



CISS – Centro Internazionale di Studi Sociali

RASSEGNA per il CNEL

Unione Europea

**LA DIMENSIONE ECONOMICO-SOCIALE
NEL PROCESSO DI ALLARGAMENTO**

dicembre 2003

Rassegna bimestrale

Centro Internazionale di Studi Sociali



Prefazione

Questa prima Rassegna sulla dimensione economica e sociale dell'allargamento si propone di fare il punto su alcuni aspetti rilevanti dei paesi aderenti. Per quanto riguarda l'area centrale e orientale, l'analisi concerne anche i paesi – Romania e Bulgaria – la cui adesione è prevista per il 2007, ma per i quali il negoziato dovrà concludersi nel 2004.

La Rassegna seleziona un insieme di temi utile a fornire uno scenario generale della "geografia" dell'allargamento con particolare riferimento ai paesi dell'est, caratterizzati da un inedito processo di transizione dai vecchi regimi centralizzati a un'economia di mercato, i cui parametri sono ancora in fase di definizione.

Al di là, e anche prima, degli aspetti economici e sociali, il fallimento della Conferenza intergovernativa lascia aperti rilevanti problemi istituzionali e politici e dilemmi impegnativi sul modello futuro dell'Unione europea. Un primo paragrafo sulle istituzioni vi fa cenno.

I paragrafi successivi presentano un quadro d'insieme della demografia e dei problemi relativi alla crescita, al mercato del lavoro, ai salari, alle relazioni industriali.

Per ciascun tema tabelle e grafici documentano i dati più recenti e gli andamenti più significativi riferiti al passato decennio. Le Rassegne bimestrali future si propongono di esaminare i dati più rilevanti dell'evoluzione in corso; di approfondire progressivamente l'analisi dei singoli paesi o gruppi di paesi; di prendere in esame specifici temi e settori di particolare interesse per la comprensione del processo di allargamento.

Roma, dicembre 2003

CISS, Centro internazionale di studi sociali, ha come principale missione l'analisi dei cambiamenti del lavoro e delle politiche sociali a livello europeo e nei processi di globalizzazione.

Collabora a questo fine con Università e Centri di ricerca italiani, francesi, tedeschi, polacchi e americani.

Fanno parte del Comitato scientifico i professori Umberto Romagnoli (presidente), Ruggero Paladini, Guido Rey, Mario Rusciano, Barry Bluestone (Northeastern University, Boston), Jeff Faux (Economic Policy Institute, Washington).

Presidente di CISS è Antonio Lettieri; coordinatrice Matilde Raspini.

CISS - Roma, via Panama 87 - 00198 Roma. e-mail: ciss@ciss.it

Indice

Le istituzioni	pag. 3
La popolazione	5
La ricchezza nazionale	6
Il mercato del lavoro	12
I salari	16
Le relazioni industriali	19
Conclusioni	23
Riferimenti Bibliografici	26

Tabelle

1	Popolazione	pag. 5
2	PIL	8
3	PIL pro capite	8
4	PIL/ppp	12
5	Occupazione	13
6	Occupazione per settori	14
7	Disoccupazione	15
8	Salari	17
9	Investimenti esteri	18
10	PIL reale	25
11	Tasso di crescita	25

Grafici

1	Popolazione	pag. 7
2	PIL	7
3	<i>Catch up</i>	9
4	Salario lordo mensile	17
5	Tasso di sindacalizzazione	20

Le Istituzioni

Alla fine del 2003 il processo d'allargamento dell'Unione europea ai dieci nuovi paesi di cui è stata decisa l'adesione è entrato nella fase finale. Tutti i paesi entranti hanno svolto i previsti referendum popolari con esiti positivi. Il 1° maggio del 2004, l'Unione europea passerà formalmente da 15 a 25 Stati membri. A giugno sarà rieletto il Parlamento europeo. Dal primo novembre del 2004 entrerà in funzione la nuova Commissione europea e opereranno le istituzioni secondo le vecchie norme definite col trattato di Nizza, in assenza della nuova costituzione che la conferenza intergovernativa, conclusa a metà dicembre, non è riuscita a varare.

Il sistema di voto, su cui si è infranta la conferenza intergovernativa, ha acquisito un grande rilievo nel quadro dell'allargamento. La proposta di nuova costituzione elaborata dalla Convenzione prevedeva la possibilità di decidere sulla base di una maggioranza di stati rappresentanti il 60 per cento della popolazione dell'Unione (criterio definito della doppia maggioranza). Con il vecchio sistema fondato sull'attribuzione di un numero convenzionale di voti a ciascun Stato membro, si possono costituire minoranze di blocco in grado di paralizzare le decisioni, indipendentemente dall'ampiezza della rappresentanza popolare dei governi che vi concorrono. Il rifiuto di Spagna e Polonia di modificare la vecchia procedura apre nuovi scenari che saranno al centro della politica europea nel corso del 2004 e oltre.

In sostanza, si è riaperto il dibattito sulla possibilità che un certo numero di Stati possa assumere linee di condotta e scelte politiche, adottando il principio delle "cooperazioni rafforzate", anch'esso previsto dal Trattato di Nizza, sfuggendo per questa via al rischio di incorrere nel veto eventualmente imposto da un "blocco di minoranza" costituito da un numero di Stati dotati di una rappresentanza popolare fortemente minoritaria. Si tratterebbe in questo caso di procedere con gruppi "pionieri" – secondo la definizione del presidente Chirac – o di avanguardie, praticando e andando in direzione di quella che viene definita un'Europa a due velocità. In passato una divisione di fatto si è già verificata in relazione a scelte rilevanti come l'euro e, prima ancora, l'accordo di Schengen. Ma si è trattato di un numero limitato di scelte. In futuro, le

cooperazioni rafforzate, se dovessero diventare una via privilegiata per l'assunzione di decisioni rilevanti, potrebbero acquisire un valore di sistema, dando luogo a un blocco di paesi centrale, sia pure aperto a tutti gli altri.

Il processo di allargamento, intervenuto prima della definizione del nuovo quadro istituzionale, può implicare cambiamenti rilevanti nel modello istituzionale e politico dell'Unione. Dall'Europa a due velocità si potrebbe passare all'Europa a "cerchi concentrici", con un raggruppamento centrale e una cerchia caratterizzata da legami più tenui o addirittura variabili, dando luogo alla cosiddetta geometria variabile, in relazione ad accordi specifici fra stati o gruppi di Stati. Ma questo è un tema di speculazione politica e di ingegneria istituzionale, sul quale è difficile avventurarsi in questa sede. L'aspetto che qui si vuole sottolineare è l'intreccio stretto e determinante fra allargamento, processo politico-istituzionale e prospettive storiche dell'Unione. In altri termini, l'allargamento a est era e rimane un processo necessario, ma sarebbe sbagliato sottovalutarne gli aspetti problematici e l'ambiguità delle prospettive dal punto di vista dell'evoluzione dell'Unione europea, del suo modello e della sua collocazione nel processo di globalizzazione.

Bisogna aggiungere che l'attuale fase dell'allargamento deve essere considerata solo la prima tappa di un processo che continuerà con tempi diversi a partire dal 2007, quando è prevista l'adesione di Bulgaria e Romania (e, possibilmente, della Croazia). Per proseguire, successivamente, con la Turchia con la quale le procedure per l'adesione dovrebbero avviarsi entro la fine del 2004. E successivamente, non meno importante, si annuncia l'apertura verso i rimanenti Stati balcanici emersi dalla fine della Federazione jugoslava – Federazione Serbia-Montenegro, Bosnia, Macedonia – e l'Albania. E, infine, in un orizzonte temporale più lungo, l'allargamento a est potrebbe prevedere l'inclusione di Ucraina, Bielorussia e Moldavia, arrestandosi così ai confini della Federazione russa.

La popolazione

Con l'allargamento a 25 l'Unione europea aumenta il numero degli abitanti di circa un quinto, passando dagli attuali 379 a 453 milioni. Con l'ingresso di Romania e Bulgaria supererà 480 milioni di abitanti. Dal punto di vista demografico e commerciale, l'Unione europea costituirà l'aggregazione più importante a livello planetario, superando anche il NAFTA – l'area di libero scambio formata da Stati Uniti, Canada e Messico – con una popolazione complessiva di 415 milioni.

TAB. n.1: Estensione e popolazione

<i>Paesi</i>	km2	Popolazione(m)	EU-25 %
Polonia	312685	38,6	8,51%
Ungheria	93030	10,2	2,25%
Repubblica Ceca	78866	10,2	2,25%
Slovacchia	49035	5,4	1,19%
Slovenia	20273	2,0	0,44%
Romania	238931	22,4	4,63%
Bulgaria	110910	7,9	1,74%
Estonia	45227	1,4	0,31%
Lettonia	64589	2,3	0,51%
Lituania	65300	3,5	0,77%
Cipro	9251	0,7	0,13%
Malta	316	0,4	0,09%
Totale		104,88	
UE-15		378,8	
UE-25		453,38	
UE-27		483,68	

Fonte Eurostat

L'adesione dei dodici paesi considerati – i dieci dell'Europa centrale e orientale, insieme con i due paesi mediterranei entranti (Cipro e Malta) - accrescerà la superficie territoriale del 33,8 per cento, la popolazione del 21,8 per cento, il PIL del 5,6 per cento. Sotto il profilo demografico i paesi entranti e candidati presentano notevoli disparità. La Polonia con poco meno di 40 milioni di abitanti rappresenterà oltre l'8 per cento della nuova Unione. I tre

paesi baltici (Estonia, Lettonia e Lituania) costituiranno il blocco più piccolo, contando nell'insieme poco più di sette milioni di abitanti (1,6 del totale). Gli altri quattro paesi del blocco centro-orientale (Repubblica ceca, Ungheria, Slovacchia e Slovenia) contano circa 28 milioni di abitanti; Cipro e Malta, insieme, poco più di un milione. Poi, nel 2007, con l'ingresso di Bulgaria e Romania, si aggiungeranno all'Unione altri 30 milioni di abitanti circa.

Questa relativa frammentazione di Stati e popolazioni - si consideri che, da soli, i tre grandi paesi che nel 1957 fondarono la Comunità (Germania, Francia e Italia) contano oggi circa 200 milioni di abitanti, e insieme col Benelux circa 230 milioni, vale a dire oltre la metà della popolazione dell'Unione a 25 - contribuisce a spiegare le difficoltà incontrate nella regolazione dell'assetto istituzionale. E' il caso di ricordare che il modello di votazione varato col compromesso di Nizza, difeso fino alla rottura del negoziato da Spagna e Polonia, attribuisce a ciascuno di essi un peso, nelle deliberazioni del consiglio dei Ministri europeo, pressoché uguale a quello della Germania che conta una popolazione più che doppia.

La ricchezza nazionale

Pur costituendo un ampliamento della popolazione del 21,6% i dodici paesi considerati portano in dote un prodotto interno lordo che è pari nel 2002 al 5,6 del PIL dell'Unione a 27. Questo significa che le disparità di reddito saranno fortemente ampliate. Crescerà il numero delle regioni con redditi significativamente al di sotto della media. E questo, in linea di principio, esigerebbe uno sforzo accresciuto di solidarietà da parte dell'area più ricca. Ma il bilancio comunitario non è, né allo stato attuale né secondo le attuali previsioni, in grado di fornire un sostegno significativamente ampliato ai paesi dell'allargamento.

Per misurare la distanza tra il blocco di paesi dell'Unione a 15 e l'Unione allargata, possiamo assumere a riferimento il reddito pro-capite registrato nel 2001. Quello dell'Unione a 15 corrisponde mediamente a 25.000 euro, contro un valore di 6.500 per i paesi dell'allargamento. Anche questa media nasconde, tuttavia, differenze rilevanti fra un paese e l'altro. I due piccoli paesi

mediterranei (Malta e Cipro) presentano valori sostanzialmente vicini a quelli medi europei. Tra i paesi dell'Europa centrale e orientale presenta un dato "privilegiato", la Slovenia a 10.850 euro.

Per i rimanenti nove paesi dell'area, il reddito pro-capite in euro oscilla fra i valori minimi di Bulgaria (1518) e Romania (2001) e i massimi di Polonia (7509), Repubblica ceca (5148), Ungheria (5301) e Slovacchia (3837). Il blocco dei tre paesi baltici occupa una posizione intermedia. Per l'insieme dei paesi centro-orientali, il reddito pro-capite medio confrontato con quello dell'Unione a 15 oscilla fra i 10.850 euro della Slovenia e 1518 euro della Bulgaria.

Grafico 1

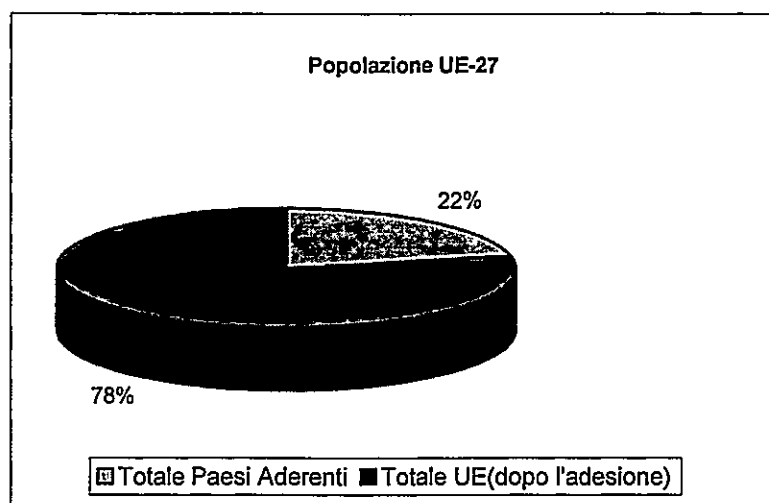


Grafico 2

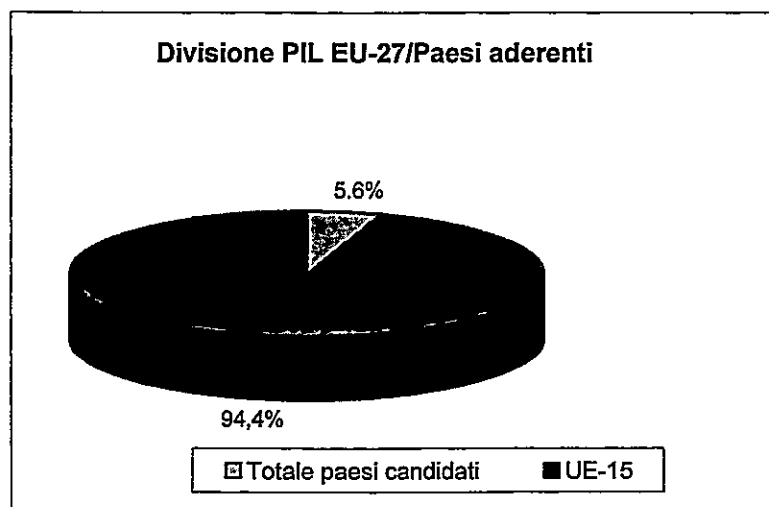


Tabella 2 - Prodotto interno lordo in euro/2001

<i>Paesi</i>	<i>Miliardi €</i>	<i>% UE-27</i>
Polonia	€ 196,0	2,1%
Ungheria	€ 58,0	0,6%
Repubblica Ceca	€ 63,3	0,7%
Slovacchia	€ 22,3	0,2%
Slovenia	€ 20,9	0,2%
Romania	€ 44,4	0,5%
Bulgaria	€ 15,2	0,2%
Estonia	€ 6,2	0,1%
Lettonia	€ 8,5	0,1%
Lituania	€ 13,4	0,1%
Cipro	€ 10,2	0,1%
Malta	€ 4,0	0,0%
Totale PIL dei paesi aderenti 2004	€ 462,4	5,0%
Totale PIL dei paesi aderenti 2007	€ 522,0	5,6%
Totale PIL UE-27	€ 9277,2	

Fonte Eurostat 2001

Tabella 3 - PIL pro-capite Euro (2001)

Paesi	Euro
Polonia	5200
Ungheria	6900
Repubblica Ceca	7200
Slovacchia	4700
Slovenia	11700
Romania	2002
Bulgaria	2100
Estonia	5100
Lettonia	3800
Lituania	4200
UE-15	24100

Fonte: Eurostat

Gli amanti della statistica e delle previsioni a lungo termine hanno calcolato i tempi necessari a ciascun paese per raggiungere la media della ricchezza dell'Unione a 15. Secondo questi calcoli, il periodo minimo del *catch up* è quello della Slovenia (31anni), il più lungo quello della Romania (80). Si tratta di confronti che forniscono un'idea del divario quantitativo e della lunghezza dei teorici per un aggancio all'Unione attuale. Ma, dal punto di vista qualitativo, queste previsioni scontano diversi possibili andamenti.

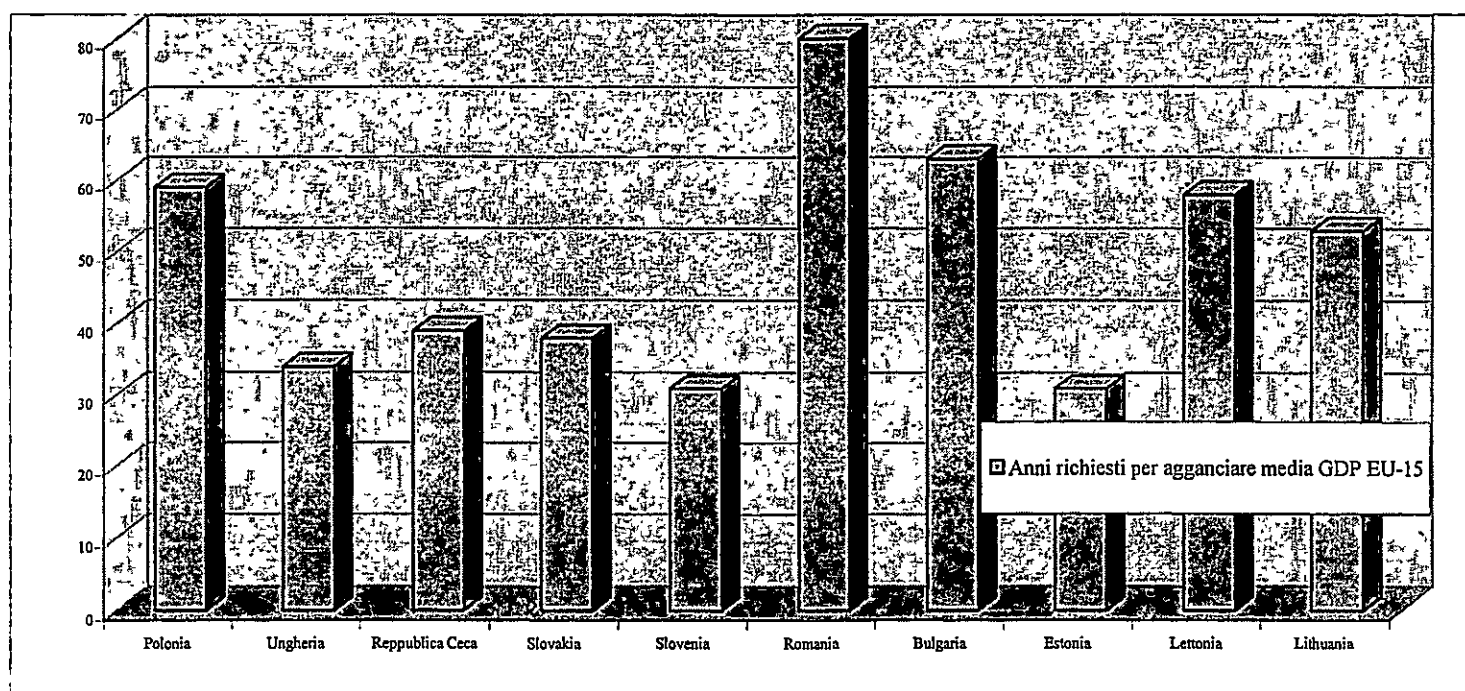


Grafico 3

La persistenza e il relativo accorciamento del divario dipendono, infatti, non solo dalla velocità di crescita dei paesi nuovi, ma anche dalla dinamica di crescita dei paesi più avanzati. Se si pone a previsione una crescita media annua dei primi dell'ordine del quattro per cento, il loro reddito nazionale sarà raddoppiato in poco più di venti anni. Ma il divario rispetto al resto dell'Unione dipenderà dal ritmo di crescita di quest'ultima. Dipenderà, in altri termini, dalla circostanza che il Pil aumenti mediamente del tre per cento l'anno, secondo la previsione-obiettivo di Lisbona (finora non realizzata) o, a titolo esemplificativo, nell'ordine dell'1,5 per cento, secondo altre previsioni

messe a base della futura sostenibilità dei sistemi di welfare. In sostanza, il *catch up* può avvicinarsi o allontanarsi in relazione alla velocità relativa dei due blocchi. Ma è anche indubbio che le due *performance* si influenzeranno reciprocamente, e che l'aggancio avrà non solo tempi ma anche significati diversi, in relazione all'andamento dell'economia complessiva dell'Unione allargata.

Rimanendo nell'ambito dell'esperienza relativa al passato decennio, è importante osservare quale sia stato l'andamento della crescita reale nei paesi che stiamo analizzando. La tabella 10 ci mostra una crisi drammatica nei primi anni dopo l'89. Il reddito cade pesantemente in tutti i paesi. Un'analisi ravvicinata paese per paese mostra anche qui divari molto rilevanti. La caduta del reddito oscilla, infatti, fra l'11% in Polonia e il 25% in Bulgaria. La tendenza è, tuttavia, omogenea e riflette la durezza del passaggio dalla vecchia economia centralizzata a un'economia di mercato.

Per vedere la svolta e una ripresa della crescita bisognerà attendere il 1994-95. Da quel momento ha inizio la risalita. E bisogna attendere gli ultimi anni del decennio, perché il reddito nazionale si riporti al livello del 1989. Ai fini di una valutazione utile per formulare delle previsioni possiamo riferirci alla seconda parte del periodo considerato. Osserviamo allora che la crescita media è stata del 3% fra il 1995 e il 2000.

Anche nell'Unione a 15, per ragioni diverse (ma, per alcuni aspetti, legate alla caduta del Muro e alla riunificazione della Germania), il Pil ha fatto registrare andamenti ampiamente variabili, oscillanti fra la recessione (1992-93), un sostanziale ristagno (1994-96), una crescita sostenuta fra il 1997 e il 2001, a cui ha fatto seguito, ed è ancora presente, un ciclo sfavorevole, caratterizzato da elementi di stagnazione e da punte recessive in un paese determinante come la Germania.

Nel confronto, possiamo verificare una maggiore crescita negli ultimi tre anni nei paesi entranti. Questo ha consentito una riduzione del divario nel reddito pro-capite considerato in euro. A questo proposito dobbiamo, tuttavia, rilevare che gli andamenti del reddito, analizzati al cambio di mercato fra ciascuna moneta nazionale e l'euro, forniscono valutazioni non sempre significative, dal momento che portano a una sopravvalutazione (o sottovalutazione) del Pil

nazionale, influenzato dall'andamento del cambio con l'euro, il quale, come sappiamo, ha fatto registrare negli ultimi anni (con riferimento al dollaro), andamenti molto variabili, da un iniziale deprezzamento alla forte rivalutazione in corso.

Per la ragione citata, diventa importante valutare il reddito complessivo e pro-capite tenendo conto del suo potere d'acquisto. In definitiva, è questo che fornisce un'idea più realistica delle condizioni di vita delle popolazioni interessate. Sotto questo profilo, possiamo verificare, come indica la tabella n.4, uno scenario diverso nella rappresentazione del divario Est/Ovest. Il reddito pro-capite a parità di potere d'acquisto (*PPP, purchasing power parity*) oscilla, infatti, entro un arco comparativo significativamente raccorciato. Pur rimanendo molto forte per alcuni paesi come la Bulgaria e la Romania, fa registrare divari più ridotti in altri paesi importanti come la Polonia, l' Ungheria e la Repubblica ceca.

Questo diverso approccio è importante sia, come si è detto, per una rappresentazione più realistica delle condizioni medie di vita nei paesi entranti, sia per valutare la consistenza, come vedremo, delle retribuzioni dal punto di vista del potere d'acquisto, sia per fare delle previsioni relativamente attendibili in tema di spinte migratorie.

Tabella 4 - PIL (PPP %) UE15=100 (2001)

<i>Paesi</i>	PIL - PPP
Polonia	41
Ungheria	51
Repubblica Ceca	61
Slovacchia	45
Slovenia	68
Romania	24
Bulgaria	26
Estonia	39
Lettonia	33
Lituania	37
Cipro	78
Malta	70

Fonte: Eurostat 2001

Il mercato del lavoro 1. L'OCCUPAZIONE

Nei paesi dell'Est, provenienti da un'economia pianificata nella quale in linea di principio il lavoro era un obbligo, l'occupazione raggiungeva livelli molto elevati e la disoccupazione era formalmente inesistente. La situazione è radicalmente mutata nella fase di transizione con lo smantellamento dell'economia centralizzata, il passaggio all'economia di mercato, il profondo processo di ristrutturazione delle grandi imprese statali.

Si è assistito nel corso degli anni 90 a una caduta dell'occupazione compresa fra il 20 e il 30 per cento rispetto ai livelli del 1989. La caduta è stata più o meno intensa in relazione alla profondità del processo di ristrutturazione. Alla fine del decennio, l'occupazione manifestava ancora scarsi progressi rispetto ai minimi raggiunti nel corso del decennio. Questi dati hanno significati diversi e talvolta contraddittori secondo i paesi considerati.

Tabella 5 - Occupazione % (indice 1989=100)

		<i>Minimo (anno)</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
Grandi paesi	Polonia	84.3 (1993)	90.4	88.3
	Rep. Ceca	86.3 (2000)	88.1	86.3
	Ungheria	69.8 (96-97)	72.9	73.6
	Estonia	72.6 (2000)	73.3	72.6
	Lettonia	72.3 (1996)	73.8	73.8
Piccoli paesi	Lituania	83.3 (2000)	86.6	83.3
	Slovacchia	83.9 (2000)	85.1	83.9
	Slovenia	78.6 (1997)	80.2	81.2
	Bulgaria	67.4 (2000)	70.7	67.4
Sud-est	Romania	76.9 (1999)	76.9	78.8

Fonte: UNECE (2002)

In alcuni paesi (Estonia, Lettonia, Ungheria), il livello di occupazione rimane poco meno di trenta punti percentuali al di sotto dei livelli 89, in presenza di un processo di ristrutturazione e di aumento del reddito molto sostenuto. In Polonia, il livello di occupazione è influenzato dall'alta percentuale di occupati nell'agricoltura dove si cela un elevato grado di sottoccupazione. L'avvio del processo di modernizzazione dell'agricoltura, difficile e socialmente doloroso, è destinato a riflettersi sui livelli di occupazione e tenderà ad accrescere il livello di disoccupazione già molto alto.

In linea generale, l'occupazione ha registrato la maggiore flessione nel settore manifatturiero, mentre è in crescita nei servizi.

Tabella 6 - Occupazione – percentuale per settori (1995-2001)

<i>Paesi</i>	agricoltura		industria		servizi	
	1995	2001	1995	2001	1995	2001
Polonia	23	19	32	31	45	50
Ungheria	8	6	33	34	59	59
Repubblica Ceca	7	5	42	40	52	55
Slovacchia	9	6	39	38	52	56
Slovenia	10	10	43	38	46	51
Romania	40	43	31	26	29	31
Bulgaria	12	10	36	33	51	58
Estonia	10	7	34	33	56	60
Lettonia	17	15	27	25	56	59
Lituania	21	16	29	28	51	56

Fonte: UNECE

La forte presenza in agricoltura, principalmente in Polonia (19%) e in Romania, (43%) della popolazione attiva (contro una media del 2.5% nei paesi della vecchia UE) non può non riflettersi sui livelli di disoccupazione. E pone una questione particolarmente rilevante in relazione al funzionamento della Pac (Politica agricola comune).

2. LA DISOCCUPAZIONE

Come per gli altri indici, il tasso di disoccupazione presenta livelli molto diversi all'interno del blocco entrante e candidato dei paesi dell'est. In alcuni casi si presenta molto alta (Polonia, Slovacchia, Lituania, Lettonia). In altri si presenta sorprendentemente bassa rispetto alla media comunitaria. Questo da un lato dipende dal ritiro dal mercato del lavoro di una parte della popolazione in età di lavoro, anche in relazione alla scomparsa di un'occupazione artificiale.

Dall'altro lato i livelli di disoccupazione rilevati impongono una lettura prudente e differenziata, essendo probabile che per alcuni paesi esprimano ancora problemi metodologici nella rilevazione dei dati, rispetto a un'economia che presenta, sia in agricoltura che nei servizi, un elevato livello di precarietà, e

un forte intreccio fra lavoro formale e informale.

Tabella 7 - Disoccupazione percentuale (1999-2002)

<i>Paesi</i>	1999	2000	2001	2002
Polonia	13,9	16,1	18,2	19,9
Ungheria	7,0	6,4	5,7	5,9
Repubblica Ceca	9,0	8,8	8,2	7,3
Slovacchia	16,2	18,6	19,3	18,7
Slovenia	7,4	7,2	6,2	6,3
Romania	6,8	7,1	6,6	
Bulgaria	15,7	16,3	19,4	
Estonia	12,3	13,7	12,6	10,3
Lettonia	14,5	14,5	13,1	12,1
Lituania	14,1	15,4	16,5	13,7
Cipro	3,6	4,9	4,0	3,3
Malta	5,6	5,8	5,0	ND
Media UE-15			7,5	7,8

Fonte UNECE 2002; Fonte Eurostat

Un indice di questa incertezza nelle rilevazioni e nella valutazione qualitativa dell'incidenza della disoccupazione è evidente nelle forti oscillazioni in lassi di tempo relativamente limitati. Così si osserva la crescita più forte, fra tutti i paesi entranti, in Polonia, dove la disoccupazione del 10,4 per cento nel 1998 è aumentata fino a sfiorare il 20 per cento fra il 2001 e il 2002.

Nell'insieme, siamo in presenza di un problema occupazionale, sia pure con gradi diversi. La sua dinamica dipenderà sia dal ritmo di crescita economica che dalla velocità che sarà impressa ai processi di ristrutturazione ancora in corso. La crescita dipenderà anche dalla capacità di traino dell'economia dell'Unione. La dinamica e gli aggiustamenti nel mercato del lavoro saranno funzione degli equilibri interni che ciascun paese realizzerà fra le politiche macroeconomiche e la velocità dei (e il sostegno ai) processi di ristrutturazione. Politiche monetarie, del cambio o fiscali troppo restrittive, anche se positivamente indirizzate al raggiungimento dei parametri di Maastricht, e quindi alle condizioni d'ingresso nell'euro, potrebbero influenzare negativamente nel breve-medio periodo, gli andamenti del mercato

del lavoro e la riduzione della disoccupazione.

Parallelamente, il processo di ristrutturazione nel settore manifatturiero, e più ancora nell'agricoltura, avrà bisogno di politiche mirate per garantire un livello di sopportabilità sociale, come condizione per un rafforzamento degli equilibri politici interni e del consenso verso l'Unione.

I salari

I paesi aderenti all'Unione sono caratterizzati, con esclusione di Cipro e Malta, da bassi salari. Quest'aspetto è importante sotto diversi punti di vista. La disparità dei redditi accresce le differenze interne all'Unione e può costituire un fattore di stimolo ai processi migratori, soprattutto fra regioni e paesi contigui, com'è il caso della Germania, dell'Austria e, in una certa misura, dell'Italia.

Le retribuzioni sono comparate generalmente tenendo conto del cambio in euro o in dollari nell'anno di riferimento, a seconda delle fonti statistiche. Considerati al cambio in euro, i salari medi lordi mensili dell'Europa centrale e orientale che stiamo analizzando, con esclusione della Slovenia, oscillavano nel 2002 tra un minimo di 130 euro in Bulgaria e un massimo di 553 in Polonia. (La Slovenia ha tra i paesi della regione una posizione "privilegiata" con retribuzioni medie di 1041 euro). Mediamente, i dieci paesi dell'Europa centrale e orientale presentano un salario lordo di 402 euro mensili. Si tratta di un livello pari a circa il 20 per cento del salario medio dell'Unione a 15, pari a 1980 euro (anno 2000).

In quest'ambito, i due paesi con salari più bassi sono la Bulgaria e la Romania (139 e 174 euro mensili). Ungheria, Repubblica ceca e Polonia fanno registrare salari medi che si collocano all'incirca fra 500 e 550 euro. I paesi baltici e la Slovacchia si situano in mezzo, intorno a 300 euro. L'indicazione che se ne trae è che, nell'ambito di una generale definizione di paesi con bassi salari, esistono differenze molto rilevanti, come dimostra il confronto fra Bulgaria e Romania, da un lato, e Ungheria, Repubblica ceca e Polonia, dall'altro. Queste differenze riflettono diversi livelli di tecnologia, produttività, specializzazioni produttive e intrecci con le economie con le quali è più alto l'interscambio

commerciale e il processo d'integrazione produttiva, com'è il caso della Germania.

Sotto il profilo dei rapporti fra nuovi e vecchi paesi dell'Unione, debbono essere considerati anche altri parametri. Il confronto, infatti, deve tener conto della dinamica di crescita. A titolo esemplificativo, possiamo verificare che, considerando il decennio 1993-2002, il salario lordo mensile è passato da 170 a 509 euro nella Repubblica ceca e da 252 (il minimo toccato nel 1993) a 505 nel 2002 in Ungheria. Si tratta di dati che indicano una crescita fra il 100 e il 200 per cento, che devono essere, tuttavia, interpretati tenendo conto delle variazioni nell'inflazione e nei tassi di cambio. Soprattutto il tasso di cambio, soggetto a rapide variazioni, può indurre una visione distorta della dinamica salariale. Sotto quest'aspetto, un'analisi delle condizioni di vita è più utilmente rappresentato – come si è indicato precedentemente – da una valutazione dei salari pro-capite considerati a parità di potere d'acquisto. Sulla base dei dati Eurostat, Bela Galgoczi rileva come il gap con i paesi dell'Unione a 15 si riduca in termini significativi.

Grafico 4

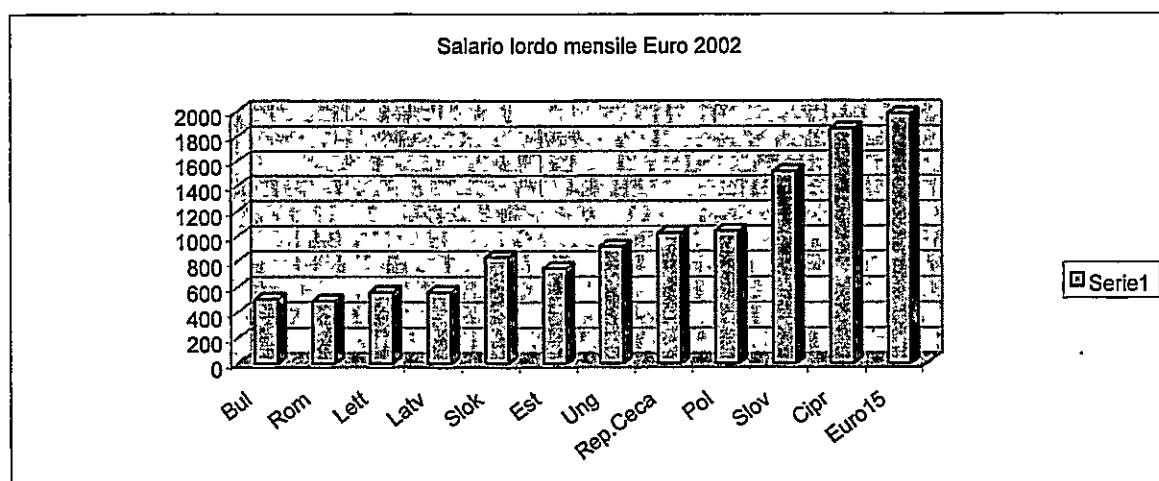


Tabella 8 - Sviluppo dei salari (lordo in euro)

	1993	1998	2002
Ungheria	€ 252,7	€ 281,0	€ 505,0
Rep. Ceca	€ 170,0	€ 323,0	€ 509,0

Fonte: WIIW di Vienna

I diversi termini del confronto sono coerenti con considerazioni di ordine diverso. I salari considerati a parità di potere d'acquisto, fornendo un'idea più concreta delle condizioni di vita, consentono di valutare – come si è ricordato sopra - la spinta migratoria, contribuendo a spiegare la differenza di flussi e la loro intensità dai diversi paesi. Le medie salariali considerate al cambio nominale e la loro dinamica danno, invece, un'idea della capacità di attrazione di investimenti diretti esteri, quando, per la loro natura ad alta intensità di occupazione, il costo del lavoro si dimostra un fattore determinante.

Naturalmente, quest'ultimo rappresenta solo un elemento nel calcolo delle convenienze, e non il più importante, quando gli investimenti sono diretti verso settori che implicano più elevate componenti tecnologiche e un più sofisticato ambiente infrastrutturale e professionale. L'alta intensità di investimenti diretti nei due paesi a più elevato sviluppo tecnologico, come la Repubblica ceca e l'Ungheria, nonostante il loro livello retributivo medio più elevato, ne sono una dimostrazione.

Tabella 9 - Investimenti diretti esteri 2002

<i>Paesi</i>	<i>Miliardi in US\$</i>
Polonia	6.726
Ungheria	1.658
Rep. Ceca	5.038
Slovacchia	1.899
Slovenia	1.254
Romania	3.707
Bulgaria	1.117
Estonia	292
Lettonia	1.037
Lituania	899

Fonte: UNECE

LE RELAZIONI INDUSTRIALI

L'analisi delle relazioni industriali presenta caratteristiche di notevole difformità rispetto al quadro generale che si riscontra mediamente nell'Unione a 15. Il dato non è sorprendente se si tiene in conto che i paesi dell'est provengono da una tradizione di regimi centralizzati comunisti, nei quali i sindacati corrispondevano a una struttura burocratica collegata direttamente, o per il tramite del partito, al governo. Sia pure in questo contesto di generale subalternità, i sindacati presentavano, al momento della svolta verso i regimi democratici e l'economia di mercato, situazioni differenziate.

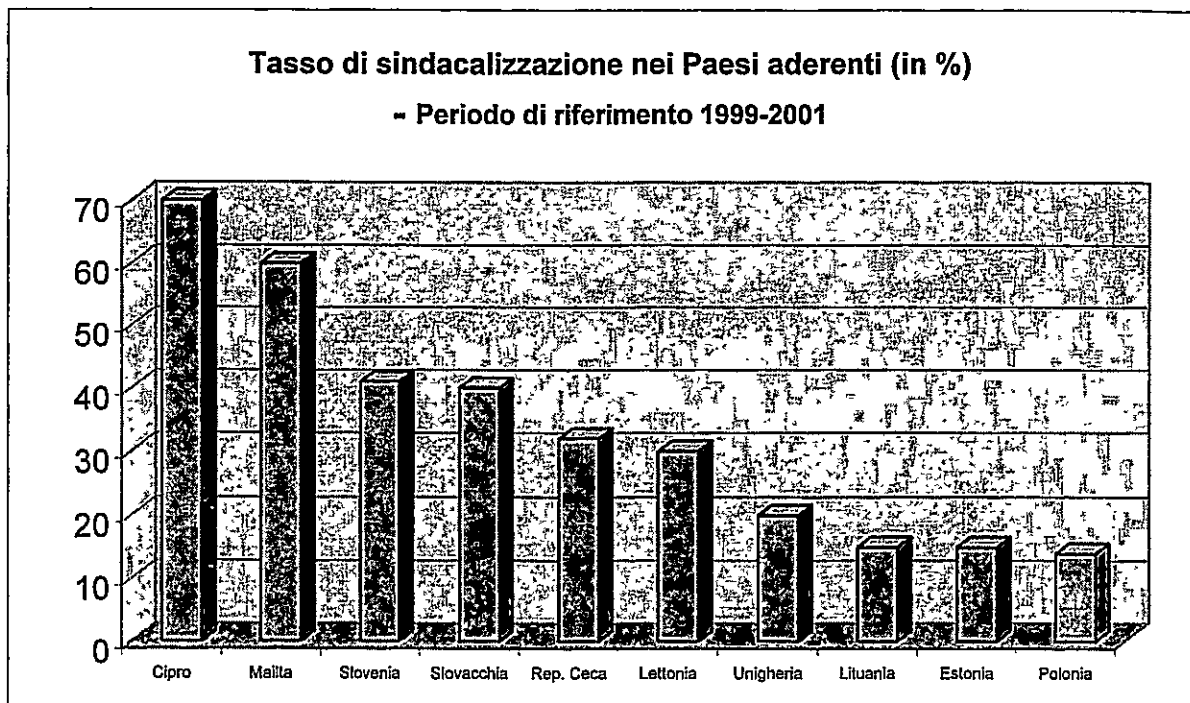
Il caso di Solidarnosh in Polonia era quello di un'organizzazione con una forte connotazione insieme sindacale e politica, capace di esercitare un'influenza decisiva nella caduta del regime. Si tratta di un caso molto particolare, ma che ha toccato il paese di maggior rilievo nel panorama dell'est europeo.

In altri pochi casi, come l'Ungheria, pur trattandosi di un'organizzazione sindacale "di regime", i gruppi dirigenti furono caratterizzati dalla ricerca di una relativa autonomia, che s'inquadrava in un modello di crescita economica che dava spazio a elementi di decentramento e di maggiore responsabilizzazione alle imprese.

Negli anni della transizione la situazione è venuta cambiando radicalmente, anche laddove i vecchi sindacati sono sopravvissuti con nuovi connotati. Il nuovo paesaggio è caratterizzato da esiti diversi, ma presenta alcune caratteristiche comuni che di seguito vengono schematizzate, mentre ci si riserva di articolare l'analisi in relazione ai singoli paesi nel seguito di queste Rassegne.

In linea generale, i sindacati presentano livelli di rappresentanza molto bassi in relazione alla maggior parte dei paesi dell'Unione a 15.

Grafico 5



Fonte: Vaugan-Whitehead D. (OIL)

La privatizzazione delle imprese ha portato sia al ridimensionamento degli organici, sia a una riorganizzazione del lavoro, caratterizzata da un ampio processo di deregolazione. La debolezza e spesso la frammentazione delle organizzazioni sindacali, in parte nuove ma prive di esperienza, in parte generate dalle vecchie organizzazioni burocratiche, ha frenato o reso impossibile un'effettiva negoziazione delle nuove condizioni di lavoro: dagli orari di lavoro di fatto, ai contenuti dell'organizzazione del lavoro, ai vantaggi salariali, alle modalità di reclutamento e licenziamento.

Le normative europee e la filosofia del dialogo sociale hanno introdotto nei paesi candidati elementi legislativi e principi di regolazione che sono stati recepiti, almeno in parte, nei nuovi codici del lavoro e nelle pratiche tripartite. Tuttavia nel rapporto fra spinte alla deregolazione del mercato del lavoro e stimoli a una nuova regolazione attenta ai processi di tutela e al modello sociale europeo, mancava, o era carente, la componente della mediazione, dell'apprendimento e della sperimentazione costituita dalla rappresentanza collettiva dei lavoratori. Assistiamo così a un divario che permane fra

paradigmi formali e pratica sostanziale nel dialogo sociale come nella contrattazione collettiva.

Questo non ha impedito di costituire istituzioni e schemi di dialogo tripartito, dove imprese sindacati e governo sono rappresentati. Lo sviluppo di queste forme è stato stimolato dalle istituzioni europee come espressione della filosofia del dialogo sociale. Hanno influito in questa direzione gli esempi dei paesi dell'Unione. Ma la nascita del tripartismo ha trovato un terreno fertile soprattutto nell'esigenza da parte delle nuove istituzioni di governo, caratterizzate da una democrazia allo stato nascente, di individuare luoghi di possibile elaborazione del consenso sociale. Esigenza rafforzata dalle condizioni di estremo disagio nel quale, soprattutto nei primi anni della transizione verso l'economia di mercato, si trovavano i paesi dell'est. La crisi delle vecchie economie, per molti versi già in atto prima della svolta, dette luogo, come si è visto nei paragrafi precedenti, a situazioni di collasso economico in seguito alla liquidazione delle vecchie strutture produttive e delle reti commerciali che connettevano le economie dell'est nell'ambito del Comecon.

Il prodotto interno lordo diminuì fino a dimezzarsi, e la disoccupazione toccò livelli di massa, aggravando le condizioni di povertà. La ristrutturazione dell'apparato produttivo esigeva sedi di dialogo e, per quanto possibile, di consenso. Il tripartismo costituiva, da questo punto di vista, una necessità e un'occasione.

A questo modello di dialogo sociale, imitato dall'esperienza prevalente nei paesi dell'Unione, non corrisponde, tuttavia, una realtà sociale dotata di una concreta rappresentatività. In un certo senso, la partecipazione alle sedi tripartite non rifletteva una rappresentanza conquistata sul terreno sociale, ma piuttosto l'esigenza di acquisire attraverso la partecipazione una rappresentatività formale, a cui in molti casi non corrispondeva una rappresentanza effettiva. Questo deficit di rappresentanza e la conseguente artificialità rappresentativa sono in linea generale un elemento caratterizzante sia dei sindacati sia delle rappresentanze imprenditoriali. I governi, dal canto loro, hanno dato spazio al dialogo tripartito in termini alterni, a seconda della vicenda economica, della vocazione politica delle maggioranze e del modello

di *governance* prevalente.

La debolezza delle organizzazioni si rivela in termini espliciti, se si passa dalle sedi istituzionali del dialogo tripartito al terreno della negoziazione collettiva bilaterale. Qui il divario si manifesta in tutta la sua portata. Le imprese nelle quali le organizzazioni sindacali sono presenti costituiscono un'assoluta minoranza. I fattori che determinano questa situazione sono di tre ordini. Innanzitutto, il processo di profonda e traumatica ristrutturazione delle imprese tradizionali, dalle miniere alle acciaierie, alla navalmeccanica, all'elettromeccanica pesante che sono state smantellate, o divise attraverso la privatizzazione: qui i lavoratori che avevano acquisito una relativa capacità di "auto-rappresentanza" e di controllo sulle condizioni di lavoro hanno visto ridimensionarsi o scemare del tutto il loro potenziale di controllo, sia pure informale. In secondo luogo, nel processo di disarticolazione dei vecchi apparati ha trovato spazio, soprattutto nei settori terziari, un insieme di piccole e medie imprese di difficile penetrazione sindacale. In terzo luogo, la privatizzazione ha ampliato lo spazio agli investimenti delle imprese multinazionali nei settori a più alto potenziale di crescita, sia industriali che nei servizi. In tutti e tre questi casi i sindacati hanno avuto difficoltà di insediamento o, comunque, di esercizio di un effettivo potere negoziale.

La loro scarsa presenza nei luoghi di lavoro ha avuto come effetto una contrattazione aziendale limitata, in generale esercitata nelle imprese che hanno conservato una presenza pubblica, e in alcuni servizi della pubblica amministrazione. Ma il dato più rilevante è la mancanza di una rappresentanza a livello settoriale e di una contrattazione di settore, che rappresenta in generale la caratteristica principale del modello di relazioni industriali nell'Unione a 15 e, in particolare, nell'esperienza continentale.

Il deficit di dialogo sociale a livello bilaterale, a giudizio di D.Vaughan-Whitehead, esperto dell'OIL, può comportare riflessi negativi importanti sulla dimensione europea, sotto tre punti vista. L'assenza di una rappresentanza e di una capacità negoziale a livello settoriale può agire da blocco nell'estensione della negoziazione a livello settoriale comunitario. Più in generale, il processo di negoziazione interconfederale di accordi-quadro di livello europeo, come premessa del processo legislativo che dà luogo alle direttive secondo il trattato

di Maastricht, rischia di essere seriamente incrinato da una situazione nella quale i partner sociali dei nuovi paesi mancano di rappresentatività o sono spesso inesistenti (com'è il caso per le associazioni imprenditoriali). In terzo luogo, mentre l'*acquis communautaire* è entrato formalmente nel processo negoziale di adesione, trovando il consenso di tutti i paesi coinvolti, diverso è il giudizio sulla loro concreta applicazione nei luoghi di lavoro.

In definitiva, il passaggio a un'economia di mercato imponeva la rottura dell'apparato burocratico di stato che imprigionava l'economia e che l'aveva portata al collasso. La transizione è consistita fondamentalmente nell'introduzione del mercato attraverso le privatizzazioni e la deregolazione, che si è riflessa sulla costituzione di un mercato del lavoro che in passato non esisteva. Con il passaggio da schemi rigidi di organizzazione del lavoro a una radicale flessibilità imposta dall'apertura dei mercati, si è sviluppata una nuova legislazione che riflette, in misura più o meno ampia, gli schemi di una transizione economica ispirata al modello neoliberista.

CONCLUSIONI

L'allargamento che si compie il primo maggio del 2004 è certamente il più importante della storia dell'integrazione europea. Ed è anche il più impegnativo. L'idea che stava alla base dell'allargamento era che dovesse essere preceduto dalla riforma delle istituzioni.

Il fallimento della Conferenza intergovernativa ha rovesciato i termini. La problematica istituzionale non risolta rinvia, tuttavia, ad altre questioni di carattere generale. Nel corso del 2003, si sono manifestate differenze di vedute su temi rilevanti nell'ambito dell'Europa a 25. Il dissenso incolmabile emerso nella CIG discende, almeno in parte, da problemi di orientamento politico più profondi.

La spiegazione che fa risalire la posizione della Spagna alla vicinanza delle elezioni politiche, che si terranno nella prossima primavera, potrebbe peccare di superficialità, essendo l'Europa un tema che, per molti versi, trascende la dialettica politica interna. E, per ragioni diverse, la posizione della Polonia, apparsa per molti versi sorprendente perché contrastante, in primo luogo, con

la Germania che è sempre stata inequivocabilmente schierata per un accelerazione dell'allargamento, merita di essere analizzata in una prospettiva più generale. Lo speciale rapporto che la Polonia – reduce dal dominio del blocco sovietico - tende a consolidare con gli Stati Uniti, riflette probabilmente quello che potrebbe essere il timore di una egemonia del blocco franco-tedesco nel quadro dell'Unione europea. Sotto questo profilo, il dibattito riaperto sul futuro istituzionale dell'Unione acquista con l'allargamento in atto e futuro uno spessore e una problematicità molto più rilevanti che nel passato.

Dal punto di vista economico e sociale, è del tutto evidente che la sfida non ha precedenti nei vecchi processi di allargamento. La differenza non sta solo nella rilevanza dei divari economici, ma soprattutto negli sviluppi del processo di transizione orientato verso paradigmi di politica sociale lontani da quelli che connotano, sia pure con profonde differenze, i paesi della vecchia Unione.

Le disparità di reddito e la necessità di fronteggiare radicali processi di ristrutturazione esigerebbero un forte sostegno da parte dell'Unione. Ma, contraddittoriamente, non solo il bilancio dell'Unione europea dispone di risorse molto limitate, ma gli orientamenti più recenti da parte dei paesi più "ricchi" è di ridurle ulteriormente.

L'allargamento si pone così come una necessità storica di riunificazione del continente e un'opportunità nella sfida della globalizzazione che vede affacciarsi all'orizzonte grandi paesi come la Cina e l'India. Al tempo stesso, si presenta come un terreno complesso che esige un'attenta analisi dei processi in corso e scelte impegnative.

Il dibattito su questi temi è certamente destinato ad ampliarsi e a coinvolgere le istituzioni e le forze sociali. Il CNEL può, indubbiamente, esercitare un ruolo importante, a partire dalla dimensione economica e sociale del processo di allargamento che nel 2004 vedrà la prima concreta realizzazione e, insieme, il passaggio verso una nuova fase.

Tabella 10 - PIL reale/ Indici 1989=100

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Polonia	100,0	95,1	89,9	92,7	96,6	101,6	108,7	115,3	123,1	129	134,3
Ungheria	100,0	96,5	85	82,4	81,9	84,6	86,2	87,7	92	96,9	101,7
Repubblica Ceca	100,0	98,8	87,3	86,9	87	88,9	94,1	98,7	97,7	95,5	95,3
Slovacchia	100,0	97,3	83,1	77,6	74,7	78,4	83,8	89,3	95,1	99,3	101,1
Slovenia	100,0	95,3	86,8	82,1	84,4	88,9	92,5	95,8	100,2	104,1	108
Romania	100,0	94,3	82,1	74,9	76	79	84,6	87,9	81,9	77,4	75
Bulgaria	100,0	90,9	83,2	77,1	76	77,4	79,6	71,5	66,5	68,8	70,5
Estonia			100,0	78,8	72,1	70,7	73,7	76,6	84,7	88,7	87,4
Lettonia			100,0	65	55,3	55,7	55,2	57,1	62	64,2	64,4
Lituania			100,0	78,7	66	59,5	61,5	64,3	69	72,6	69,6

Fonte: World Bank

Tabella 11 - Tasso di crescita PIL (1995-2001)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Polonia	7,0%	6,0%	6,8%	4,8%	4,1%	4,0%	1,1%
Ungheria	1,5%	1,3%	4,6%	4,9%	4,2%	5,2%	3,7%
Repubblica Ceca	5,9%	4,3%	-0,8%	-1,0%	0,5%	3,3%	3,3%
Slovacchia	6,5%	5,8%	5,6%	4,0%	1,3%	2,2%	3,3%
Slovenia	4,1%	3,5%	4,6%	3,8%	5,2%	4,6%	3,0%
Romania	7,1%	4,0%	-6,1%	-4,8%	-1,2%	1,8%	5,3%
Bulgaria	2,9%	-9,4%	-5,6%	4,0%	2,3%	5,4%	4,0%
Estonia	4,3%	3,9%	9,8%	4,6%	0,6%	7,1%	5,0%
Lettonia	-1,7%	3,7%	8,4%	4,8%	2,8%	6,8%	7,7%
Lituania	3,3%	4,7%	7,3%	5,1%	3,9%	3,8%	6,0%
Cipro	6,2%	1,9%	2,5%	5,0%	4,8%	5,2%*	4,2%*
Malta	6,2%	4,0%	4,9%	3,4%	4,1%	4,8%	-0,4%
Media EU	2,4%	1,6%	2,5%	2,9%	2,8%	3,4%	1,5%

Riferimenti bibliografici

- Bela Galgoczi , *The Process of wage catching up in the next future states*, ISE (Bruxelles), 2003
- Carabelli U. e Veneziani B. (a cura di), *Labour, flexibility and free market* Milano, 2003
- Ciss *Unione europea e allargamento* (a cura di) di F. Tomassi, 2002
- Commissione Europea *Rapporti sull'allargamento*, Bruxelles 2003
- Economist Intelligence Unit, *Economies in Transition* 2003
- Eurostat *Economic portrait of the European Union, Statistical Yearbook* 2002, www.europa.int/comm/eurostat
- Eurostat Kuhnert Ingo, *Economy and Finance; Gross Domestic Product* 2003
- Eurostat Paternoster Anne, *Populations and Social Conditions-Statistics in Focus* 2003
- Eurostat Sikstorm Matti, *GDP of Candidate Countries; Statistics in Focus* 2003
- Eurostat Staple Silke, Pasanen Jarko, *Economy and Finance; Purchasing Power Parities* 2003
- Unece Luige Tina, *Trends in Europe and North America* 2003
- Vaughan-Withehead D. 132 - NOTABENE; *Un modèle social menacé* 2003
- Vienna Institute for International Economy, *WIIW Statistical Yearbook of Candidate Countries*, 2003
- World Bank, Tang Helena, *Progress Toward the Unification of Europe* 2002