a medio e lungo termine. I risultati, tuttavia, dipenderanno in gran parte dall'esistenza di valide politiche economiche interne e di un quadro istituzionale adeguato. In passato, le politiche e le istituzioni nazionali non sono state sempre adeguate e spesso si sono notevolmente discostate dalle raccomandazioni dell'UE. La politica di bilancio, in particolare, avrebbe potuto contribuire maggiormente al mantenimento della stabilità macroeconomica e finanziaria contrastando tempestivamente le pressioni espansionistiche provenienti dal boom del settore privato.

Occorre completare il mercato unico e attuare le riforme necessarie per modernizzare ulteriormente l'economia onde massimizzare gli effetti positivi dell'allargamento. L'allargamento ha reso l'UE più competitiva e più attraente per gli investitori, permettendole di sfruttare meglio di prima i benefici della globalizzazione. Approfondendo l'integrazione dei mercati dei beni, dei servizi, occupazionale e finanziario, tuttavia, si trarranno maggiori vantaggi dall'allargamento del mercato unico, specialmente a livello delle piccole e medie imprese. Queste riforme hanno un duplice effetto positivo, poiché da una parte rilanciano la crescita e l'occupazione e dall'altra promuovono la stabilità macroeconomica agevolando l'adeguamento agli shock dei salari e dei prezzi. Finora, i regolamenti sul mercato unico sono stati applicati bene nei nuovi Stati membri, dove però si ravvisano segni di "stanchezza da riforme". Il rafforzamento dello Stato di diritto, il miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione e le riforme giudiziarie rimangono sfide con notevoli implicazioni per il contesto imprenditoriale, la competitività, la crescita e l'ulteriore integrazione nell'UE. L'esperienza dell'allargamento dimostra che una pubblica amministrazione efficiente, specie per quanto riguarda le autorità che si occupano di concorrenza, vigilanza e regolamentazione e il settore giudiziario, e un controllo finanziario efficace sono fondamentali e possono accelerare notevolmente gli investimenti. È importante proseguire gli sforzi in questi settori anche per sfruttare appieno i vantaggi del mercato unico.

Anche i successivi allargamenti dell'area dell'euro permetteranno di sfruttare appieno i vantaggi del mercato unico, ma saranno necessarie altre riforme. L'adesione all'area dell'euro comporta numerosi benefici, come l'eliminazione del rischio di cambio, la riduzione dei costi di transazione, l'aumento degli scambi commerciali, degli IED e della concorrenza e una maggiore integrazione finanziaria. Tutti i nuovi Stati membri si sono impegnati ad adottare l'euro, ma con strategie diverse. Cipro, Malta, la Slovenia e la Slovacchia hanno già adottato l'euro. Altri nuovi Stati membri hanno registrato progressi più limitati in termini di

convergenza nominale e alcuni hanno addirittura fatto temporaneamente marcia indietro. L'obiettivo dell'adozione dell'euro offre inoltre notevoli incentivi a proseguire le politiche necessarie per promuovere una rapida convergenza nominale e reale e contribuisce a compensare la "stanchezza da riforme".

AFFRONTARE LE SFIDE

Una sana politica di bilancio è fondamentale per mantenere la stabilità macrofinanziaria e per promuovere l'integrazione e la convergenza dei redditi. I nuovi Stati membri sono soggetti al patto di stabilità e crescita sin dall'adesione e nel 2004 sei di essi sono stati inclusi nella procedura per i disavanzi eccessivi. La procedura è stata revocata per tutti, tranne l'Ungheria, entro la metà del 2008 in seguito alla forte crescita, alla diminuzione dei tassi d'interesse e all'aumento dei trasferimenti dell'UE conseguente all'allargamento. La crisi finanziaria, tuttavia, sta mettendo a dura prova le finanze pubbliche. In futuro, i nuovi Stati membri potranno evitare di dover scegliere tra mantenere una politica di bilancio prudente e mettere a disposizione fondi sufficienti per le spese pubbliche atte a stimolare la crescita adottando le pratiche migliori in materia di governance finanziaria (tra cui quadri di bilancio trasparenti e credibili a medio termine) e migliorando la qualità delle finanze pubbliche. Le riforme dei sistemi sanitario, pensionistico e dell'istruzione sono altrettanto fondamentali per garantire la sostenibilità di bilancio a lungo termine e migliorare l'efficienza economica. Il patto riformato offre la flessibilità necessaria per consentire alle economie convergenti di assorbire il deterioramento della posizione di bilancio durante una crisi, purché si facciano sforzi sufficienti per arrivare a una posizione di bilancio solida prima della crisi. Un impegno ambizioso a fini di consolidamento e una corretta valutazione della posizione di bilancio sottostante nei periodi favorevoli sono quindi obiettivi fondamentali della vigilanza finanziaria per garantire ai responsabili politici la piena disponibilità di questa flessibilità.

La strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione costituisce un notevole incentivo per le riforme strutturali, che sono fondamentali anche per promuovere l'integrazione e la convergenza dei redditi. L'aumento della produttività rimane indiscutibilmente il principale obiettivo di competitività a lungo termine dell'UE. Per quanto riguarda le riforme strutturali che possono contribuire alla crescita e all'occupazione, in passato i progressi in materia di R&S e innovazione sono stati insufficienti. Per sfruttare appieno i vantaggi del mercato unico è importante anche proseguire gli sforzi volti ad aumentare l'efficienza della pubblica amministrazione e a ridurre radicalmente la burocrazia in alcuni Stati membri. Nell'UE considerata globalmente si rileva un miglioramento strutturale nel funzionamento dei mercati occupazionali. Anche se il quadro globale è piuttosto positivo, la situazione potrebbe essere notevolmente migliorata in alcuni Stati membri, specialmente per questioni come le disparità regionali e lo squilibrio tra domanda e offerta di competenze.

Una maggiore vigilanza sui paesi da parte della Commissione europea e del Consiglio nell'ambito del patto di stabilità e crescita e del processo di Lisbona sarà fondamentale per promuovere una politica adeguata a breve e a lungo termine. A tal fine, occorrerebbe individuare già nelle prime fasi del processo di vigilanza, specialmente nel caso dei paesi con le maggiori vulnerabilità, gli squilibri macroeconomici, anche sui mercati degli attivi, le opzioni politiche per ovviare efficacemente a questi squilibri e le riforme strutturali indispensabili per la stabilità e il buon funzionamento dei mercati finanziari e dello Stato di diritto e per migliorare la capacità di adeguamento.

L'attuazione della politica di coesione e della politica di sviluppo rurale dell'UE, incentrata su obiettivi a lungo termine, contribuisce a creare i presupposti per una

crescita sostenibile. Come nel caso dei precedenti allargamenti, i nuovi Stati membri beneficiano in misura considerevole dei trasferimenti dell'UE già prima dell'adesione. Nel 2007, i trasferimenti complessivi dal bilancio dell'UE ai nuovi Stati membri sono ammontati al 2% circa del loro PIL e dovrebbero arrivare al 3% entro il 2013. Questi trasferimenti hanno rappresentato nel 2007 lo 0,2% del PIL dei vecchi Stati membri e arriveranno allo 0,3% entro il 2013. La politica di coesione ha favorito la mobilitazione del potenziale di crescita locale concentrando gli interventi su settori prioritari come la ricerca e l'innovazione, le TIC, le infrastrutture di trasporto, il contesto imprenditoriale e il capitale umano. Dal canto loro, i vecchi Stati membri hanno beneficiato della domanda di beni e di servizi generata dai trasferimenti in questione. La politica di coesione ha inoltre contribuito a creare le istituzioni stabili, partecipative, trasparenti e responsabili necessarie per gestire i fondi pubblici, migliorando quindi l'accettazione da parte della società civile e aumentando l'efficienza della spesa pubblica in genere. Una sana gestione e un controllo finanziario efficace sono condizioni indispensabili per attrarre nuovi investimenti privati. Con l'adesione, le politiche di sviluppo rurale dell'UE sono state estese ai nuovi Stati membri, il che ha migliorato la competitività del settore agricolo e ha contribuito alla diversificazione del reddito nelle zone rurali. Inoltre, una corretta attuazione dei programmi di stabilità e di convergenza e dei programmi nazionali, che garantisca una politica macroeconomica orientata alla stabilità, un contesto imprenditoriale favorevole, mercati flessibili dei prodotti e del lavoro e una capacità sufficiente di assorbimento amministrativo, è indispensabile per conseguire gli obiettivi primordiali di recupero e di miglioramento della competitività.

Le politiche, le istituzioni e gli strumenti finanziari dell'UE danno un contributo fondamentale a questo processo di convergenza. La politica di coesione fornisce la maggior parte delle risorse, ma anche la Banca europea per gli investimenti offre assistenza e nel 2009 aumenterà considerevolmente (di quasi il 40%) i prestiti a favore dei nuovi Stati membri per finanziare le piccole e medie imprese nonché progetti nei settori chiave, segnatamente ambiente e trasporti. Inoltre, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, che ha progressivamente ridotto le sue operazioni nei nuovi Stati membri dopo l'allargamento, si sta interessando nuovamente alla regione per mettere a disposizione la sua preziosa esperienza in materia di progetti connessi al settore finanziario, tra cui la fornitura di venture capital.

Le misure di salvataggio adottate ultimamente dai paesi con un fabbisogno di finanziamento dimostrano come i rischi per i risultati ottenuti dopo l'allargamento siano presenti e visibili. Il livello di vulnerabilità raggiunto dall'Ungheria e dalla Lettonia ha costretto questi paesi a chiedere un'assistenza finanziaria esterna. Il meccanismo di sostegno alla bilancia dei pagamenti, la cui dotazione iniziale era di 12 miliardi di euro, è stato portato a 25 miliardi di euro alla fine del 2008 per poter conseguire questo obiettivo. A questi paesi è stata fornita un'assistenza consistente, affiancata da programmi strategici globali, per evitare perdite eccessive in termini di produzione e di occupazione durante il necessario periodo di adeguamento. Oltre ad aiutare i paesi in difficoltà, il sostegno dell'UE è servito anche a limitare le potenziali ripercussioni negative su altri Stati membri, vecchi e nuovi.

CONCLUSIONI

I recenti allargamenti dell'UE hanno segnato una svolta fondamentale nel processo di unificazione dell'Europa e hanno procurato vantaggi a tutti i cittadini nell'intero territorio dell'Unione. Promuovendo una divisione più efficiente del lavoro associata a miglioramenti dei contesti giuridico, istituzionale e normativo, l'allargamento ha rafforzato la competitività e la resistenza dell'economia dell'UE considerata globalmente. Cinque anni dopo, l'UE è

maggiormente in grado di far fronte all'aumento della concorrenza globale e di assumere un ruolo guida nell'economia mondiale e nella sua governance. L'Unione è diventata un interlocutore molto più autorevole nei negoziati internazionali ed è in grado di reagire rapidamente, come ha dimostrato in occasione della recente "crisi del gas" che ha colpito in misura piuttosto grave alcuni dei nuovi Stati membri. In questo caso, un'azione tempestiva mediante un'impostazione coordinata su scala europea ha testimoniato la solidarietà all'interno dell'Unione e ha ripristinato collegamenti energetici di vitale importanza.

Si deve ancora arrivare, tuttavia, ad una piena integrazione delle economie nazionali e alla convergenza dei redditi. Per consentire agli Stati membri, compresi quelli nuovi, di sfruttare appieno i vantaggi del mercato unico, occorre recepire integralmente la normativa UE nel diritto nazionale e integrare maggiormente i mercati di prodotti e servizi. Occorrerà proseguire l'integrazione finanziaria nell'UE, che comporta numerosi vantaggi, ovviando al tempo stesso alle carenze evidenziate dalla crisi finanziaria in termini di regolamentazione e di vigilanza. Nell'ambito di questo processo d'integrazione, la politica di coesione continuerà a svolgere un ruolo fondamentale sostenendo la ristrutturazione economica nei nuovi Stati membri.

Queste riforme assumono particolare importanza a seguito della crisi finanziaria globale, che potrebbe rallentare il processo di convergenza. Una crisi di questa entità, tuttavia, è anche l'occasione di prendere misure per attenuarne l'incidenza socioeconomica e di attuare riforme strutturali profonde a sostegno di una ripresa rapida e solida, che consentirà alle economie europee di sfruttare appieno le opportunità di crescita che si presenteranno all'indomani della crisi. In futuro, una maggiore vigilanza sui singoli paesi attraverso il patto di stabilità e crescita e il processo di Lisbona avrà un'importanza capitale per individuare tempestivamente le questioni su cui devono concentrarsi le politiche economiche degli Stati membri e le misure che devono prendere per affrontare i problemi. Per ridurre il rischio di un'altra grave crisi finanziaria in futuro, saranno indispensabili riforme strutturali proattive e una sana gestione macroeconomica.

Anni e anni di preparativi accurati e di monitoraggio costante permettono all'UE di funzionare bene anche dopo l'allargamento. L'allargamento ha comportato una maggiore competitività negli Stati membri, vecchi e nuovi, e ha generato una crescita supplementare. È tuttavia fondamentale attuare altre riforme per proseguire l'integrazione e garantire la convergenza dei redditi nell'UE e salvaguardare il ruolo dell'Unione nella governance economica globale. È necessario progredire su questo fronte anche per creare un contesto che permetta di portare avanti il programma di allargamento dell'Unione, rafforzando di conseguenza il potenziale di crescita e la capacità di resistenza dell'economia dell'UE.

Sarà fondamentale gestire in modo ottimale la crisi attuale e salvaguardare quanto acquisito con gli ultimi allargamenti dell'UE. Come è avvenuto in passato, la realizzazione dell'agenda dell'UE comporterà effetti positivi che oltrepasseranno di gran lunga la sfera economica.