

Senato della Repubblica
VI Commissione Finanze e Tesoro

Indagine conoscitiva su
“Aspetti finanziari, monetari e creditizi connessi all’allargamento
dell’Unione Europea”

Audizione dell’ISAE
Roma, mercoledì 26 maggio 2004

INDICE

Introduzione	pag. 2
1. Effetti macroeconomici dell’allargamento a Est dell’Unione europea	pag. 4
2. Implicazioni dell’ampliamento per le principali politiche UE	pag. 15
3. I regimi valutari dei nuovi Stati membri	pag. 22
4. Analisi descrittiva dei flussi e della struttura del commercio dei PECO-8	pag. 25
5. Alcune implicazioni di <i>policy</i> sulla sostenibilità dello SME II	pag. 33
6. La finanza pubblica nei Paesi nuovi membri dell’Unione europea	pag. 35

Buona parte delle analisi contenute ai parr. 1 e 2 del testo qui presentato sono basate sul capitolo secondo del Rapporto ISAE sullo Stato dell’Unione europea 2002; le analisi contenute nei parr. 3-5 sono basate su un contributo di prossima pubblicazione nel Rapporto ISAE sullo Stato dell’Unione europea 2004.

Senato della Repubblica VI Commissione Finanze e Tesoro

Indagine conoscitiva su “Aspetti finanziari, monetari e creditizi connessi all’allargamento dell’Unione Europea”

Audizione dell’ISAE

INTRODUZIONE

L’Unione Europea (UE) ha ufficialmente avviato lo scorso primo maggio il suo quinto allargamento, con un ingresso, a regime, di dieci nuovi membri, otto dei quali (Repubblica Ceca, Estonia, Polonia, Slovenia, Ungheria, Lettonia, Lituania e Repubblica Slovacca) appartenenti all’area dei paesi dell’Europa centro-orientale (PECO), oltre a Cipro e Malta. Già dal 1989, la caduta del muro di Berlino e il conseguente, rapido mutamento nelle relazioni tra Est e Ovest hanno aperto la strada ad una crescente integrazione dei paesi ex comunisti con le democrazie avanzate dell’occidente. L’UE si è trovata in prima fila nell’offrire un approdo sicuro a paesi geograficamente vicini e assai prossimi, in passato, ai valori e alla cultura europee; paesi che, agli albori del loro ritorno alla democrazia, decidevano di avviarsi verso profonde trasformazioni politiche e istituzionali e verso l’economia di mercato.

Il processo di avvicinamento dei PECO all’UE si avvia nella prima metà degli anni novanta con la ratifica degli “Accordi europei”. Tali accordi ridefiniscono i rapporti tra l’UE e i singoli PECO e, pur essendo incentrati sulla reciproca liberalizzazione dei flussi commerciali volta a definire un’area di *free trade*, contemplanò come fine ultimo la possibilità di ingresso degli ex paesi socialisti nell’UE. Nel 1993, al vertice di Copenhagen, i capi di Stato e di Governo fissano i criteri, sia di carattere politico sia economico, da soddisfare affinché i PECO possano divenire membri dell’Unione. In concomitanza con il proseguimento delle riforme strutturali, il Consiglio Europeo di Lussemburgo (1997), decide di aprire i negoziati con i paesi considerati più avanzati nel percorso di trasformazione. Ecco quindi che nel 1998 si inaugurano i negoziati con un primo gruppo di paesi, il cosiddetto “gruppo di Lussemburgo”, che comprende Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovenia, Estonia e, tra i paesi non appartenenti all’area europea Centro-orientale, Cipro.

In seguito anche ai drammatici eventi che sconvolgono i Balcani, il Consiglio Europeo di Helsinki decide nel 1999 di imprimere un’accelerazione al processo di allargamento, ammettendo ai negoziati altri sei paesi che soddisfano i criteri politici per l’ingresso nell’Unione. Alla Turchia (anch’essa non parte del gruppo dei PECO) viene riconosciuto lo *status* di candidato, per quanto l’apertura effettiva del processo negoziale sia condizionata al raggiungimento da parte di quel paese di standard europei in materia di democrazia, diritti umani e tutela delle minoranze. Quindi, nel 2000, vengono aperti i negoziati con Malta, che nel frattempo aveva riproposto la propria candidatura, con la Slovacchia, con gli altri due Stati baltici (Lettonia e Lituania), e con due paesi balcanici: Romania e Bulgaria. Dieci di questi paesi, come visto, sono già formalmente membri dell’Unione. Romania e Bulgaria dovrebbero fare il loro ingresso nel 2007, mentre più complesse appaiono le questioni che riguardano la membership della Turchia. L’elenco dei paesi desiderosi di unirsi all’UE intanto si allunga ancora, ad esempio con la Croazia.

Il solo elenco dei paesi potenzialmente o già membri a pieno titolo della UE, la vastità dell'area geografica interessata e i tempi, da considerare nel complesso molto rapidi, con cui i meccanismi di adesione sono stati resi operativi, offrono già l'idea di quanto complesso e delicato sia il processo di allargamento dell'Unione. Le considerazioni avanzate nel presente testo affrontano alcuni dei maggiori temi che compongono il mosaico dell' "ampliamento a est" dell'UE e grazie all'esame dei quali è possibile ponderare con attenzione i rischi e i costi, ma anche gli straordinari vantaggi per il futuro dell'economia europea, che l'intera operazione comporta.

In particolare, i temi affrontati sono i seguenti:

- una rassegna – basata sulla letteratura empirica apparsa negli ultimi anni – dei possibili effetti aggregati sull'Unione nel suo insieme e sui singoli paesi dell'ampliamento dell'Unione a 25 membri;
- in considerazione della richiesta esplicita rivolta dal Sig. Presidente della VI Commissione del Senato della Repubblica, un'analisi di alcune delle problematiche di carattere monetario e finanziario riguardanti, in particolare, gli otto stati dell'Europa centro-orientale di fresco ingresso nell'Unione, e segnatamente:
- un esame dello stato delle finanze statali dei nuovi membri sulla base dei principali indicatori di finanza pubblica;
- un'analisi dei flussi commerciali, come una volta si usava dire, "Est-Ovest", alla luce della forte integrazione già occorsa negli ultimi anni;
- un approfondimento sulle problematiche di carattere valutario legate all'ingresso delle valute dei nuovi membri del cosiddetto "SME (Sistema Monetario Europeo) II", approfondimento basato, in particolare, proprio sulle principali caratteristiche degli scambi commerciali appena citati.

Data l'importanza assunta dal tema proprio nelle ultime settimane, è apparso opportuno anche proporre all'attenzione della VI Commissione del Senato della Repubblica alcuni elementi di valutazione e alcune considerazioni legate ai potenziali flussi migratori originanti dai nuovi Stati membri dell'Unione.

1. EFFETTI MACROECONOMICI DELL'ALLARGAMENTO A EST DELL'UNIONE EUROPEA

1.1 Fattori di impatto potenziale a livello economico

La letteratura economica sulle conseguenze dell'integrazione dei paesi dell'Europa centro-orientale nello spazio economico europeo si è inizialmente concentrata sugli effetti del commercio potenziale, derivanti dall'apertura di questi paesi ai mercati internazionali. Con la stipulazione degli Accordi Europei, volti a costituire un'area di libero scambio tra i singoli PECO e l'UE, l'attenzione si è spostata sui possibili incrementi di *welfare* derivanti dall'entrata in vigore delle previste misure di liberalizzazione commerciale e sugli eventuali rischi derivanti dalla competizione con paesi, con un costo del lavoro particolarmente contenuto, caratterizzati da una specializzazione produttiva in settori "sensibili" per l'industria UE. A questo riguardo, tenuto conto della modesta dimensione economica dei PECO unita al fatto che la loro specializzazione commerciale si va diversificando rispetto all'inizio degli anni novanta, si può concludere che gli effetti della maggiore integrazione commerciale sono positivi per l'Unione anche se molto contenuti.

In un secondo momento, l'attenzione dei ricercatori si è spostata sugli effetti dell'ampliamento del Mercato Unico e della libera circolazione dei fattori (lavoro, capitale), derivanti dall'ingresso dei nuovi membri, e, più di recente, sui costi finanziari dell'allargamento. In sintesi, a seguito dell'ampliamento bisogna tener conto di:

- 1) un ulteriore incremento del commercio a seguito dell'eliminazione delle ultime barriere tariffarie (con gli Accordi Europei sono rimaste sostanzialmente solo in alcuni settori, in particolare nell'agricoltura) e della riduzione dei costi di commercio a seguito dell'ampliamento del mercato unico (riduzione dei tempi di attesa alle dogane, uniformità degli standard tecnici, etc.);
- 2) gli effetti dell'estensione del mercato unico, quali l'aumento della competizione (in particolare grazie alla riduzione dei prezzi dei beni importati), l'aumento dell'efficienza, l'estensione dello sfruttamento delle economie di scala e - almeno per i paesi candidati - trasferimenti di tecnologia;
- 3) i movimenti dei fattori, in particolare i flussi migratori di lavoratori - si veda più avanti - verso Ovest e i flussi di capitale e investimenti diretti verso Est (che favoriscono l'accumulazione di capitale);
- 4) i costi dell'allargamento per i membri attuali e, specularmente, i trasferimenti dal bilancio comunitario per i nuovi membri;
- 5) nel medio-lungo periodo sarà opportuno considerare anche gli effetti della partecipazione dei nuovi membri alla moneta unica (cfr., più avanti).

I meccanismi economici da esaminare sono dunque molteplici. Per quanto riguarda gli effetti sul commercio, innanzitutto va osservato che gran parte dei benefici (in termini di *trade creation*) derivanti dall'abolizione delle tariffe si sono già manifestati grazie agli Accordi Europei. Questi ultimi, firmati nella prima metà degli anni novanta, prevedevano già e la liberalizzazione commerciale per i beni manifatturieri in vista della creazione di un'area di libero scambio tra UE e PECO¹. In aggiunta, l'ingresso nel mercato unico consentirà la riduzione dei costi del commercio "non tariffari" (es. barriere derivanti dall'applicazione di standard normativi, ecc.), riducendo il prezzo delle importazioni, con un ulteriore effetto di *trade creation*. Va rammentato che la riduzione dei costi in questione non è facile da stimare, in genere si possono ipotizzare diversi scenari, i più "generosi" dei quali prevedono un risparmio anche del 10%. In altri casi si considerano scenari con una riduzione più contenuta (del 5%).

I nuovi membri dell'Unione partecipano non solo a un area di libero scambio ma anche a un'unione doganale con l'Unione. Questo potrebbe comportare dei costi in termini di *trade diversion*, ovvero di flussi commerciali in precedenza intrattenuti con altri paesi che invece ora si

¹ La liberalizzazione veniva conseguita gradualmente, più lentamente per alcuni settori considerati sensibili, e in maniera asimmetrica, con un'apertura iniziale maggiore da parte dell'Unione.

dirigono verso paesi membri dell'Unione, più convenienti per effetto dell'abolizione delle tariffe che permangono invece nei confronti di paesi terzi. Tuttavia, per la maggior parte dei settori, questa possibilità è limitata; infatti, le tariffe UE sono generalmente inferiori a quelle dei nuovi paesi membri (a eccezione dell'Estonia che, avendo seguito una politica commerciale di totale liberalizzazione, si è trovata a dover reintrodurre dazi all'importazione). Inoltre, quando gli effetti sul commercio derivano prevalentemente dall'ingresso nel mercato unico, come in questo caso, gli effetti netti di *welfare* derivanti dalla creazione di commercio sono molto probabilmente superiori ai costi del *trade diversion*. Questo perché sul fronte dei benefici netti non si ha solo il consueto triangolo di *welfare gain* per i consumatori ma va considerato tutto il guadagno derivante dal minor costo delle importazioni che non deriva dalla riduzione tariffaria (e quindi delle entrate per lo Stato) ma da un risparmio di risorse che prima andavano "sprecate".

La riduzione dei prezzi delle importazioni dovrebbe favorire in primo luogo i consumatori, ma considerando i beni intermedi, si può ipotizzare una diminuzione dei costi anche per produttori e investitori.

Oltre alle ripercussioni sul commercio vanno considerati anche gli effetti derivanti dall'ampliamento del mercato unico. In particolare, questi sarebbero rilevanti soprattutto sul lato dell'offerta. Con l'ingresso dei "Dieci" nel mercato unico dovrebbero aumentare la competizione e la produttività (tramite lo sfruttamento di economie di scala) e dovrebbe diminuire il *mark-up* nei settori caratterizzati da una struttura oligopolistica. Ciò comporterà ristrutturazioni con i relativi effetti redistributivi, che possono essere colti solo con analisi molto dettagliate che tengano conto anche degli aspetti settoriali.

1.2 Allargamento e libera circolazione dei lavoratori

La partecipazione al mercato unico comporta la libera circolazione, oltre che dei beni e dei servizi, anche dei fattori. Va sottolineato che uno degli aspetti che potenzialmente è foriero di sensibili conseguenze è quello riguardante la circolazione dei lavoratori. Le ampie disparità in termini di reddito pro capite, e ancor più in termini di salari, tra regioni contigue induce a prevedere un flusso netto di lavoratori da Est a Ovest. Sul fronte dell'offerta si avrà, dunque, un incremento della forza lavoro e, quindi, del potenziale di crescita di lungo periodo per l'UE15.

La mobilità dei lavoratori all'interno dell'Europa a 25 è uno degli aspetti più controversi dell'allargamento. I Trattati di adesione prevedono, come noto, la possibilità per i vecchi Stati membri di non applicare la normativa comunitaria in materia di libera circolazione dei lavoratori ma di continuare a regolamentare i flussi di ingresso per motivi di lavoro sulla base di norme nazionali per un periodo transitorio² che si può estendere fino ad un massimo di sette anni. In assenza di forme di coordinamento delle politiche di accesso per i cittadini provenienti dai nuovi Stati membri, ogni paese dell'UE-15 ha stabilito regole proprie che variano per grado di restrizione e gradualità del processo di apertura ai nuovi flussi di lavoratori. Come evidenziato dalla tavola 1, solo Regno Unito, Irlanda e Svezia non applicano vincoli numerici o temporali alla libera circolazione dei cittadini neocomunitari. Il Regno Unito ha, comunque, escluso, per i primi due anni, l'accesso dei nuovi entrati alle prestazioni del sistema di sicurezza sociale. L'opzione per le restrizioni temporanee non è stata scelta nei paesi che registrano bassi tassi di disoccupazione, carenze di manodopera nazionale rispetto ai fabbisogni, bassa pressione migratoria dall'area centro-orientale e

² In particolare, la clausola di transizione prevede che nei primi due anni dopo l'adesione le entrate per motivi di lavoro subordinato siano regolate dalla legislazione nazionale, per i successivi tre anni eventuali limitazioni possono essere adottate solo dimostrando l'esistenza di possibili tensioni sul mercato del lavoro; deroghe alla libera circolazione possono essere estese anche dopo questo periodo ma comunque non oltre i successivi due anni. La clausola di transizione non si applica a Malta e Cipro. Malta è autorizzata a ricorrere a misure di salvaguardia per contrastare afflussi in eccesso di lavoratori per un periodo massimo di 7 anni.

con una normativa nazionale in materia di immigrazione orientata a criteri di selettività, condizioni queste che influiscono sui rischi conseguenti a un aumento improvviso dell'offerta di lavoro.

Tutti gli altri paesi – nonostante divari significativi nei mercati del lavoro nazionali e nella capacità di attrazione fino ad ora esercitata sui cittadini dei paesi dell'Est - hanno utilizzato la facoltà di limitare, almeno per i primi due anni, l'accesso al mercato del lavoro dei lavoratori provenienti dai paesi neo entrati (ad eccezione di Cipro e Malta). Differenze nelle regole adottate riflettono principalmente le caratteristiche della normativa applicata nei vari paesi in materia di immigrazione. Nella maggior parte dei casi continuerà ad essere necessaria la richiesta di un permesso di lavoro, la cui concessione è subordinata alla verifica della non disponibilità di manodopera nazionale o comunitaria. L'Italia, in particolare, ha stabilito (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 aprile 2004) la fissazione di quote numeriche per i permessi di lavoro da concedere ai neocomunitari ma è stata introdotta una procedura semplificata rispetto all'*iter* oggi previsto.

Prima dell'ultimo allargamento nell'Unione gli immigrati provenienti da Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia e Ungheria erano stimati in 753.000 (poco meno del 4% del totale degli immigrati dell'Unione) dei quali il 7% circa è presente in Italia³. Tale dato riflette chiaramente l'operare dei vincoli alla mobilità derivanti dalla normativa in materia di immigrazione applicata ai lavoratori provenienti da paesi terzi.

Come evidenziato dalla tavola 2, infatti, il divario nei salari percepiti e nella probabilità di occupazione tra vecchi e nuovi Stati membri è significativo e, in assenza dei vincoli normativi fino ad ora previsti, può influire, anche in misura consistente, sulle scelte di mobilità dei neocomunitari. La propensione all'immigrazione dipenderà, peraltro, dalla velocità del processo di convergenza dei redditi e dei tassi di disoccupazione tra i due gruppi di paesi che si realizzerà dopo il 1 maggio.

La maggior parte delle stime indicano che i flussi attesi in caso di libera circolazione pur non essendo trascurabili non dovrebbero comunque raggiungere livelli tali da produrre tensioni rilevanti nei mercati del lavoro dei paesi di destinazione. In base alle elaborazioni più recenti effettuate per la Commissione dal DIW di Berlino (Alvarez-Plata, Brücker e Siliverstos (2003))⁴, in assenza della clausola di transitorietà ovvero se tutti i paesi avessero consentito immediatamente la libera circolazione, si sarebbero avuti nei primi anni flussi aggiuntivi pari a circa 300 mila persone all'anno, con un massimo di 367 mila persone nel secondo anno concentrato soprattutto in Germania con 224.308 persone in più, mentre l'Italia sarebbe al secondo posto con un aumento di 40.351 unità. Va evidenziato che tale valore non si discosta significativamente dall'aumento che si è registrato nelle presenze di immigrati provenienti dai PECO-10 tra l'ultima regolarizzazione e quella del 1998 stimabile in circa 190 mila unità in quattro anni (le domande di sanatoria presentate ammontano a 188.498, mentre se si considerano tutti i Paesi dell'Est arrivano a 409.191), dato che equivale a circa 50 mila nuovi occupati all'anno.

³ Se si considerano anche i cittadini provenienti dalla Romania e dalla Bulgaria tale percentuale sale significativamente. Complessivamente in Italia alla fine del 2002 circa 500 mila immigrati erano originari dell'Europa dell'Est pari al 31% del totale degli immigrati.

⁴ Tale stima aggiorna il lavoro condotto nel 2001 sempre per la Commissione che indicava un possibile aumento annuale dell'immigrazione proveniente dai PECO-10 (inclusivi, quindi, di Bulgaria e Romania) nei primi anni di circa 335 mila unità all'anno. Nel lungo periodo i flussi aggiuntivi erano stimati da un minimo di 0,9 a un massimo di 3,9 milioni.

Tab.1 Norme transitorie per l'accesso al lavoro dei cittadini neocomunitari

	Normativa	Tdd (2003)	Immigrazione est/Immigr.tot.
Austria	Neocomunitari ancora soggetti alla legge nazionale in materia di immigrazione; necessario il permesso di lavoro che viene richiesto dal datore di lavoro e concessa previo accertamento di non disponibilità di manodopera nazionale. Dopo un periodo di un anno dall'inizio dell'attività lavorativa viene prevista la libertà di circolazione per il lavoratore. Ai familiari viene concessa dopo 18 mesi;	4.4	38.8
Belgio	Neocomunitari ancora soggetti alla legge nazionale in materia di immigrazione; necessario permesso di lavoro che viene concesso previo accertamento di non disponibilità di manodopera nazionale.	8.1	-
Danimarca	Stabilito un periodo transitorio durante il quale non viene applicata la libera circolazione. I cittadini neocomunitari devono essere in possesso del permesso di soggiorno per lavorare; possono rimanere in Danimarca fino a 6 mesi per cercare un lavoro	5.6	3.4
Finlandia	Dal 10 maggio 2004 stabilito un periodo transitorio di due anni prorogabile; necessaria approvazione dell'ufficio del lavoro per la concessione di un permesso di soggiorno che può essere richiesto dal datore o dal lavoratore e soggetto ad accertamento di mancanza di manodopera nazionale	9	11
Francia	L'accesso dei neocomunitari viene limitato e soggetto alla normativa nazionale sul lavoro dei cittadini di paesi terzi; necessario permesso di soggiorno e di lavoro concesso in base alla situazione del mdl nazionale	9.4	3.6
Germania	Usufruirà del periodo transitorio di	9.7	37.3

	2 anni; esplicitata l'intenzione di prorogarlo per l'intero periodo consentito		
Grecia	Stabilito un periodo transitorio di due anni in cui continua ad essere applicata la normativa nazionale in materia di immigrazione	9.3	44.2
Irlanda	prevista la libera circolazione per i neocomunitari dal 1 maggio; non viene applicata alcuna restrizione	4.6	-
Italia	Previsto un periodo transitorio in cui viene fissata una quota riservata massima di cittadini neocomunitari che possono accedere al mercato del lavoro(20.000 unità nel 2004); sono esentati comunque dall'obbligo di visto all'ingresso e le procedure per la concessione dell'autorizzazione al lavoro, comunque necessaria, sono semplificate; le limitazioni non si applicano a coloro già occupati in Italia prima dell'adesione e a coloro che svolgeranno attività dopo l'adesione per almeno 12 mesi .	8.6	23.7 (*)
Olanda	Introdotta il periodo transitorio per i primi due anni; necessario il permesso di lavoro previa verifica della non disponibilità di manodopera nazionale eccetto per alcuni settori e attività professionali	3.8	1.4
Portogallo	Stabilito un periodo transitorio di due anni in cui continua ad essere applicata la normativa nazionale in materia di immigrazione; prevista la possibilità di concludere accordi bilaterali con i paesi interessati; necessario il permesso di lavoro la cui concessione è subordinata all'esistenza di un contratto di lavoro, al parere positivo dell'Ispettorato generale del lavoro e al nullaosta del Servizio degli stranieri e delle frontiere e prevista la fissazione di quote di ingresso valide per due anni per alcune attività professionali	6.4	-
Norvegia	Non disponibile	4.5	7.2
Regno Unito	Libertà di circolazione ma vietato l'accesso per i primi due anni ai benefici sociali	5	3.5

Spagna	Stabilito un periodo transitorio di due anni in cui continua ad essere applicata la normativa nazionale in materia di immigrazione	11.3	-
Svezia	Non applica alcuna restrizione transitoria	5.6	8.3

* nel caso dell'Italia va evidenziato che l'ultima sanatoria ha modificato significativamente il peso delle diverse nazionalità di immigrati legali presenti su territorio nazionale con un incremento particolarmente elevato dei cittadini provenienti dall'Europa dell'Est.

Fonte: Informazioni desunte dall'EURES, europa.eu.int/eures eccetto per Germania, Grecia, Danimarca; Regno Unito, Norvegia e Italia per la normativa; per il tasso di disoccupazione Newcronos; per la percentuale di immigrati provenienti dai paesi dell'Est europeo sul totale della popolazione immigrata OECD, Sopemi, 2002

Tab. 2 Caratteristiche del mercato del lavoro dei nuovi Stati membri

	Pop 14-64 2003	Tdd 2003	Retribuzione netta 2001 (1)	Nro medio anni istruzione
Repubblica Ceca	7182	7.8	9344.43	9.46
Estonia	911	10.1	5139.24	-
Lettonia	1588	10.5	3976.65	-
Lituania	2305	12.7	4542.45	-
Polonia	26030	19.2	7512.76	9.9
Slovacchia	3733	17.1	5651.35	9.19
Slovenia	1405	6.5	9928.31	7.35
Ungheria	6836	5.8	5306.44	8.81
Per memoria: Italia	38692	8.6	16637.7	7

(1) Retribuzione netta annua percepita da un lavoratore del settore manifatturiero non coniugato e senza figli con una retribuzione pari a quella media del settore. Valore in parità di potere d'acquisto.

Fonte: Newcronos, Barro-Lee

Sulla questione del potenziale migratorio dei PECO e le eventuali ripercussioni sugli attuali paesi membri bisogna inoltre ricordare alcuni elementi che emergono dalla letteratura che negli ultimi anni si è sviluppata sull'argomento.

Innanzitutto, le stime dell'ONU (2000) sulla variazione della popolazione prevedono una sensibile riduzione della popolazione dei paesi in esame. Dunque, a differenza di altre aree geografiche, i nuovi membri (al pari degli altri candidati all'ingresso) non presenteranno in futuro un saldo demografico positivo da esportare. E' ben noto come dopo la caduta del muro di Berlino si siano verificati considerevoli movimenti migratori di popolazione dall'Europa dell'Est verso l'UE, e in particolare verso la Germania, a causa di un brusco riaggiustamento seguito a decenni di emigrazione repressa per ragioni politiche. Tuttavia, i flussi si sono notevolmente ridimensionati già nel corso degli anni novanta e si sono, in parte, trasformati in migrazioni temporanee e pendolarismo. Il potenziale migratorio previsto dai principali studi si aggira intorno all'1% della popolazione dell'Unione nel lungo periodo (4% della popolazione dei paesi candidati, in uno studio di Boeri e Brücker del 2000). Al riguardo, va sottolineato che la disomogeneità e l'incompletezza

dei dati disponibili sul fenomeno dell'immigrazione rendono aleatorie le estrapolazioni, che devono essere interpretate con cautela. Anche nel caso dei precedenti ingressi di Spagna e Portogallo i timori originari di consistenti flussi migratori sono risultati infondati (si sono mossi 220 mila emigranti tra il 1987 e il 1995 rispetto ai 1,5 milioni attesi).

In conclusione, le previsioni circa il potenziale migratorio derivante dall'allargamento, tenendo conto anche delle tendenze demografiche nei nuovi Stati membri, indicano che i flussi complessivi non dovrebbero essere particolarmente ampi per l'Unione nel suo complesso. Tuttavia la possibile concentrazione in alcuni paesi e regioni (ad esempio in Austria e Germania e nelle regioni frontaliere) può suscitare preoccupazioni aggiuntive. Inoltre, ciò potrebbe comportare effetti redistributivi a favore dei fattori di produzione complementari e a sfavore di quelli sostituiti al lavoro degli immigrati. Gli effetti negativi dell'immigrazione si concentrerebbero sui lavoratori poco qualificati nel settore manifatturiero e nei servizi, anche se l'impatto risulterebbe piuttosto contenuto. Invece l'effetto degli immigrati sui lavoratori qualificati sarebbe leggermente positivo o neutrale (si vedano i risultati di Boeri e Brücker per Austria e Germania). Tuttavia, i lavoratori provenienti dai paesi dell'Est presentano caratteristiche diverse dai tradizionali immigrati, in particolare posseggono tassi di istruzione superiori anche a quelli dei lavoratori nazionali dei paesi ospitanti. Dunque la competizione con i lavoratori nazionali a bassa qualifica dovrebbe risultare più contenuta, soprattutto in prospettiva del riconoscimento delle qualifiche professionali e dell'effetto di "regolarizzazione" derivante dalla piena partecipazione all'Unione.

Sempre con riferimento alla mobilità dei fattori, considerata la limitata capacità di risparmio interno e le necessità di finanziare la crescita nei *newcomers*, dovrebbe proseguire e accentuarsi il flusso di capitali da Ovest a Est, grazie anche alla riduzione del premio per il rischio nei paesi entranti. Questo favorirebbe la crescita degli investimenti, dello stock di capitale e del tasso di crescita nei paesi candidati. Per l'Unione, invece, è stata ipotizzata la possibilità di lievi aumenti del tasso di interesse. Al riguardo si osserva tuttavia, che i flussi di capitale verso i PECO rappresentano una percentuale minima per l'UE15.

1.2 Principali risultati della letteratura economica

Da un punto di vista empirico, e livello di macro aree, la maggiore integrazione sembrerebbe comportare effetti positivi sia per l'Unione nel suo complesso sia per i nuovi membri (soprattutto nell'analisi di Breuss, 2001). Tuttavia, i risultati sono fortemente influenzati dalla disparità in termini di peso economico delle due aree: essenzialmente, il fatto che un blocco grande e ricco si integri con uno piccolo e relativamente povero provoca effetti asimmetrici per le due aree considerate. Anche la rilevanza reciproca negli scambi commerciali è molto diversa: il 70% circa dei flussi commerciali dei PECO nel loro insieme sono orientati verso l'UE, mentre quest'ultima presenta una quota di commercio con i candidati decisamente più contenuta. Dunque, gli effetti economici dell'allargamento in termini relativi, rispetto al PIL, saranno modesti per l'UE15 e molto più consistenti per i paesi entranti.

Tab.3 Benefici economici dell'allargamento sul PIL di UE-15 e PECO

	Miliardi di ECU 1992	% del PIL
UE-15	11,2	0,2
PECO (scenario conservatore)	2,5	1,5
PECO (scenario "ottimistico")	30,1	18,8

Fonte: Baldwin, Francois e Portes (1997)

Le prime stime relative ai costi e benefici economici dell'allargamento risalgono a uno studio di Baldwin e altri autori del 1997. Il vantaggio in termini di PIL è positivo ma molto contenuto per l'UE (0,2%) mentre per i PECO questo può variare dall'1,5 fino al 18,8% del PIL a seconda degli scenari considerati. In particolare, lo scenario più generoso per i candidati include gli effetti di una sensibile riduzione del premio per il rischio, e quindi del costo del capitale, che innescerebbe un circolo virtuoso di maggiori investimenti e crescita nei PECO. Risultati analoghi si ritrovano anche in valutazioni più recenti della Commissione Europea (2001c) sulla base delle quali la crescita dei PECO potrebbe aumentare del 2% annuo, mentre l'UE15 otterrebbe un vantaggio cumulato dello 0,5%-0,7% a seconda degli scenari considerati.

Tab.4 Benefici economici dell'allargamento sul PIL di UE-15 e PECO

	2000-09	2000-04	2005-09
<i>UE-15 (scenario base)</i>	2,5	2,5	2,5
<i>UE-15 (scenario centrale)</i>			<i>cum. 0,5</i>
<i>UE-15 (scenario "ottimistico")</i>			<i>cum. 0,7</i>
<i>PECO (scenario base)</i>	3,0	3,1	2,9
<i>PECO (scenario centrale)</i>	4,0	3,8	4,3
<i>PECO (scenario "ottimistico")</i>	4,8	3,8	5,6

Fonte: Commissione Europea

Va notato che, pur rimanendo limitati, i vantaggi per l'UE in termini di PIL aumentano di due/tre volte rispetto alle stime precedenti. Ciò in parte è riconducibile al fatto che le valutazioni della Commissione tengono esplicitamente conto, oltre che degli effetti derivanti dall'estensione del Mercato Unico, anche del possibile impatto sull'offerta derivante dai flussi migratori. Questi aumenterebbero l'offerta di forza lavoro nell'UE e dunque il potenziale di crescita di lungo periodo. Anzi, scomponendo le stime della Commissione per individuare l'importanza relativa dei diversi canali di trasmissione, l'immigrazione rappresenta il fattore con il maggior impatto positivo per l'UE15 (0,3% del PIL su un totale di 0,5% nello scenario centrale).

La maggior parte degli studi in proposito considera gli effetti sulle aree nel loro complesso. Tuttavia, in un contesto nel quale i paesi europei sono invitati a formulare decisioni in merito a questioni rilevanti (quali ad esempio i costi finanziari dell'allargamento), diviene importante cercare di capire quali sono gli effetti dell'allargamento sui singoli Stati membri. Un primo tentativo, anche se piuttosto approssimativo per ammissione degli stessi autori, era stato effettuato da Baldwin *et al.* nel 1997. I risultati riportati nella tabella 3 indicano che la distribuzione dei benefici economici dell'allargamento risulterebbe abbastanza diversificata tra gli attuali paesi membri, in particolare la Germania otterrebbe i maggiori vantaggi, più di un terzo del totale.

Tab. 5 Distribuzione dei benefici economici dell'allargamento tra i paesi UE

	(Miliardi di ECU 1992)	(% del tot. UE15)
Austria	0,3	2,6
Belgio-Lussemburgo	0,3	2,6
Danimarca	0,2	1,9
Finlandia	0,2	1,4
Francia	2,2	19,3
Germania	3,8	33,8
Grecia	0,0	0,3
Irlanda	0,0	0,3
Italia	1,0	8,5
Olanda	0,5	4,6
Portogallo	0,0	-0,4
Regno Unito	1,6	14,1
Spagna	0,8	7,0
Svezia	0,4	3,9
UE-15	11,2	100,0

Fonte: Baldwin *et al.* (1997)

Un citato studio recente esamina in maniera più approfondita gli effetti dell'allargamento sui singoli paesi europei (Breuss, del 2001). L'autore considera non solo gli effetti sul commercio e quelli derivanti dall'ampliamento del mercato unico, ma anche i flussi migratori, i movimenti di capitale e i costi derivanti dall'ampliamento. I risultati in termini di PIL, suddivisi per paese oltre che per canale di trasmissione, sono presentati di seguito. Come si può osservare, gli effetti totali per l'Unione si attestano su un ordine di grandezza analogo a quello degli studi precedenti: gli effetti del commercio risultano alquanto ridotti, mentre i benefici maggiori derivano dall'ampliamento del mercato unico. Tuttavia, i risultati appaiono piuttosto differenziati per i diversi paesi. In particolare, Austria e Germania sarebbero i principali beneficiari, ma anche l'Italia si posizionerebbe sopra la media UE come pure la Finlandia e l'Irlanda (nonostante i costi derivanti dalla riduzione di fondi europei). Portogallo, Spagna e Danimarca rischiano invece un costo netto nel medio termine. Questo sarebbe riconducibile, oltre ai maggiori costi dell'allargamento per i paesi che rischiano una riduzione del flusso di fondi comunitari, anche a un deflusso di capitali e investimenti diretti che andrebbero a posizionarsi nei nuovi membri. Per quanto riguarda i candidati, viene confermato un effetto positivo in termini di PIL di un ordine di grandezza molto maggiore che per i paesi UE15. Tuttavia nei PECO gli effetti principali derivano dall'ampliamento del commercio, seguito dai trasferimenti comunitari e solo in terza battuta dall'effetto del mercato unico.

Tab. 6 Effetti dell'integrazione derivanti dall'allargamento: PIL Reale

(Deviazioni cumulate dallo scenario di base, in percentuale)

	Effetti Commercio		Mercato Unico		Flussi IDE		Immigrazione		Costi allargamento		Totale	
	2005-06	2008-11	2005-06	2008-11	2005-06	2008-11	2005-06	2008-11	2005-06	2008-11	2005-06	2008-11
Germania	0,15	0,01	0,50	0,37	-0,07	-0,12	0,06	0,23	-0,01	-0,01	0,63	0,48
Francia	0,02	0,12	0,21	0,27	-0,10	-0,21	0,03	-0,03	-0,05	-0,04	0,10	0,11
Italia	0,09	0,16	0,46	0,49	-0,04	-0,09	0,02	-0,03	-0,03	-0,03	0,50	0,50
Regno Unito	0,01	-0,06	0,22	0,19	-0,01	0,02	0,03	0,05	-0,02	-0,02	0,24	0,18
Spagna	-0,06	-0,11	0,48	0,37	-0,11	-0,41	0,04	0,05	-0,08	-0,07	0,28	-0,18
Paesi Bassi	0,08	0,17	0,72	0,31	-0,08	-0,21	0,05	-0,08	-0,06	-0,04	0,71	0,15
Belgio	0,06	0,09	0,31	0,40	-0,06	-0,21	0,03	-0,02	-0,01	-0,01	0,33	0,26
Svezia	0,04	0,06	0,65	0,04	-0,06	-0,16	0,07	-0,02	0,00	0,00	0,69	-0,07
Austria	0,20	0,14	0,59	0,64	-0,09	-0,29	0,13	0,16	0,00	0,01	0,83	0,66
Danimarca	0,07	0,07	0,35	0,10	-0,07	-0,21	0,02	-0,05	-0,01	-0,02	0,35	-0,11
Finlandia	0,07	0,08	0,52	0,55	-0,09	-0,33	0,05	0,02	-0,02	-0,02	0,53	0,31
Irlanda	0,07	0,20	0,64	0,77	-0,14	-0,40	0,05	-0,05	-0,15	-0,13	0,47	0,40
Portogallo	0,04	0,12	0,68	-0,12	-0,09	-0,14	0,05	-0,12	-0,05	0,05	0,63	-0,21
UE-13	0,07	0,05	0,40	0,33	-0,07	-0,16	0,05	0,06	-0,03	-0,03	0,42	0,26
Polonia	1,95	2,47	1,23	2,07	0,21	0,45	0,02	-0,12	1,87	3,15	5,26	8,02
Ungheria	3,95	4,20	1,58	1,25	0,32	0,81	0,03	-0,09	1,45	2,23	7,32	8,40
Rep. Ceca	1,79	2,84	1,02	0,54	0,14	0,37	-0,03	-0,08	1,10	1,98	4,03	5,65

Fonte: Breuss (2001)

In conclusione, l'integrazione dei nuovi membri può essere paragonata ad uno *shock* esterno asimmetrico per i paesi UE15 con effetti diversi a secondo della loro posizione geografica, della struttura economica e di altri fattori (ad esempio il posizionamento rispetto alle principali politiche comunitarie).

In aggiunta, l'importanza di tener presente i numerosi diversi aspetti dell'allargamento, tenendo conto della struttura specifica delle varie economie (in particolare, la composizione per settori), ha portato i ricercatori a effettuare approfondimenti per singolo paese. Per i vecchi paesi membri un approccio dettagliato può dare indicazioni circa l'effetto netto dell'allargamento sia sul benessere complessivo sia sugli effetti sul bilancio pubblico. Se l'allargamento riduce i costi di commercio e aumenta l'efficienza, riducendo le distorsioni, questo può più che compensare i maggiori costi di natura fiscale per contribuire a un'Unione allargata, portando a un effetto netto positivo in termini di *welfare*. Inoltre, se l'allargamento produce effetti espansivi sugli anziani paesi membri, ciò indurrebbe maggiori entrate fiscali, che potrebbero compensare l'impatto diretto sul bilancio pubblico derivante da maggiori contributi netti all'Unione. Dunque, da un punto di vista della finanza pubblica, l'allargamento potrebbe rivelarsi una politica che si autofinanzia. Per verificare se queste siano mere possibilità o eventi probabili è necessario affidarsi a dettagliate ricerche empiriche. Inizialmente, su impulso della Commissione Europea, sono state effettuate analisi per i paesi più prossimi ai PECO, Austria e Germania. Successivamente, sono stati resi disponibili i risultati di studi analoghi anche per Italia e Danimarca. In estrema sintesi, risulta che almeno per i paesi membri "vicini" agli entranti, i guadagni derivanti dall'allargamento sembrano abbastanza "importanti" da rendere l'ampliamento una decisione più attraente di quanto ipotizzato esplicitamente o implicitamente nel dibattito pubblico. Sia per l'Austria che per la Germania l'effetto netto è positivo in termini di *welfare*, e l'impulso espansivo sul PIL provocherebbe un incremento delle entrate per lo Stato tale da più che compensare i maggiori contributi netti al

bilancio europeo richiesti per finanziare un'Europa allargata. I risultati riscontrati per l'Italia sono sorprendenti. L'analisi econometrica considera oltre alla consueta riduzione delle barriere commerciali (tariffarie e non) gli effetti della crescita dei PECO sull'economia italiana in un contesto di lungo periodo. In aggiunta, all'effetto diretto connesso alla maggiore domanda di importazioni da parte dei paesi candidati si considera esplicitamente anche l'effetto indiretto sull'Italia derivante dall'accresciuta domanda dei suoi principali partner commerciali, che pure beneficiano di un effetto espansivo grazie all'allargamento (*in primis* la Germania – si veda lo studio curato da Grassini nel 2001). Considerando i vari canali di trasmissione risulterebbe un tasso di crescita annuo dello 0,4% circa superiore allo scenario di base (senza allargamento). I risultati di questi studi dipendono dalle ipotesi effettuate, dai dati e dalla metodologia utilizzati, e dunque vanno valutati con cautela. Tuttavia l'indicazione di un effetto espansivo di quest'ordine di grandezza sull'economia di un paese, dovrebbe meritare un'adeguata attenzione e un esame approfondito. Per la Danimarca i risultati sembrano più incerti nella dimensione e nella sequenza temporale, a seconda delle ipotesi e degli scenari alternativi. La rilevanza degli effetti indiretti riscontrati per l'economia italiana lascia supporre che anche per paesi come Spagna e Portogallo gli effetti indiretti dell'allargamento possono sopravanzare di molto quelli diretti.

In conclusione, a livello UE i vantaggi dovrebbero essere sufficienti per compensare i costi, ma le stime effettuate per l'area nel suo complesso possono mascherare sensibili differenze tra singoli paesi. Inoltre, sarebbe auspicabile effettuare le analisi per singolo paese con una metodologia uniforme, al fine di poter confrontare i risultati. In effetti gli studi svolti su iniziativa della Commissione, nonostante un tentativo di coordinamento non sono facilmente confrontabili da un punto di vista quantitativo. Sono diversi gli scenari di accesso presi in considerazione, l'orizzonte temporale di riferimento, le ipotesi sui flussi migratori (che vengono considerati per la Danimarca ma non negli altri casi) e quelle circa le implicazioni finanziarie. Ad esempio, nel considerare gli effetti sul bilancio nazionale per l'Austria si considerano esplicitamente i costi di un'Unione ampliata e non per l'Italia. Anche la metodologia e i modelli econometrici utilizzati, con i relativi canali di trasmissione, non sono facilmente confrontabili. Per l'Italia si considerano gli effetti dinamici del *catching-up* dei PECO e quelli effetti indiretti provenienti dagli altri paesi UE, entrambi con significativi effetti positivi.

Dunque, se da una parte, una delle caratteristiche salienti di questo allargamento è l'asimmetria, in termini di peso economico e di ricchezza relativa tra le due aree in questione, dall'altra, ciò comporta anche la possibilità, con un sforzo contenuto per i membri anziani, di creare grossi benefici per i nuovi aderenti. I Governi nazionali dovrebbero "fare i conti" con accuratezza, tenendo conto di tutti gli effetti e i canali di trasmissione, che sono molteplici e complessi, per identificare i benefici economici e non concentrarsi esclusivamente sui costi solo perché sono più facilmente visibili e quantificabili.

2. IMPLICAZIONI DELL'AMPLIAMENTO PER LE PRINCIPALI POLITICHE UE

2.1 Le implicazioni finanziarie dell'allargamento

Abbiamo visto come i benefici economici dell'allargamento si distribuiscano in maniera differenziata oltre che tra le due aree, Unione Europea e i PECO nuovi membri dell'Unione, anche tra gli anziani paesi membri. Inoltre, questi ultimi hanno relativamente poco margine di manovra per influenzare il risultato finale, che appare condizionato dalla loro struttura geografica ed economica. Per quanto riguarda i costi finanziari dell'allargamento, invece, se è vero che tutti gli Stati membri saranno chiamati a contribuire a un'Unione più costosa, il risultato dipenderà – almeno in parte – da un accordo finale che è influenzabile dai singoli paesi. Ciò rappresenta una potenziale fonte di conflitto tra gli UE-15. Questo rischio viene esacerbato se si considerano alcuni possibili effetti dell'allargamento sulle principali politiche comunitarie, in particolare quelle per azioni strutturali, dove la competizione con paesi relativamente più poveri comporta, *rebus sic stantibus*, la possibilità di perdite consistenti per alcuni membri attualmente beneficiari.

In aggiunta, mentre i costi sono chiaramente visibili e, almeno apparentemente, quantificabili, i benefici economici per l'Unione e i singoli paesi membri sono più difficili da misurare in quanto sono necessari studi economici in grado di prevedere quanto avverrà a seguito dell'accresciuta integrazione dei paesi dell'Europa centro-orientale. Dunque, sotto il profilo economico, un aspetto problematico deriva dall'ineguale distribuzione dei costi e benefici per gli attuali membri e dunque dal rischio che una decisione in grado di aumentare il benessere per l'Unione allargata (sia a Est che a Ovest) scontri le resistenze di singoli paesi.

2.2 L'aumento delle disparità nell'Unione allargata

Com'è ben noto, la riforma delle principali politiche UE e le relative implicazioni per il bilancio comunitario sono strettamente connesse all'allargamento. Infatti, l'ingresso di paesi con un reddito pro capite sensibilmente inferiore alla media UE comporterebbe un abbassamento sensibile (del 18% circa) del livello medio del reddito nella UE allargata a 25 paesi. La Commissione stima che in un'Unione a 25 membri le regioni con un reddito pro capite inferiore al 75% della media UE e dunque eleggibili per l'Obiettivo 1 conterrebbero una popolazione di 115 milioni di persone (pari al 25% della popolazione totale UE25) rispetto ai 71 milioni attuali (19% della popolazione UE15). La maggior parte (il 60%) delle regioni eleggibili per l'Obiettivo 1 nell'UE a 25 apparterebbero ai nuovi membri mentre gli attuali paesi dell'UE15 vedrebbero fuoriuscire dall'Obiettivo 1 circa 37 milioni di abitanti. Un terzo di questi uscirebbe a prescindere dall'allargamento, per effetto della reale convergenza mentre i rimanenti due terzi supererebbero la soglia del 75% per il puro effetto statistico dovuto all'abbassamento del livello medio del reddito pro capite nell'Unione allargata a 25 paesi. Dunque, l'allargamento porrà una grossa sfida per le politiche di coesione, sia attraverso la crescita delle disparità all'interno dell'Unione allargata sia per la maggiore estensione delle aree e della popolazione che rientreranno al di sotto della soglia del 75% del reddito UE. Anche se il dibattito sul futuro delle azioni strutturali è ancora in corso, è difficile immaginare, soprattutto per il nostro Paese, una riduzione consistente delle risorse finanziarie destinate all'obiettivo della coesione.

In generale, l'estensione delle politiche UE ai nuovi membri comporterà maggiori costi per il bilancio comunitario, che potranno essere solo in parte compensati dai contributi dei paesi entranti, e che dunque si ripercuoteranno sui membri attuali. Vediamo più in dettaglio di quale ordine di grandezza stiamo parlando.

2.3 I costi dell'allargamento

I principali risultati della letteratura economica sui costi dell'allargamento hanno mostrato una crescente convergenza rispetto alle stime della prima metà degli anni novanta, le quali sono andate via via ridimensionandosi. Inizialmente, a seconda delle ipotesi utilizzate si prevedeva una spesa di 26 miliardi di ECU solo per i fondi strutturali per i cosiddetti quattro paesi Visegrad (Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia e Ungheria) o un incremento del 43% delle spese destinate all'Obiettivo. Nella seconda metà degli anni novanta l'ammontare di trasferimenti destinati ai primi paesi si orientava invece intorno ai 10-18 miliardi di ECU. In controtendenza rispetto a un ridimensionamento dei costi attesi è invece uno studio pubblicato dalla Dresdner Bank del 2001⁵ che prevede un onere aggiuntivo per il bilancio comunitario di 44 miliardi di euro solo per il 2005, primo anno completo di *membership* per i nuovi membri, con un incremento del 50% rispetto al totale delle prospettive finanziarie previste per il bilancio UE nello stesso anno. Tuttavia, l'analisi soffre di gravi errori metodologici. In particolare, per stimare il limite superiore delle spese per azioni strutturali, che costituirebbero la voce principale nei costi addizionali, gli autori hanno considerato il 4% del PIL dei paesi candidati in parità di poteri di acquisto⁵. Dato che il PIL dei PECO nel loro insieme in PPA è circa il doppio di quello misurato con i tassi di cambio correnti, quest'operazione ha comportato una stima dei costi circa doppia del dovuto, come è stato osservato dall'economista tedesco Daniel Gros.

Più interessante e accurato è, invece, un rapporto del Parlamento Europeo del 2001 che tentava di prevedere le prospettive finanziarie nel lungo periodo a seconda dei diversi scenari considerati: date di ingresso diversificate per gruppi di paesi, iniziale *phasing in* dei contributi ai paesi entranti, introduzione o meno dei pagamenti diretti agli agricoltori dei nuovi paesi membri, etc.. Considerando l'ingresso dei primi dieci paesi nel 2004, le spese per l'agricoltura si attesterebbero intorno ai 2 miliardi di euro senza includere i pagamenti diretti agli agricoltori, ipotizzando un *phasing in* di questi ultimi la spesa per la PAC aumenterebbe di circa 4,7 miliardi di euro nel 2006 per arrivare a regime fino a 14,7 miliardi di euro nel 2013. Anche sul fronte delle azioni strutturali si suppone un'introduzione graduale pari all'1,5% del PIL dei nuovi membri nel primo anno (ovvero circa 6 miliardi di euro nel 2004); l'ammontare, crescerebbe poi dello 0,5% del PIL ogni anno per arrivare al limite superiore del 4% nel 2009 (19,5 miliardi di euro, e 22 miliardi circa nel 2013). Confrontando questo scenario con quanto previsto dagli accordi di Berlino, per il periodo 2000-2006 è evidente che, considerando le spese agricole per i pagamenti diretti, si rischiava di andare oltre quanto previsto per l'allargamento dalle attuali prospettive finanziarie.

⁵ Il Consiglio Europeo di Berlino (1999), considerando i vincoli nella capacità di assorbimento e utilizzo dei fondi UE, ha deciso di fissare al 4% del PIL il limite superiore dei fondi che il singolo paese può ricevere per azioni strutturali.

Tab. 7 Prospettive finanziarie 2000-06 stabilite a Berlino per la UE21*(milioni di euro - prezzi 1999 - Stanziamenti per impegni)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. AGRICOLTURA	40920	42800	43900	43770	42760	41930	41660
Spese PAC (escluso sviluppo rurale)	36620	38480	39570	39430	38410	37570	37290
Sviluppo rurale e misure di accompagnamento	4300	4320	4330	4340	4350	4360	4370
2. AZIONI STRUTTURALI	32045	31455	30865	30285	29595	29595	29170
Fondi strutturali	29430	28840	28250	27670	27080	27080	26660
Fondi di coesione	2615	2615	2615	2615	2515	2515	2510
3. POLITICHE INTERNE	5900	5950	6000	6050	6100	6150	6200
4. AZIONI ESTERNE	4550	4560	4570	4580	4590	4600	4610
5. AMMINISTRAZIONE	4560	4600	4700	4800	4900	5000	5100
6. RISERVE	900	900	650	400	400	400	400
Riserva monetaria	500	500	250	0	0	0	0
Riserva per aiuti d'urgenza	200	200	200	200	200	200	200
Riserva per garanzie	200	200	200	200	200	200	200
7. AIUTO PREADESIONE	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
Agricoltura	520	520	520	520	520	520	520
Strumento strutturale di preadesione	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
PHARE (paesi candidati)	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
8. ALLARGAMENTO			6.450	9.030	11.610	14.200	16.780
Agricoltura			1.600	2.030	2.450	2.930	3.400
Azioni strutturali			3.750	5.830	7.920	10.000	12.080
Politiche interne			730	760	790	820	850
Amministrazione			370	410	450	450	450
TOTALE DEGLI STANZIAMENTI PER IMPEGNI	91995	93385	100255	102035	103075	104995	107040
TOTALE DEGLI STANZIAMENTI PER PAGAMENTI	89590	91070	98270	101450	100610	101350	103530
di cui: allargamento			4.140	6.710	8.890	11.440	14.210
Stanziamenti per pagamenti (in percentuale del PNL)	1,13	1,12	1,14	1,15	1,11	1,09	1,09
Margine (in percentuale del PNL)	0,14	0,15	0,13	0,12	0,16	0,18	0,18
Massimale delle risorse proprie (in percentuale del PNL)	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

Fonte: Consiglio Europeo (1999)

2.4 La proposta della Commissione del gennaio 2002

La proposta della Commissione europea si riferiva proprio ai dieci paesi che hanno fatto il loro ingresso nel 2004 e tralasciava Bulgaria e Romania che, come accennato, non dovrebbero entrare prima del 2007. I punti principali, sul fronte dell'agricoltura, riguardano l'introduzione dei pagamenti diretti anche per gli agricoltori dei nuovi membri, inizialmente limitati a un livello di supporto inferiore a quello concesso nell'UE15 (25% nel 2004, per arrivare al 35% nel 2006 e al 100% solo nel 2013). Per i primi anni del periodo transitorio è prevista la possibilità di utilizzare un regime semplificato, basato su pagamenti per ettari, in linea con le rese medie del paese, disaccoppiati dalla produzione effettiva. I nuovi membri avrebbero, invece, subito accesso alle

misure della PAC collegate all'intervento di mercato, ad esempio per i cereali. Inoltre, vengono potenziate le risorse destinate allo sviluppo rurale e sono previste misure specifiche per le unità produttive rivolte alla semi-sussistenza.

Tab.8 Proposta della Commissione Europea sulle risorse finanziarie per l'allargamento
(milioni di euro)

Ingresso di 10 nuovi paesi nel 2004	2004	2005	2006
Stanziamanti per impegni			
Agricoltura	2.048	3.596	3.933
di cui: PAC politiche di mercato	516	749	734
di cui: Pagamenti diretti	0	1.173	1.418
di cui: Sviluppo rurale	1.532	1.674	1.781
Operazioni strutturali	7.067	8.150	10.350
Politiche interne	1.176	1.096	1.071
Amministrazione	503	558	612
a) Totale impegni	10.794	13.400	15.966
b) Totale impegni (scenario di Berlino 1999)	<i>11.610</i>	<i>14.200</i>	<i>16.780</i>
Differenza a)-b)	-816	-800	-814
c) Pagamenti (allargamento)	5.686	10.493	11.840
d) Pagamenti (scenario di Berlino 1999)	<i>8.890</i>	<i>11.440</i>	<i>14.220</i>
Differenza c)-d)	-3.204	-947	-2.380
PM Budgetary compensation payments

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Commissione Europea

Sul fronte delle azioni strutturali viene incrementata la quota dei fondi destinati alla coesione (fino a un terzo) rispetto a quanto previsto per gli attuali membri (18%), in linea con le necessità infrastrutturali e ambientali dei nuovi membri e al fine di favorire la loro capacità di assorbimento. Inizialmente è prevista l'introduzione graduale di questi finanziamenti e, comunque si ribadisce sia il limite del 4% del PIL come percentuale massima per i fondi strutturali sia il fatto che, in termini pro capite, gli aiuti ai paesi entranti saranno minori di quelli destinati agli attuali beneficiari dei fondi di coesione. In aggiunta, tra le politiche interne, vi sono misure specifiche per la sicurezza nucleare e per la prosecuzione anche dopo l'ingresso di alcune azioni volte al rafforzamento delle istituzioni nei nuovi membri. Sono previsti fondi specifici per la parte nord di Cipro, in considerazione della particolare situazione politica e del fatto che non ha potuto usufruire dei programmi di pre-adesione. Infine, si lascia un margine disponibile (di circa 800 milioni annui) per eventuali "compensazioni" al fine di evitare che i nuovi membri possano ritrovarsi in una posizione di contribuenti netti al bilancio. Le "compensazioni" erano state versate anche ai nuovi aderenti del 1995 (Austria, Finlandia e Svezia) per compensare la loro progressiva integrazione e ammissibilità ai piani di spesa previsti dalle politiche europee. Per Spagna e Portogallo invece si era optato per un'iniziale riduzione dei loro contributi al bilancio.

Al riguardo, innanzitutto, si può osservare che la proposta della Commissione rimaneva entro i limiti stabiliti a Berlino per gli anni 2004-06⁶: i risparmi sugli stanziamenti per pagamenti sono anche maggiori e dunque nel triennio considerato viene rispettato anche il margine rispetto al massimale delle risorse proprie stabilito per il bilancio UE (1,27% del PIL). Anzi, si può dire che la

⁶ Come già accennato, la differenza di circa 800 milioni annui sugli impegni dovrebbe essere utilizzata come "compensazione" per evitare che i nuovi membri siano contribuenti netti al bilancio comunitario.

Commissione non abbia utilizzato l'intero margine di manovra a sua disposizione per adattare le prospettive finanziarie alle esigenze derivanti dall'ingresso di più paesi. Infatti se si fosse deciso di raggiungere il tetto dell'1,27% per i contributi dei paesi membri, le risorse disponibili per i nuovi entranti sarebbero potute essere circa il doppio di quelle proposte. In generale, considerato che l'allargamento avverrà più tardi di quanto inizialmente ipotizzato e che le somme previste a suo tempo per il 2002 e 2003 non possono essere trasferite in anni futuri, ne risulta un risparmio per i paesi UE15 rispetto a quanto concordato per l'intero periodo 2000-2006 (di circa 15,5 miliardi di euro). Dunque paiono fuori luogo le reazioni iniziali di alcuni paesi UE che lamentavano un incremento dei propri contributi (Austria), o uno "sforamento" rispetto a quanto previsto a Berlino (Germania).

In termini relativi gli impegni previsti per l'allargamento raggiungerebbero solo lo 0,16% del PIL degli anziani membri nel 2006 e l'incidenza dei pagamenti sarebbe anche inferiore (0,12%). Inoltre, va tenuto presente che la Commissione prevede che i paesi entranti contribuiranno dall'inizio al bilancio comunitario, se questo concetto venisse confermato, l'onere finanziario aggiuntivo per i membri attuali risulterebbe ridimensionato. Considerando un contributo da parte dei nuovi membri pari a circa l'1,1% del loro PIL, il costo netto per l'Unione si attesterebbe nel 2006 a circa il 0,07% del PIL UE15.

Infine, non bisogna dimenticare che l'analisi meramente contabile dei contributi al bilancio comunitario e delle spese da esso ricevute per Stato membro può risultare ingannevole. Esistono, infatti, diversi fattori che limitano l'efficacia di questo tipo di indicatore e diverse correzioni possibili che producono una serie di concetti di "saldo netto" a seconda delle ipotesi utilizzate. In particolare, un tipo di saldo che raramente viene calcolato a causa della complessità e delle ipotesi richieste, è quello "economico". Il saldo economico dovrebbe tener conto di tutti gli effetti economici, di esternalità, di *feedback*, ecc. Per quanto concerne l'allargamento della UE, va ricordato che se l'espansione delle spese comunitarie ha una ripercussione diretta negativa sull'equilibrio del settore pubblico, bisogna considerare anche altri effetti sul bilancio che possono compensare i maggiori costi. Ad esempio, l'aumento del PIL e della base imponibile, almeno in alcuni paesi avrà ripercussioni positive sulle entrate. Un calcolo di questo genere è stato effettuato per alcuni paesi e ne risulta che la maggiore crescita dovrebbe compensare l'aumento del contributo netto al bilancio UE, per cui l'allargamento risulterebbe in effetti un'operazione "autofinanziantesi". Al momento non sono disponibili valutazioni analoghe per tutti i membri UE ma sarebbe auspicabile che queste venissero effettuate con metodologie comparabili per avere più chiara la distribuzione dei costi tra i paesi membri quando si discute di questioni relative alle prospettive finanziarie dell'allargamento.

2.5 Le conclusioni del Consiglio di Copenaghen

Nel Consiglio europeo riunito a Copenaghen il 12 e 13 dicembre 2002 è stato approvato un documento riguardante i risultati dei negoziati sull'allargamento. Le conseguenze finanziarie figurano nel prospetto seguente.

Stanziamenti d'impegno massimi connessi con l'allargamento 2004-2006 (per 10 nuovi Stati membri)	(prezzi 1999 in milioni di euro)		
	2004	2005	2006
Rubrica 1 Agricoltura	1.897	3.747	4.147
di cui:			
1a - Politica agricola comune	327	2.032	2.322
1b - Sviluppo rurale	1.570	1.715	1.825
Rubrica 2 Azioni strutturali dopo la riduzione	6.070	6.907	8.770
di cui:			
Fondo strutturale	3.453	4.755	5.948
Fondo di coesione	2.617	2.152	2.822
Rubrica 3 Politiche interne e spese transitorie supplementari	1.457	1.428	1.372
di cui:			
Politiche esistenti	846	881	916
Misure transitorie in materia di sicurezza nucleare	125	125	125
Misure transitorie per il rafforzamento istituzionale	200	120	60
Misure transitorie Schengen	286	302	271
Rubrica 5 Amministrazione	503	558	612
Totale stanziamenti d'impegno massimi (Rubriche 1, 2, 3 e 5)	9.927	12.640	14.901

Rubrica X (strumento speciale per i flussi di tesoreria e compensazione finanziaria temporanea) 2004-2006 (per 10 nuovi Stati membri)	(prezzi 1999 in milioni di euro)		
	2004	2005	2006
Strumento speciale per i flussi di tesoreria	1.011	744	644
Compensazione finanziaria temporanea	262	429	296
Totale	1.273	1.173	940

L'Unione ha riconosciuto le esigenze di spesa risultanti dall'adesione dei nuovi Stati membri nel rispetto dei massimali relativi alle spese connesse con l'allargamento fissati dal Consiglio europeo di Berlino per gli esercizi 2004-2006.

Il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a tener conto di tali spese nella proposta relativa all'adeguamento delle prospettive finanziarie, che deve essere adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio, conformemente al paragrafo 25 dell'accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio.

Sulla base dell'adesione di 10 nuovi Stati membri per il primo maggio 2004, gli stanziamenti d'impegno massimi nei settori agricoltura, azioni strutturali, politiche interne e amministrazione per i nuovi Stati membri dovrebbero corrispondere agli importi determinati a seguito dei negoziati svolti nello stesso Consiglio europeo.

Il massimale dell'UE a 25 previsto per la categoria 1a per il 2007-2013 - stabilito nella decisione dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio il 14 novembre 2002, relativa alle conclusioni della riunione del Consiglio europeo tenutasi a Bruxelles il 24 e 25 ottobre 2002 - è rimasto immutato.

Una nuova rubrica provvisoria X relativa a uno strumento forfettario speciale per i flussi di tesoreria per l'esercizio 2004 e a una compensazione finanziaria temporanea per gli esercizi 2004-2006 dovrebbe essere creata nell'ambito dei massimali relativi alle spese connesse con l'allargamento fissati a Berlino nel 1999.

Ciò risulta conforme all'accordo politico che prevede che i nuovi Stati membri non debbano diventare contribuenti netti del bilancio fin dall'inizio della loro adesione alla UE. La rubrica è stata creata per tenere conto della compensazione. Il bilancio rettificativo n.1 del 2004 prevede che oltre 1.400 milioni di euro siano disponibili come trasferimenti ai nuovi Stati membri per equilibrare le loro entrate e i loro contributi di bilancio.

Il massimale corrispondente per gli stanziamenti di pagamento per l'Unione allargata per gli esercizi 2004-2006 dovrebbe restare invariato rispetto al massimale corrispondente fissato nelle conclusioni di Berlino.

Conformemente alla decisione sulle risorse proprie del 29 settembre 2000, i nuovi Stati membri contribuiranno pienamente al finanziamento della spesa UE dal primo giorno dell'adesione, dato che l'acquis in materia di risorse proprie sarà applicabile ai nuovi Stati membri a partire dall'adesione.

Lo sforzo globale per rispettare la disciplina di bilancio stabilita dal Consiglio europeo di Berlino dovrebbe proseguire nel periodo che avrà inizio nel 2007.

3. I REGIMI VALUTARI DEI NUOVI STATI MEMBRI

Le dieci nazioni (gli otto PECO più Cipro e Malta) entrate a fare parte dell'Unione Europea (UE) lo scorso primo maggio non hanno adottato contestualmente l'euro. I nuovi Stati Membri con cosiddetta "deroga", dopo l'ingresso nell'UE, dovranno aderire con tempi stabiliti autonomamente da ciascuna nazione, al Sistema Monetario Europeo II (SME II). Secondo quanto dispone il Trattato di Maastricht, infatti, la partecipazione stabile per un periodo di almeno due anni all'accordo di cambio è una condizione necessaria per l'adozione della moneta unica⁷, rappresentando quindi un passaggio obbligato per le economie che, una volta soddisfatti i parametri di convergenza, entreranno nell'Unione Economica e Monetaria

I dieci paesi in questione, con poche eccezioni, sperimenteranno di fatto una forma di regime di cambio più rigida di quella attuale. La maggior parte dei nuovi Stati Membri ha già manifestato l'intenzione di aderire allo SME II velocemente, sebbene non siano previste restrizioni su data di ingresso e permanenza superiore ai due anni, con il proposito di adottare nel periodo più breve possibile l'euro. Proprio in funzione di questa intenzione, la questione della compatibilità dei regimi attualmente in vigore nei dieci nuovi Stati Membri e della sostenibilità dello SME II è di rilevante importanza.

Il Rapporto dell'ECOFIN, preparato in occasione del Consiglio Europeo di Nizza del novembre 2000, sottolinea che lo SME II è un sistema di cambio flessibile e compatibile con diversi regimi valutari. Le maggiori problematiche si potrebbero registrare per i paesi che attualmente sperimentano forme di fluttuazione libera, fluttuazione manovrata senza una parità dichiarata e concordata in via multilaterale, parità mobili e ancoraggi a valute diverse dall'euro.

Negli ultimi dieci anni, un numero crescente delle economie in esame (vedi tab.9) ha adottato sistemi valutari che presentano forme di ancoraggio all'euro⁸; nonostante ciò, sei paesi su dieci (Lettonia, Malta, Repubblica Ceca e Slovacca, Polonia e Slovenia) presentano ancora un regime di cambio che rientra nelle categorie "non compatibili".

⁷ Articolo 121 del Trattato sull'Unione Europea.

⁸ Gli accordi di cambio dei paesi in ingresso, sulla base del *Pre Accession Economic Programs* e della valutazione della BCE sono classificabili secondo le definizioni del Fondo Monetario Internazionale a cinque regimi (vedi tab.9).

Tab.9 Regime di cambio e compatibilità con lo SME II dei nuovi Stati Membri

Regime di cambio	Nazione	Valuta	Caratteristiche	Compatibilità con SME II
Currency board (CBA)	Estonia	Corona estone (euro 1 = 15,6466 EEK)	Ancorata all'euro dal 1999 (al marco tedesco precedentemente)	Si. Prevede l'adesione allo SME II subito dopo l'ingresso nell'UE a maggio 2004
	Lituania	Litas lituano (euro 1 = 3,4528 LTL)	Ancorata all'euro dal 2 febbraio 2002 (al dollaro USA dal 1 aprile 1994 al 2 Febbraio 2002)	Si.
Cambio fisso	Lettonia	Lat lettone	Ancorato a un paniere di valute DSP Banda di oscillazione $\pm 1\%$ rispetto alla parità centrale	No, ma vi è l'intenzione di aderire allo SME II e di fissare una parità con l'euro dal 1 gennaio 2005.
	Malta	Lira maltese	Ancorato a un paniere di valute (euro (70%), dollaro USA (10%) sterlina inglese (20%)), con solo margini di contrattazione di $\pm 0,25\%$ per operazioni sul mercato valutario.	No, ma la quota dell'euro nel paniere è cresciuta a partire da agosto 2002. Ha dichiarato l'intenzione di aderire allo SME II il più presto possibile
Cambio fisso con banda di oscillazione	Cipro	Sterlina cipriota (euro 1 = 0,5853 CYP)	Ancorato all'euro dal 1 gennaio 1999 (all' ECU dal 1992) con bande di oscillazione di $\pm 15\%$ (introdotte il 1 gennaio 2001)	Si
	Ungheria	Fiorino ungherese (euro 1 = 284,1 HUF)	Ancorato all'euro dal 1 gennaio 1999 con bande di oscillazione di $\pm 15\%$. La parità è passata a 284,1 da 276,1 dal 4 giugno 2003.	Si. Prevede l'adesione allo SME II entro il 1 gennaio 2008.
Fluttuazione manovrata	Repubblica slovacca	Corona slovacca	Euro come valuta di riferimento. Interventi sul mercato dei cambi	No. Prevede l'adesione allo SME II nel medio termine.
	Slovenia	Tallero sloveno	Euro usato informalmente come valuta di riferimento	No. Prevede l'adesione allo SME II nella prima metà del 2005.
	Repubblica ceca	Corona ceca	Fluttuazione da maggio 1997	No. Prevede l'adesione allo SME II nel medio termine.
Fluttuazione libera	Polonia	Zloty polacco	Inflation targeting	No. Prevede l'adesione allo SME II nel medio termine.

Fonte: *Pre-Accession Programs* 2003, Banca Centrale Europea e Commissione Europea

Inoltre, poiché le nazioni in oggetto hanno struttura economica, sistema di cambio e grado di convergenza reale e nominale molto diversi tra loro, è impossibile identificare e raccomandare una strategia uguale per tutti per l'ingresso nello SME II e la successiva adozione dell'euro.

Ciascun nuovo membro dovrà valutare il proprio specifico grado di convergenza, con particolare attenzione al processo di integrazione monetaria nel suo complesso, incluso naturalmente della politica valutaria. Questo ultimo aspetto appare particolarmente opportuno nel caso in cui il cambiamento nel sistema valutario rischi di condurre a riallineamenti frequenti con potenziali conseguenze economiche negative e effetti sfavorevoli alla credibilità del meccanismo di cambio nel complesso.

Nonostante il raggiungimento di un elevato grado di stabilità macroeconomica, la possibilità che qualcuno di questi paesi possa essere colpito da *shock* esogeni nel periodo di adesione allo SME II non può essere trascurato⁹.

L'Ungheria ad esempio, la cui valuta è ancorata dal 1999 all'euro con una banda di oscillazione di $\pm 15\%$, ha sperimentato negli ultimi due anni diversi episodi di attacchi speculativi. Questi ultimi hanno costretto la banca centrale a manovre restrittive sui tassi di interesse per evitare il verificarsi di una crisi valutaria.

La possibilità che tali episodi si ripetano, in particolare in quei paesi che presentano *deficit* al di sopra del 3% (Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacca) è quindi possibile anche dopo l'ingresso nell'UE, data la contemporanea presenza di elevata mobilità dei capitali, integrazione commerciale e tassi di cambio vincolati.

E' importante notare che, in seguito dell'adesione allo SME II, se da un lato l'ampia fascia di oscillazione eviterebbe frequenti interventi marginali da parte della BCE, dall'altro, consentirebbe una sensibile oscillazione del tasso di cambio. Nella misura in cui si verificasse la trasmissione di un eventuale disturbo valutario da un paese a un altro, ciò potrebbe influenzare i rapporti bilaterali tra paesi *acceding*, e in estrema analisi minare la credibilità dell'accordo di cambio.

Nell'analisi che segue, assumendo che vi sia la possibilità del verificarsi di shock esogeni, intendiamo concentrarci sull'identificazione e il confronto del grado di vulnerabilità alla trasmissione dei disturbi valutari degli otto nuovi Stati membri dell'UE dell'Europa centro-orientale¹⁰.

Per dare una spiegazione sul perché la trasmissione delle crisi tenda a essere regionale, alcuni modelli teorici hanno richiamato il modello di svalutazioni competitive elaborato da Ragnar Nurkse nel 1944. In base a questo schema di analisi, in presenza di elevato commercio bilaterale o con mercati terzi, una nazione che svaluti rende più costoso per i *partner* commerciali, in termini di competitività, mantenere fisso il cambio. L'evidenza empirica recente sembra avvalorare l'ipotesi che i meccanismi di trasmissione internazionali conseguenti una crisi siano la continuazione delle interrelazioni esistenti tra nazioni durante periodi di stabilità. Diversi lavori hanno fornito evidenza in supporto dell'ipotesi che le crisi valutarie si diffondano da una nazione all'altra a causa dei legami commerciali.

I modelli teorici più recenti analizzano la trasmissione di una svalutazione in termini di uno schema Centro-Periferia in cui le nazioni periferiche hanno un tasso di cambio fisso rispetto alla valuta del centro. Tale approccio consente di distinguere tra "effetto prezzo" e "effetto reddito" che

⁹ Cfr. il *convergence play*. Quando una nazione prevede di aderire a un accordo di cambio fisso nell'ambito di un processo di convergenza, diventa una meta attraente per gli investitori internazionali. Questi ultimi, sottoscrivono massicciamente *short term loans*, denominati in valuta nazionale, con alti tassi di interesse (*country risk premium*), attendendo un apprezzamento della valuta. Nei nuovi stati membri, questo problema dovrebbe essere in parte attenuato dal fatto che parte degli afflussi di capitale sono già entrati sotto forma di IDE e che i tassi di interesse sono in linea con quelli prevalenti nel mercato internazionale

¹⁰ Si escludono dall'analisi Cipro e Malta perché si intende adottare uno schema teorico Centro Periferia che descrive la trasmissione di shock valutari tra paesi geograficamente vicini.

la svalutazione in una nazione A della periferia esercita su una nazione B appartenente alla stessa area, attraverso legami commerciali diretti o competizione in mercati terzi del centro¹¹.

Da quanto detto, in un contesto Centro-Periferia il ruolo della struttura del commercio nel processo di trasmissione degli *shock* valutari appare rilevante.

La maggior parte dei lavori empirici sull'argomento non approfondisce l'aspetto della struttura commerciale. I legami commerciali sono generalmente identificati e misurati attraverso indicatori di quote di mercato complessive, sia bilaterali, sia in mercati terzi. I principali articoli teorici che studiano le svalutazioni in schemi Centro-Periferia suggeriscono invece che l'approfondimento in termini settoriali dell'analisi sulla struttura commerciale consentirebbe valutazioni empiriche più accurate. Per questo motivo, l'analisi dell'ISAE assume in questo capitolo un ruolo centrale; l'intento è quello di verificare in quale misura la struttura del commercio possa influenzare, in un contesto Centro-Periferia, il processo di trasmissione degli *shock* valutari.

Si procederà innanzitutto alla descrizione dei flussi e della struttura commerciale degli otto paesi *acceding*. In particolare, per ciascun paese, si valuterà l'evoluzione temporale della struttura del commercio nell'ultimo decennio, così come il grado di somiglianza della stessa rispetto agli Stati dell'UE (identificati nella nostra analisi come il Centro) e agli altri paesi *acceding* (la Periferia). In un secondo momento, si procederà a una stima econometrica dell'effetto dell'integrazione sulla distribuzione geografica dei flussi commerciali bilaterali di ciascun paese, sia nei confronti della Periferia che del Centro. Si potrà valutare se il processo di liberalizzazione degli scambi nei confronti dell'Unione, in atto oramai da un decennio, abbia incentivato, e in che misura, il commercio rispetto ai due gruppi di paesi selezionati (Centro e Periferia). Questa verifica sarà di supporto a quanto sviluppato successivamente dove, dopo averne brevemente ricordato i fondamenti teorici, si effettuerà un'analisi congiunta degli indici di similarità, di competizione (bilaterale e sui mercati terzi) e del *pass-through* del tasso di cambio per identificare il grado di vulnerabilità alla trasmissione di *shock* valutari degli Stati dell'Europa centro-orientale entrati nell'UE a maggio 2004. Si specifica in tale contesto che il *pass-through* è la misura con la quale l'effetto del tasso di cambio è trasmesso ai prezzi alle esportazioni.¹²

4. ANALISI DESCRITTIVA DEI FLUSSI E DELLA STRUTTURA DEL COMMERCIO DEI PECO-8

4.1 Grado di integrazione commerciale con l'UE 15 e commercio intra-periferico dei PECO-8 in ingresso nell'UE.

Negli anni 90 si è verificata una rilevante evoluzione del commercio degli otto PECO in oggetto. Il grado di apertura (inteso come la somma di esportazioni e importazioni in rapporto al PIL) è aumentato notevolmente; l'integrazione con l'UE, favorita da accordi di associazione bilaterali, ha condotto a un consistente aumento della quota di esportazioni di queste nazioni nel mercato europeo.

¹¹ L'effetto prezzo è dovuto al fatto che la svalutazione in A, in presenza di rigidità nominali, ne migliora la competitività. Questo fenomeno causa due conseguenze, un aumento della domanda dei beni da parte del centro verso la periferia e una diversione della domanda dai beni di B a favore dei beni di A. L'effetto reddito determina invece un miglioramento delle ragioni di scambio di B e C e un peggioramento di quelle di A.

¹² Se la variazione del tasso di cambio si riflette in un rapporto "uno a uno" con il cambiamento dei prezzi alle esportazioni, allora si dice che è presente un *pass-through* "pieno". Se, al contrario, la variazione del tasso di cambio non ha alcun effetto sui prezzi alle esportazioni, non si verifica un effetto *pass-through*, ovvero, si è nel caso di *pricing to market*. È importante notare come il *pass-through* sia il risultato della combinazione di molti fattori, quali il grado di concorrenzialità del mercato, il grado di sostituibilità tra prodotti, la presenza di economie di scala relativamente ai competitori stranieri e il grado di persistenza che viene percepito della variazione del tasso di cambio.

Tab. 10 Grado di apertura e integrazione commerciale nei PECO-8 (2002)

	Grado di apertura (esp+imp)/PIL, (%)		Integrazione commerciale vs UE (esp+imp da e vs UE)/ (exp.+imp .totale)	Integrazione commerciale vs UE (export e import vs UE in % del totale export e import)	
	Vs mondo	Vs UE		Esportazioni	Importazioni
Rep. Ceca	94.9	60.8	64	68.3	60.1
Estonia	133.3	82.8	62	68.0	57.9
Ungheria	91.1	59.4	65	75.1	56.3
Lettonia	75.7	57.2	76	60.4	84.1
Lituania	92.1	43.3	47	49.6	45.2
Polonia	42.3	27.4	65	68.7	61.7
Slovak Rep.	109.4	60.2	55	60.5	50.3
Slovenia	97.3	62.1	64	59.4	68.0
Media	92%	56.7%	62	63.7%	60.5%

Fonte: WEO IMF, Eurostat New Cronos, Bilateral Trade Database (BTD) and International Trade by Commodity Statistics (ITCS),

Il grado di apertura risulta essere in media pari al 92% del PIL (56,7% se si tiene conto solo del commercio con l'UE); i valori più elevati si riscontrano per l'Estonia, la Repubblica Slovacca e la Slovenia. Tutti e otto i paesi in esame mostrano una stretta relazione commerciale con l'UE, verso cui sono dirette il 63,7% delle esportazioni e da cui provengono circa il 60,5% delle importazioni. (tab. 10).

E' interessante notare che le nazioni relativamente più integrate con l'UE (Ungheria, Lettonia e Polonia) sono quelle con il minor grado di apertura *tout court* ; al contrario, quelle che presentano il valore più elevato di questo indicatore (Estonia, Slovenia, Repubblica ceca e Slovacca) mostrano al contempo una minore integrazione con l'Unione. Tale fenomeno potrebbe suggerire che questo ultimo gruppo, che commercia anche con paesi terzi, potrebbe essere in qualche modo più esposto a *shock* provenienti dall'esterno dell'Unione Europea rispetto alle altre nazioni in esame.

Tab. 11a Esportazioni bilaterali

(esportazioni totali %, 2002)

Partner Report	Rep.ceca	Ungheria	Polonia	Rep. Slov.	UE	Stati Uniti	Giappone	Mondo
Rep.ceca		2.4	4.7	7.7	68.3	2.9	0.4	100
Ungheria	1.9		2.1	1.4	75.1	3.5	0.6	100
Polonia	4.0	2.3		1.4	68.7	2.7	0.2	100
Rep. Slovac.	15.2	5.4	5.3		60.5	1.4	1.0	100

Fonte : OCSE, Bilateral Trade Database (BTD) and International Trade by Commodity Statistics (ITCS)

Tab. 11b Esportazioni bilaterali

(esportazioni totali %, 2002)

Partner Report	Estonia	Lettonia	Lituania	Slovenia	UE	Stati Uniti	Giappone	Mondo
Estonia		6.00	3.2	0.05	60.04	2.16	0.64	100
Lettonia	7.72		12.6	12.6	67.25	4.34	0.80	100
Lituania*	4.13	8.35		0.33	63.1	3.8	0.40	100
Slovenia	0.02	0.08	0.00		66.16	2.75	0.15	100
Partner Report	Rep.ceca		Ungheria		Polonia		Rep. Slov.	
Estonia	0.30		0.58		0.5		1.83	
Lettonia	0.99		0.17		0.3		1.79	
Lituania*	0.84		1.56		6.3		2.78	
Slovenia	0.10		0.37		0.1		0.10	

*2001

Fonte: nostre elaborazioni su dati ONU.

Nelle tabelle 11a e 11b sono riportate le quote di commercio bilaterale di ciascun paese *acceding* sia nei confronti degli altri Stati periferici che rispetto all'UE, agli Stati Uniti e al Giappone.

La tavola conferma come, per gli 8 paesi in esame, l'UE rappresenti il principale mercato di destinazione delle rispettive esportazioni; le quote di commercio nei confronti di Stati Uniti e Giappone risultano, nel confronto, marginali. Il peso del commercio intra-regionale appare eterogeneo; al di là della quota relativa all'interscambio tra Repubblica Ceca e Slovacca, elevata per ovvie ragioni storico-politiche, il più intenso flusso di esportazioni bilaterali all'interno dell'area in questione è quello in partenza dalla Lettonia verso la Lituania e la Slovenia (con una quota vicina al 13% del totale delle esportazioni), assai lontano, comunque, dal peso dell'interscambio nei confronti dall'UE.

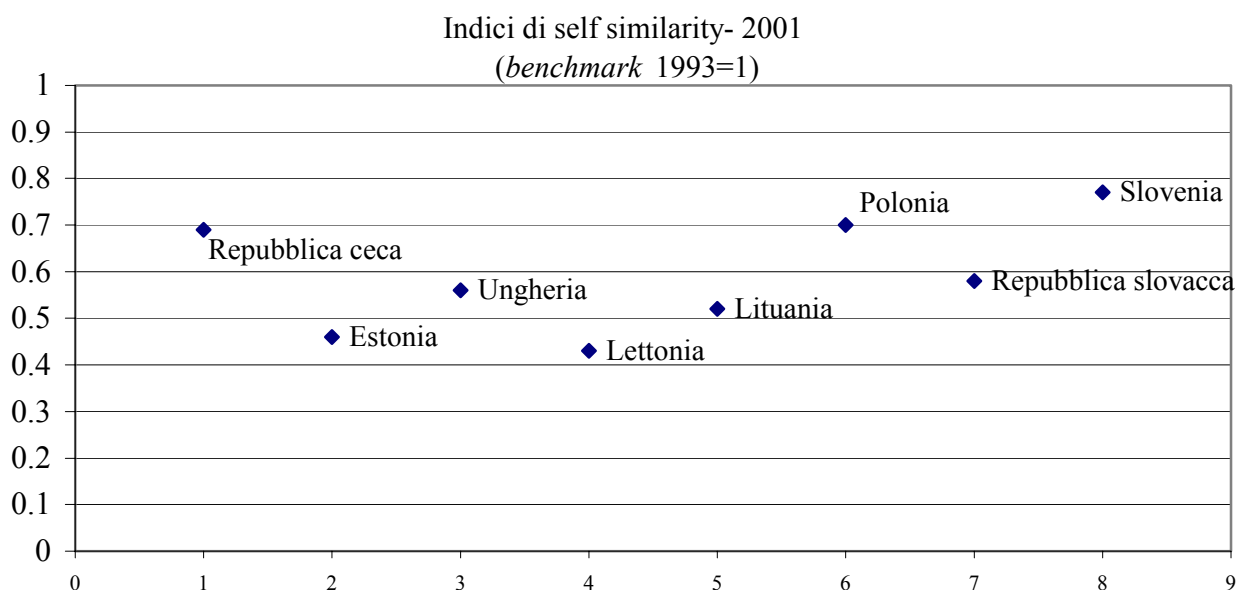
Dall'analisi dei flussi bilaterali di esportazioni emergono quindi due sottogruppi, all'interno dei quali il commercio appare più intenso. Il primo è quello composto dalle quattro nazioni più grandi e maggiormente sviluppate (Repubblica Ceca e Slovacca, Ungheria e Polonia, membri OCSE), il secondo include i paesi baltici (Estonia, Lettonia e Lituania) e la Slovenia. In altri termini, paesi più omogenei tra loro in termini di sviluppo e ampiezza economica sembrano mostrare maggiore interscambio commerciale bilaterale.

4.2 L'evoluzione della struttura commerciale dei PECO-8

Passiamo ora ad analizzare la natura dell'interscambio commerciale e la sua evoluzione nel tempo, indagando sul grado di somiglianza del commercio in termini settoriali.

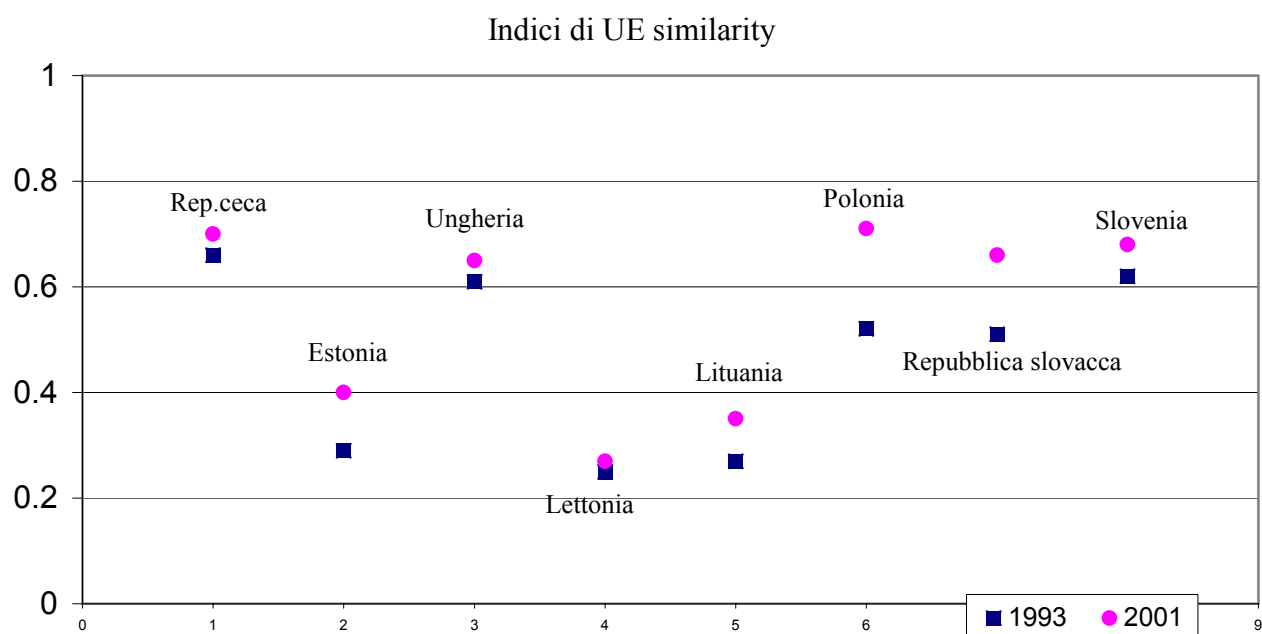
Nel grafici seguenti si esaminano gli indici di *self-similarity* e di UE *-similarity* che mostrano rispettivamente l'evoluzione della struttura commerciale in ciascun paese rispetto a un anno base (1993=1) o rispetto a un paese *benchmark* (nel nostro caso si tratta dell'UE che viene posta =1).

Gli indici evidenziano evoluzioni differenti per due gruppi di paesi, i baltici da un lato e gli OCSE più la Slovenia dall'altro.



Fonte: nostre elaborazioni su dati De Benedictis e Tajoli (2004)

Tanto più il valore dell'indice di *self-similarity* si allontana dal valore dell'anno base, tanto maggiore è il cambiamento registrato nella struttura commerciale di un paese. Il grafico esprime chiaramente come le nazioni che hanno maggiormente modificato la propria struttura commerciale tra il 1993 e il 2001 sono state quelle baltiche. Polonia, Slovenia e Repubblica Ceca sono, al contrario, quelle che hanno variato di meno la propria struttura; Repubblica Slovacca e Ungheria si pongono in una situazione intermedia.



Fonte: nostre elaborazioni su dati De Benedictis e Tajoli (2004)

Un fenomeno analogo si riscontra per ciò che riguarda la somiglianza e l'evoluzione verso la struttura commerciale dell'UE. In questo caso, un valore dell'indicatore che nel tempo si avvicina a 1 mostra un percorso di "convergenza" verso la struttura commerciale dell'area presa a riferimento. Nel 2001, i paesi baltici sono quelli che risultano più distanti dalla struttura dell'UE, anche se si

deve tenere conto che la loro posizione di partenza era molto dissimile da quella del *benchmark*. La Repubblica Ceca e la Polonia appaiono al contrario le nazioni con struttura più simile all'UE; quest'ultimo paese, insieme alla Repubblica Slovacca, è quello che ha maggiormente modificato la propria struttura commerciale rispetto all'anno di partenza (1993).

Entrando nel dettaglio settoriale della struttura commerciale, i prodotti manifatturieri rappresentano circa il 77,4% delle esportazioni delle CEE-8 verso l'Unione Europea. Sulla base della classificazione SITC¹³ rev.3 tutte le nazioni in esame presentano una struttura del commercio relativamente simile tra di loro; la componente di macchinari e trasporti rappresenta la quota più consistente del totale delle esportazioni.

13 SITC (*Standard International Trade Classification* delle Nazioni Unite). Nella sua versione più aggiornata (SITC Revisione 3) i beni sono stati raggruppati in 9 grandi categorie contraddistinte da una cifra, ognuna delle quali è suddivisa in vari livelli di gruppi e sotto-gruppi contraddistinti da due a cinque cifre (digit).

Tab.12 Struttura delle esportazioni verso l'UE SITC Rev.3 (2002)

	Prodotti	SITC rev.3	% totale esportazioni
Rep. ceca.	Totale beni manufatti	0-1+5-8	94.3
	Machinery and transport equipment	7	53.8
	Manufactured goods	6	21.8
	Miscellaneous manufactured articles	8	13.2
	Chemicals and related products	5	3.8
	Crude materials, inedible , except fuels	2	3.1
Estonia	Total Manufactured goods	0-1+5-8	84.8
	Machinery and transport equipment	7	33.9
	Miscellaneous manufactured articles	8	24.7
	Manufactured goods	6	20.5
	Crude materials, inedible , except fuels	2	13.5
	Food and live animals	0	3.8
Ungheria	Total Manufactured goods	0-1+5-8	96.9
	Machinery and transport equipment	7	66.1
	Miscellaneous manufactured articles	8	14.2
	Manufactured goods	6	8.8
	Food and live animals	0	4.1
	Chemicals and related products	5	3.5
Lituania	Total Manufactured goods	0-1+5-8	72.3
	Miscellaneous manufactured articles	8	32.6
	Mineral fuels, lubricants and related materials	3	19.9
	Machinery and transport equipment	7	17.3
	Manufactured goods	6	12.9
	Chemicals and related products	5	7.9
Lettonia	Total Manufactured goods	0-1+5-8	63.7
	Crude materials, inedible , except fuels	2	35.0
	Manufactured goods	6	26.4
	Miscellaneous manufactured articles	8	19.2
	Food and live animals	0	12.0
	Machinery and transport equipment	7	4.7
Polonia	Total Manufactured goods	0-1+5-8	92.2
	Machinery and transport equipment	7	41.4
	Manufactured goods	6	22.8
	Miscellaneous manufactured articles	8	18.7
	Food and live animals	0	5.2
	Mineral fuels, lubricants and related materials	3	5.1
Slovenia	Total Manufactured goods	0-1+5-8	97.4
	Machinery and transport equipment	7	44.8
	Manufactured goods	6	26.2
	Miscellaneous manufactured articles	8	20.4
	Chemicals and related products	5	4.7
	Crude materials, inedible , except fuels	2	2.0
Rep.slovacca	Total Manufactured goods	0-1+5-8	94.6
	Machinery and transport equipment	7	49.7
	Manufactured goods	6	22.3
	Miscellaneous manufactured articles	8	17.4
	Chemicals and related products	5	4.1
	Mineral fuels, lubricants and related materials	3	2.7

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Eurostat, New Cronos.

Tab. 13 Indicatori di competizione commerciale*

(2002)

Coppie paese	Competizione in mercati terzi (UE) (<i>TradeShare</i> ¹⁴ SITC Rev.3)		Competizione bilaterale (<i>Direct trade</i> ¹⁵ , SITC Rev.3)	
	Totale	Manifattura	Totale	Manifattura
ee-lv	0.59	0.69	0.58	0.59
ee-sk	0.62	0.72	0.85	0.53
ee-sl	0.62	0.70	0.32	0.27
ee-hu	0.68	0.78	0.74	0.48
ee-pol	0.66	0.76	0.51	0.55
ee-cz	0.65	0.74	0.52	0.41
cz-lv	0.67	0.81	0.36	0.31
cz-sk	0.65	0.81	0.85	0.80
cz-sl	0.65	0.83	0.87	0.93
cz-hu	0.71	0.79	0.83	0.81
cz-pol	0.68	0.79	0.94	0.86
hu-lv	0.73	0.99	0.22	0.27
hu-sk	0.70	0.96	0.78	0.83
hu-sl	0.70	0.98	0.76	0.90
hu-pol	0.72	0.92	0.89	0.86
sl-sk	0.58	0.69	0.92	0.97
sl-pol	0.66	0.73	0.62	0.56
sl-lv	0.57	0.66	0.27	0.26
pol-sk	0.66	0.88	0.83	0.79
pol-lv	0.68	0.89	0.24	0.24
sk-lv	0.59	0.72	0.51	0.43

*I dati per il 2002 per la Lituania non sono disponibili

Fonte: nostre elaborazioni su dati Nazioni Unite, Comtrade

Il commercio tra i PECO-8 e l'UE è prevalentemente di tipo intra-industriale¹⁶; questo ultimo si configura in buona parte come commercio "verticale", riguardante cioè beni in differenti fasi del processo di produzione. La similarità delle strutture commerciali di questi paesi potrebbe quindi far supporre una maggiore esposizione a *shock* simmetrici.

Il grado di similarità della struttura commerciale ha una grande rilevanza per valutare la vulnerabilità di una nazione alla trasmissione di *shock* valutari. A parità di altre condizioni, la somiglianza nella struttura commerciale determina la dimensione e la direzione dell'effetto sulla domanda. La probabilità di svalutare sembrerebbe, infatti, più elevata nei paesi che hanno struttura commerciale simile a quella della nazione dove ha origine lo *shock* valutario; per tale ragione calcoliamo alcuni indicatori di similarità generalmente utilizzati in letteratura.

La tabella 13 mostra gli indici di *direct trade* e *trade share* (Glick e Rose (1998)) che misurano rispettivamente, per ciascuna coppia di paesi PECO-8, il grado di competizione bilaterale e in un mercato terzo (nel nostro caso l'UE). Gli indici variano tra 0 e 1; valori vicini all'unità indicano un elevato grado di concorrenza. Il secondo indicatore evidenzia, tra le coppie-paese prese

14 *Trade Share*_i = $\sum_k \{ [(x_{0k} + x_{ik}) / (x_0 + x_i)] * [1 - ((x_{0k}/x_0) - (x_{ik}/x_i)) / ((x_{0k}/x_0) + (x_{ik}/x_i))] \}$ •dove: x_{ik} = esportazioni i verso k ($k \neq i, 0$), 0 nazione "prima vittima", x_0 esportazioni totali di 0, x_i esportazioni totali di i .

15 *DirectTrade*_{ei} = $1 - (|x_{i0} - x_{0i}| / (x_{i0} + x_{0i}))$. Questo indice assume valori tanto più elevati quanto più simili sono le quote di esportazioni bilaterali tra la nazione 0 e i .

¹⁶ Scambio incrociato tra paesi diversi di beni simili o comunque appartenenti allo stesso comparto produttivo.

in esame, un elevato grado di competizione nel mercato di destinazione costituito dall'UE, in particolare nel settore manifatturiero; lo stesso indice calcolato sul totale delle esportazioni mostra invece valori inferiori.

Tale differenza non appare così netta nel caso della competizione bilaterale: l'indice *Direct trade* sembra infatti mostrare valori generalmente inferiori se calcolati rispetto al totale delle esportazioni manifatturiere.

Sembra inoltre evidenziarsi una maggiore diversificazione commerciale negli scambi bilaterali rispetto a quella riscontrabile sui mercati terzi: l'indicatore *direct trade* calcolato rispetto al totale manifatturiero mostra generalmente valori più elevati del corrispondente indice *trade share*.¹⁷

Tab.14 Indici di similarità delle esportazioni: gli indici di Finger and Kreinin¹⁸

(settori manifatturieri in % delle esportazioni manifatturiere 2002, mercato di destinazione UE, SITC)

	Estonia	Ungheria	Lettonia	Lituania	Polonia	Rep slovacca	Slovenia
Rep. Ceca	80.7	85.3	47.7	61.1	87.4	94.7	88.4
Estonia		70.4	66.6	75.4	91.2	85.2	88.4
Ungheria			71.2	53.6	76.7	80.4	74.5
Lettonia				59.1	60.2	51.9	57.7
Lituania					68.8	65.4	68.6
Polonia						92.2	95.3
Rep. slovacca							93.4

Fonte: nostre elaborazioni su Eurostat New Cronos.

Una ulteriore misura della somiglianza della struttura commerciale, tradizionalmente utilizzata in letteratura, è costituita dall'indice di Finger e Kreinin il cui valore varia tra 0 e 100, ad indicare rispettivamente completa dissomiglianza e identica struttura delle esportazioni.

La tavola 6 mostra i valori di tali indici calcolati per i prodotti manifatturieri, in percentuale del totale delle esportazioni manifatturiere nel 2002. Gli indicatori sono costruiti per coppie paese e il mercato di destinazione considerato è l'UE. I risultati mostrano un elevato grado di somiglianza tra ciascuna coppia di paesi CEE-8; l'unica eccezione è rappresentata dalla relazione tra Repubblica Ceca e Lettonia dove l'indice assume un valore inferiore alla media.

Riassumendo, i paesi in esame mostrano, in generale, un elevato grado di apertura commerciale e, in particolare, un profondo legame con i paesi dell'UE. Nell'ultimo decennio hanno mostrato un notevole cambiamento della propria struttura commerciale, avvicinandosi a quella media dei 15 paesi europei; rispetto a questo ultimo mercato di destinazione, appaiono inoltre caratterizzati da un elevato grado di competizione, tendendo ad esportare beni qualitativamente simili.

¹⁷ Bisogna tuttavia ricordare che tali indici sono costruiti sulla base di una disaggregazione settoriale ad 1 digit; in altri termini, qualora si accentuasse il dettaglio merceologico, i risultati potrebbero essere differenti da quelli presentati.

¹⁸ $ES_{ij} = \frac{1}{a} [\min(x_{ai}, x_{aj})] * 100$, x_{ai} e x_{aj} sono quote di esportazioni della nazione i e j nell'industria manifatturiera a . • $ES = 0$ = completa dissomiglianza, $ES = 100$ = identica composizione delle esportazioni.

5. ALCUNE IMPLICAZIONI DI POLICY SULLA SOSTENIBILITÀ DELLO SME II

Le PECO-8 sono economie molto aperte con un alto grado di integrazione intra regionale e con l'UE. Secondo recenti modelli teorici, in caso di *pricing to market*, i flussi di commercio bilaterale rivestono un ruolo più importante rispetto alla competizione nei mercati terzi nel determinare la trasmissione degli *shock* valutari tra i paesi della periferia. Se c'è pieno *pass-through* una più elevata quota di commercio bilaterale nella regione può limitare l'effetto di *beggar-thy neighbour*. Questi fenomeni sono amplificati nel caso sussista un alto grado di similarità tra le esportazioni delle nazioni periferiche.

I dati sembrano mostrare che in Ungheria, Polonia e Slovenia vi sia *pass-through* sui prezzi alle esportazioni. Date queste condizioni, se una di queste nazioni svaluta esiste un insieme di valori dell'indice di similarità per i quali le altre nazioni preferiranno mantenere il proprio tasso di cambio fisso rispetto alla valuta del centro come risposta alla svalutazione.

Infatti, una svalutazione in una nazione in presenza di *pass-through* e commercio intra periferico conduce, da un lato, al peggioramento della competitività di prezzo dei principali *partners* commerciali, dall'altro a un miglioramento delle ragioni scambio a favore di questi ultimi.

Nel caso di Estonia, Lettonia e Repubblica Slovacca, nei quali il *pass-through* è basso, se si verifica una svalutazione, l'effetto intra-periferico di *beggar-thy-neighbour* dovuto alla competizione nell'UE scompare. Tuttavia, si manifesta un altro tipo di *beggar thy neighbour*, dovuto alla riduzione delle quote di esportazioni verso il paese che ha svalutato che penalizza i *partner* commerciali appartenenti alla periferia inducendoli a svalutare a loro volta.

Tab. 15a Vulnerabilità agli shock valutari CEE-8 (2002)

PassThrough ψ	0-0.199			0.2	0.5	0.8	0.9	1
	sk	Lv	Ee	Cz	Lt	Pl	Hu	Sl
95.3						Pl-Sl		Sl-Pl
94.7	Sk-Cz			Cz-Sk				
93.4	Sk-Sl							Sl-Sk
92.2	Sk-Pl					Pl-Sk		
91.2			Ee-Pl			Pl-Ee		
88.4			Ee-Sl	Cz-Sl				Sl-Cz, Sl-Ee
87.4				Cz-Pl		Pl-Cz		
85.3				Cz-Hu			Hu-Cz	
85.2	Sk-Ee		Ee-Sk					
80.7			Ee-Cz	Cz-Ee				
80.4	Sk-Hu						Hu-Sk	
76.7						Pl-Hu	Hu-Pl	
75.4			Ee-Lt		Lt-Ee			
74.5							Hu-Sl	Sl-Hu
71.2		Lv-Hu					Hu-Lv	
70.4			Ee-Hu				Hu-Ee	
68.8					Lt-Pl	Pl-Lt		
68.6								Sl-Lt
65.4	Sk-Lt				Lt-Sk			
66.6		Lv-Ee	Ee-Lv					
61.1				Cz-Lt	Lt-Cz			
60.2		Lv-Pl				Pl-Lv		
59.1		Lv-Lt			Lt-Lv			
57.7		Lv-Sl						Sl-Lv
53.6					Lt-Hu		Hu-Lt	
51.9	Sk-Lv	Lv-Sk						
47.7		Lv-Cz		Cz-Lv				

Nelle tabelle 15a e 15b incrociamo valori precedentemente calcolati dell'indice di similarità e di direct trade con quelli del grado di pass-through per ciascuna coppia paese PECO-8; dal confronto tra questi indicatori è quindi possibile desumere alcune considerazioni in merito alla vulnerabilità agli *shock* valutari.

Tab.15b Currency shock vulnerability of CEEACs (2002)*

PassThrough Direct Trade	0			0.2	0.5	0.8	0.9	1
	Sk	Lv	Ee	Cz	Lt	Pl	Hu	Sl
0.97	Sk-Sl							Sl-Sk
0.93				Cz-Sl				Sl-Cz
0.90							Hu-Sl	Sl-Hu
0.86				Cz-Pl		Pl-Cz, Pl-Hu	Hu-Pl	
0.83	Sk-Hu						Hu-Sk	
0.81				Cz-Hu			Hu-Cz	
0.80	Sk-Cz			Cz-Sk				
0.79	Sk-Pl					Pl-Sk		
0.59		Lv-Ee	Ee-Lv					
0.56						Pl-Sl		Sl-Pl
0.55			Ee-Pl			Pl-Ee		
0.53			Ee-Sk					
0.48			Ee-Hu				Hu-Ee	
0.43	Sk-Lv	Lv-Sk						
0.41			Ee-Cz	Cz-Ee				
0.31		Lv-Cz		Cz-Lv				
0.26		Lv-Sl						Sl-Lv
0.27		Lv-Hu	Ee-Sl				Hu-Lv	Sl-Ee
0.24		Lv-Pl				Pl-Lv		

*Dati per il 2002 per la Lituania

I dati sembrano suggerire che con un indice di similarità delle esportazioni di oltre 80 (o un indice di *Direct Trade* di oltre 0,5) e un basso *pass-through*, le nazioni più “contagiose” siano rappresentate da Repubblica Slovacca, Lettonia e Estonia; **nel caso in questi paesi si determinasse un episodio di svalutazione, i paesi più vulnerabili in termini di trasmissione della crisi sono rispettivamente la Repubblica ceca, l’Estonia, Ungheria, Polonia e Repubblica Slovacca.**

Tra questi ultimi, tuttavia, Slovenia, Ungheria e Polonia, che presentano un elevato grado di *pass-through* e una consistente quota di commercio bilaterale intra-gruppo, potrebbero limitare la diffusione dell’effetto di *beggar-thy neighbour*, mentre il contrario dovrebbe accadere per le rimanenti due nazioni.

L’Estonia, la Repubblica Ceca e Slovacca sono relativamente meno integrate con l’UE. Questo suggerisce che tali nazioni, che commerciano anche con paesi terzi rispetto all’Unione, potrebbero essere esposte a *shock* (asimmetrici) provenienti da aree esterne rispetto al Centro e alla Periferia.

Deve essere sottolineato che l’ingresso nello SME II per i PECO-8 implicherà una limitata flessibilità del tasso di cambio in un contesto in cui si determinerà presumibilmente un ulteriore incremento dei flussi di beni e di capitali.

I flussi commerciali e di capitale e i potenziali *shock* di domanda che dovrebbero generarsi potrebbero esercitare pressioni sulle valute nazionali dei paesi periferici. La questione aperta è se, in

tale contesto, la rigidità del tasso di cambio non potrebbe indurre riallineamenti a catena con conseguenze economiche negative soprattutto sulla credibilità dello SME II.

A causa dell'eterogeneità del *pass-through*, della struttura commerciale e del regime esistente di cambio è estremamente difficile derivare un'implicazione unica sulla sostenibilità dello SME II. Tuttavia, secondo i nostri risultati preliminari, se si verificasse uno *shock* valutario in uno o più degli otto paesi la possibilità della diffusione a tutto il gruppo sarebbe in parte limitata dal fatto che Ungheria, Polonia e Slovenia presentano un alto grado di *pass through*.

6. LA FINANZA PUBBLICA NEI PAESI NUOVI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

Appare opportuno riportare una sintetica analisi della situazione della finanza pubblica nei nuovi dieci membri dell'Unione Europea.

Nel complesso, questi paesi mostrano assetti finanziari sostanzialmente solidi, caratterizzati, seppure con notazioni diverse al loro interno, da non elevati debiti pubblici e da *deficit* ancora sostenuti ma con prospettive di miglioramento. Il disavanzo del gruppo è, infatti, peggiorato in concomitanza dei più limitati tassi di crescita verificatisi negli ultimi tre anni rispetto al periodo precedente. In media, nel 2000, il rapporto *deficit*/PIL era appena superiore al 3 per cento.

Salvo in alcuni casi di tradizionale forte intervento dello Stato, il peso del settore pubblico sull'economia appare più contenuto di quanto non accada in media nella ex UE-15, così come meno pesante si delinea l'onere fiscale sul PIL.

Per l'insieme dei paesi, i risultati del 2003, riportati nella prima notificazione che i "Dieci" hanno recentemente presentato a scopo informativo alla Commissione Europea, sono apparsi migliori delle attese della stessa Commissione.

Nello scorso anno, il **deficit** pubblico relativo al complesso delle economie appena entrate nella UE ha toccato il 5,7% del PIL, confermando l'aumento annuo di circa un punto percentuale che ha caratterizzato l'evoluzione di tale saldo dal 2000, cioè negli anni per i quali si dispone di informazioni costruite secondo le regole del SEC95, il sistema europeo dei conti nazionali utilizzato per le regole del Trattato di Maastricht.

Tale dato si confronta con quanto avvenuto nell'area dell'euro, che ha realizzato nel 2003 un rapporto *deficit*/PIL pari al 2,7%, e nella UE-15, risultata solo marginalmente più virtuosa (2,6%). Considerando la nuova Unione dei "Venticinque", il disavanzo cresce appena di un decimo di PIL, evidenziando la misura relativamente modesta del *deficit* dei nuovi entrati. Per i "Dieci", infatti, l'indebitamento netto si è attestato a 25,1 miliardi di euro, pari al 10,4% di quello della UE-15.

Le posizioni finanziarie appaiono, tuttavia, piuttosto differenziate all'interno del gruppo dei nuovi Stati membri. Il campo di variazione delle osservazioni del 2003 oscilla tra il valore positivo del *surplus* dell'Estonia (2,6% del PIL), in attivo dal 2001, e il pesante, ancorché temporaneo in tali dimensioni, *deficit* della Repubblica Ceca (12,9% del PIL), che ha risentito dell'onere di una garanzia statale pari al 5,3% del PIL.

Tre paesi si trovano sotto la soglia del parametro di Maastricht, la Slovenia e gli altri due paesi baltici Lettonia e Lituania, sebbene per quest'ultimo Stato le analisi al 2005 prospettino un certo deterioramento.

I rimanenti cinque paesi mostrano disavanzi di un certo rilievo e superiori al 3% del PIL, che dovrebbero tuttavia scendere intorno al 4% nel 2005, secondo le più recenti previsioni della Commissione. I grandi paesi dell'Europa centrale - Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia - sperimentano da vari anni peggioramenti dei loro saldi. Le due isole -Cipro e Malta - hanno ancora *deficit* piuttosto elevati; in particolare, quello maltese è stato notevolmente appesantito nello scorso anno da spese straordinarie per opere pubbliche.

Passando dai flussi agli stock, il **debito** pubblico dei "Dieci" si è collocato in media al 42,2% del PIL nel 2003, ben al di sotto, quindi, di quanto registrato nella zona della moneta unica (70,5%) e nella UE-15 (64%). Sulla base di tali dati, il rapporto debito/PIL dell'Unione "allargata" si posiziona solo qualche punto al di sopra del parametro del 60% (al 63%). Il debito dei nuovi membri è stato pari al solo 3,1% di quello dell'UE-15.

Soltanto le due isole di Malta e di Cipro superano il limite di Maastricht, con un valore pari o appena superiore al 72%. I livelli più bassi si riscontrano per i tre Stati baltici, seguiti dalla Slovenia. Paesi che, peraltro, hanno costantemente mostrato nel tempo importi molto contenuti o in moderata crescita. A questi, si contrappongono nazioni che invece hanno sperimentato o un crescente rapporto debito/PIL, come la Repubblica Ceca e la Slovacchia, o un rapporto più o meno costante ma relativamente elevato, come nel caso della Polonia e soprattutto dell'Ungheria.

La più delicata posizione dei flussi di bilancio si evince anche dai **saldi al netto degli interessi**. Nel 2003, i dieci nuovi membri hanno registrato in media un disavanzo primario pari al 3,1% del PIL, che si contrappone ad avanzi primari dello 0,8% per l'area dell'euro e dello 0,6% per i "Quindici". Nel complesso, l'Unione allargata si è confermata in attivo, al netto della spesa per interessi, allo 0,4% del prodotto.

Tra i "nuovi entrati", sono risultati in *surplus* primario l'Estonia e la Slovenia, per la quale però le previsioni sono di ritorno al disavanzo. Negli altri paesi si sono avuti *deficit* primari, che variano dallo 0,4% del PIL in Lituania all'11,7% della Repubblica Ceca. Escludendo le isole (Malta: -6,1% e Cipro: -3%), vari Stati hanno mostrato saldi primari negativi intorno all'1% del PIL (salvo l'Ungheria: -1,8%).

Per quanto riguarda l'incidenza delle **spese** pubbliche sul PIL, la situazione è ancora, ovviamente, differenziata. Nello scorso anno, solo la Repubblica Ceca (57,9%) e la Slovacchia (52,7%) hanno presentato un valore maggiore di quello attribuito all'area dell'euro (49%). Tuttavia, le previsioni della Commissione per l'anno in corso segnalano notevolissime riduzioni, giustificate nel caso del primo Paese dal venir meno della spesa *una tantum* dovuta alla garanzia statale già ricordata.

Le altre due nazioni più grandi, Ungheria e Polonia, si sono posizionate su cifre inferiori, ma comunque sopra il 45% del PIL. Minore è stato invece il peso delle uscite sul prodotto nei tre paesi baltici. Questi ultimi, infatti, hanno diminuito il peso del settore pubblico sul PIL nel corso dell'ultimo quinquennio, dopo la crescita delle spese che ha accompagnato il periodo di elevata instabilità macroeconomia russa e i picchi di spesa toccati in occasione della crisi finanziaria del 1998-99 in Russia.

Nell'ambito delle uscite, la quota della **spesa per interessi** sul PIL dei "Dieci" risulta in media più contenuta (2,7% nel 2003) di quella della zona della moneta unica (pari al 3,5% nello

scorso anno). I livelli più elevati (maggiori del 3%) riguardano naturalmente i paesi con più pesante debito pubblico: le due isole, l'Ungheria e la Polonia.

Per quanto riguarda infine le **entrate** pubbliche, i dati disponibili, relativi ad alcuni dei "Dieci" evidenziano una pressione sul PIL inferiore a quella che caratterizza i membri di più vecchia data e in riduzione negli anni. Fa eccezione la Slovacchia che ha manifestato un'incidenza degli introiti fiscali sul prodotto costantemente superiore agli altri paesi. Tuttavia, nelle previsioni della Commissione questo Paese dovrebbe ridurre notevolmente l'imposizione nel 2004, a causa di una riforma fiscale avviata all'inizio dell'anno.

Tab.16 Amministrazioni Pubbliche - Deficit (-) o Surplus (+) in % del PIL

Paesi	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EU-25						0,85	-1,13	-2,14	-2,74	-2,69	-2,52
EUR-15	-5,12	-4,16	-2,45	-1,69	-0,69	1,03	-1,00	-2,01	-2,60	-2,59	-2,44
Area Euro	-5,02	-4,30	-2,62	-2,28	-1,30	0,15	-1,64	-2,27	-2,69	-2,74	-2,63
10 Nuovi Membri						-3,17	-4,06	-4,89	-5,71	-5,05	-4,17
Repubblica Ceca	-12,34	-1,91	-2,39	-4,66	-3,68	-4,51	-6,45	-6,42	-12,93	-5,87	-5,14
Estonia	-0,12	-2,25	1,53	-0,94	-2,83	-0,35	0,32	1,78	2,59	0,67	-0,01
Cipro						-2,42	-2,36	-4,59	-6,26	-4,60	-4,09
Lettonia	-2,25	-0,50	1,60	-0,70	-5,33	-2,73	-1,58	-2,73	-1,83	-2,16	-1,98
Lituania	-2,00	-3,69	-1,19	-3,04	-5,66	-2,56	-2,13	-1,44	-1,70	-2,77	-2,62
Ungheria						-3,00	-4,41	-9,25	-5,93	-4,90	-4,31
Malta						-6,49	-6,35	-5,72	-9,68	-5,89	-4,47
Polonia	-2,30	-2,69	-2,60	-2,14	-1,85	-1,79	-3,49	-3,63	-4,09	-6,01	-4,50
Slovenia						-3,05	-2,70	-1,95	-1,82	-1,70	-1,77
Slovacchia	-0,86	-7,40	-6,18	-3,77	-7,14	-12,31	-6,00	-5,70	-3,62	-4,07	-3,90

Fonte: AMECO, aggiornamento 30 aprile 2004.

Tab. 17 Amministrazioni Pubbliche - Debito in % del PIL

Paesi	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EU-25				67,42	66,69	62,88	62,09	61,49	63,13	63,41	63,44
EUR-15	70,60	72,46	70,91	68,78	67,84	64,03	63,21	62,56	64,11	64,29	64,31
Area Euro	73,53	75,13	74,91	74,16	72,76	70,37	69,42	69,27	70,52	70,96	70,98
10 Nuovi Membri						36,40	38,50	39,40	42,20	44,40	45,20
Repubblica Ceca						18,20	25,20	28,90	37,60	40,60	42,40
Estonia						5,00	4,70	5,70	5,80	5,40	5,30
Cipro						61,70	64,40	67,10	72,20	74,60	76,90
Lettonia						13,90	16,20	15,50	15,60	16,00	16,10
Lituania						24,30	23,40	22,80	21,90	22,80	23,20
Ungheria						55,40	53,50	57,10	59,00	58,70	58,00
Malta						57,10	61,80	61,70	72,00	73,90	75,90
Polonia						36,60	36,70	41,20	45,40	49,10	50,30
Slovenia						26,70	26,90	27,80	27,10	28,30	28,20
Slovacchia						49,90	48,70	43,30	42,80	45,10	46,10

Fonte: AMECO, aggiornamento 30 aprile 2004.

Tab. 18 Amministrazioni Pubbliche - Saldo Primario in % del PIL

Paesi	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EU-25						4,61	2,47	1,15	0,41		
EUR-15	0,27	1,31	2,51	2,92	3,37	4,83	2,65	1,31	0,58	0,53	0,70
Area Euro	0,59	1,43	2,54	2,53	2,97	4,21	2,33	1,38	0,80	0,66	0,80
10 Nuovi Membri						-0,64	-1,19	-2,17	-3,05		
Repubblica Ceca	-11,16	-0,60	-1,12	-3,38	-2,64	-3,59	-5,38	-4,96	-11,66	-4,61	-3,85
Estonia	0,10	-1,83	2,00	-0,43	-2,41	-0,05	0,58	2,07	2,87	0,93	0,25
Cipro						1,09	1,19	-1,34	-2,95		
Lettonia	-0,86	1,20	2,70	0,22	-4,48	-1,66	-0,54	-1,84	-0,97	-1,36	-1,24
Lituania	-1,59	-2,74	-0,35	-1,90	-4,15	-0,78	-0,36	0,14	-0,42	-1,41	-1,34
Ungheria						2,68	0,41	-5,11	-1,82	-0,91	-0,45
Malta						-2,79	-2,52	-1,98	-6,06	-3,33	-1,97
Polonia	3,53	1,81	1,78	1,65	1,16	0,34	-0,47	-0,74	-1,04	-2,85	-1,21
Slovenia						-0,78	-0,47	0,19	0,09	-0,05	-0,12
Slovacchia	1,48	-4,94	-3,98	-1,36	-3,79	-8,24	-1,97	-2,11	-1,19	-1,41	-0,99

Fonte: AMECO, aggiornamento 30 aprile 2004.

Tab. 19 Amministrazioni Pubbliche - Totale Spese in % del PIL

Paesi	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EU-25											
EUR-15	51,25	50,97	49,31	48,27	47,72	45,70	47,16	47,47	48,37	47,82	47,42
Area Euro	51,52	51,57	50,24	49,37	48,90	47,10	48,19	48,40	49,03	48,57	48,11
10 Nuovi Membri											
Repubblica Ceca	63,61	55,48	49,02	51,10	50,13	47,26	50,57	52,01	57,88	50,86	49,19
Estonia						50,63	45,80	37,86	38,62	42,75	42,16
Cipro										42,07	41,66
Lettonia	46,35	44,01	43,84	49,05	50,20	45,25	42,39	44,62	43,29	41,80	40,35
Lituania	37,28	38,78	39,12	41,12	43,65	38,99	35,68	35,24	35,58	37,43	37,34
Ungheria	45,53	45,57	43,32	41,98	41,26	38,51	39,12	44,27	47,29	48,84	49,13
Malta										45,30	44,02
Polonia	45,85	45,59	44,71	43,11	42,64	42,03	44,78	44,88	45,08	46,80	45,73
Slovenia										43,97	44,04
Slovacchia	54,12	61,50	65,00	60,85	56,89	59,94	51,51	50,94	52,68	46,08	47,01

Fonte: AMECO, aggiornamento 30 aprile 2004.

Tab. 20 Amministrazioni Pubbliche - Spese per Interessi in % del PIL

Paesi	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EU-25						3,75	3,61	3,29	3,16		
EUR-15	5,39	5,47	4,96	4,62	4,05	3,81	3,64	3,32	3,18	3,12	3,14
Area Euro	5,61	5,73	5,16	4,81	4,27	4,06	3,97	3,65	3,49	3,41	3,43
10 Nuovi Membri						2,53	2,87	2,73	2,67		
Repubblica Ceca	1,18	1,30	1,27	1,28	1,04	0,91	1,07	1,46	1,26	1,26	1,28
Estonia	0,22	0,43	0,47	0,52	0,42	0,30	0,26	0,28	0,28	0,25	0,26
Cipro						3,51	3,55	3,26	3,33		
Lettonia	1,39	1,70	1,11	0,92	0,85	1,07	1,04	0,90	0,87	0,81	0,75
Lituania	0,41	0,94	0,84	1,14	1,51	1,78	1,77	1,58	1,28	1,36	1,29
Ungheria						5,68	4,83	4,15	4,20	4,00	3,85
Malta						3,96	4,08	4,00	3,73	2,56	2,50
Polonia	5,84	4,50	4,38	3,79	3,01	2,13	3,02	2,88	3,06	3,16	3,28
Slovenia						2,26	2,23	2,14	1,92	1,65	1,65
Slovacchia	2,33	2,46	2,20	2,41	3,35	4,07	4,03	3,60	2,42	2,66	2,91

Fonte: AMECO, aggiornamento 30 aprile 2004.

Tab. 21 Amministrazioni Pubbliche - Totale Entrate in % del PIL

Paesi	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EU-25											
EUR-15	46,13	46,80	46,87	46,57	47,03	46,73	46,16	45,49	45,81	45,28	45,02
Area Euro	46,50	47,28	47,62	47,09	47,59	47,25	46,56	46,16	46,39	45,88	45,53
10 Nuovi Membri											
Repubblica Ceca	51,27	53,57	46,63	46,44	46,46	42,76	44,12	45,59	44,78	44,82	43,88
Estonia						50,28	46,12	39,64	41,21	43,43	42,16
Cipro										37,69	37,80
Lettonia	44,10	43,50	45,43	48,35	44,87	42,51	40,81	41,89	41,83	39,99	38,71
Lituania	35,28	35,10	37,93	38,08	38,00	36,43	33,55	33,80	34,01	34,79	34,85
Ungheria											
Malta										39,42	39,57
Polonia	43,55	42,90	42,12	40,97	40,79	40,23	41,29	41,25	40,99	40,79	41,24
Slovenia										42,26	42,28
Slovacchia	53,26	54,10	58,82	57,08	49,75	47,64	45,51	45,33	49,01	41,96	43,07

Fonte: AMECO, aggiornamento 30 aprile 2004.