

CNEL

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Commissione internazionale e delle politiche comunitarie (VII)

**PREDISPOSIZIONE DI UNA RASSEGNA SULLA CONGIUNTURA
ECONOMICO SOCIALE DEI PAESI CENTRO-ORIENTALI E
MEDITERRANEI NEL PROCESSO DI ALLARGAMENTO DELL'UE**

Proposta di convenzione

Assemblea, 30 ottobre 2003

Commissione Internazionale e delle politiche comunitarie (VII)

Progetto di convenzione per la predisposizione di una rassegna sulla congiuntura economico sociale dei Paesi centro-orientali e mediterranei nel processo di allargamento dell'UE

- Soggetto affidatario: CISS
- Tempo di esecuzione: un anno
- Corrispettivo: 24.600,00 euro più IVA .

Note per un progetto di ricerca sui temi economico-sociali dell'Allargamento a est dell'Unione europea

IPOTESI DI LAVORO PRESENTATA AL CNEL

Premessa: il quadro economico-sociale

L'allargamento dell'Unione europea a 25 membri, di cui otto appartenenti all'Europa centro-orientale, costituisce indubbiamente il maggiore evento storico a quasi mezzo secolo dall'avvio dell'integrazione europea. In realtà, non conclude ma apre una fase destinata a ulteriori sviluppi tendenti alla piena unificazione del continente. Se, da un lato, almeno al momento e nell'immediato futuro, appaiono ardue ulteriori tappe di allargamento (non foss'altro perché, forse, occorre prima consolidare la fase attuale dei nuovi 10 candidati), dall'altro, l'allargamento è già scadenzato per Bulgaria e Romania e, a più lungo termine, dovrebbe coinvolgere oltre alla Turchia, i paesi dell'area balcanica. Si tratta pertanto di un processo che, oltre a mutare la fisionomia politica del continente, ridefinirà il terreno sul quale agiranno i principali attori della globalizzazione.

Se questa è la dimensione storica e geo-politica del processo, non si può, tuttavia, affermare che l'Unione vi si sia preparata in modo adeguato. Sembrava del tutto evidente che il passo preliminare sarebbe stato quello delle riforme istituzionali. Per Jacques Delors l'approfondimento avrebbe dovuto necessariamente precedere l'allargamento dell'Unione. Ma così non è stato. In effetti, la decisione dell'allargamento è stata assunta definitivamente, mentre ancora sono aperte questioni decisive in ordine alla configurazione e al funzionamento delle istituzioni.

I problemi istituzionali sono stati resi ancora più evidenti dagli eventi di politica internazionale degli ultimi mesi. Il fatto che i paesi candidati dell'Est, con in testa la Polonia e la Bulgaria (membro temporaneo del Consiglio di sicurezza), abbiano preso parte attiva nella contrapposizione verificatasi nell'Unione rispetto alla crisi irachena, ha sollevato forti preoccupazioni in una parte significativa della "vecchia Europa".

Tuttavia, quali che possano essere i fattori di ritardo nella definizione del quadro istituzionale e delle politiche più sensibili, come le relazioni internazionali e la politica di difesa, l'allargamento non poteva essere ulteriormente rinviato, senza creare una crisi politica e di credibilità dell'Europa stessa nei paesi candidati. Sotto questo profilo, l'allargamento non deve essere considerato un fattore di aggravamento delle difficoltà ma, al contrario, come un fattore di chiarimento, di sollecitazione di nuove soluzioni e di apertura di una nuova fase storica dell'integrazione europea.

Il quadro schematicamente tracciato tende a sottolineare, da un lato, l'ineludibilità del passo che sta per compiersi con l'allargamento dell'Unione a 25; dall'altro, a indicare i problemi istituzionali e di orientamento politico che rimangono aperti, ma anche il fatto che di questi problemi vi è una diffusa consapevolezza, e che la loro soluzione dovrà e potrà essere cercata e mediata con le classi dirigenti dei

paesi entranti che, in generale, hanno fatto dell'integrazione il centro della loro credibilità politica e della loro scommessa storica.

Il contesto economico e sociale

Vi è, invece, un aspetto del processo di allargamento che, pur essendo evocato in determinate circostanze, è stato e continua a rimanere in ombra. Si tratta delle questioni che attengono alle strutture e alle dinamiche economiche e sociali dei paesi dell'Est e alla portata dei problemi che vi sono connessi. Si tratta di problemi oggettivi che travalicano la quadratura dei dilemmi istituzionali e delle possibili divergenze politiche. Il divario economico e sociale è una sfida che l'Unione non ha mai dovuto affrontare nelle dimensioni che oggi si prospettano.

Gli altri processi di allargamento, di cui la Comunità ha fatto l'esperienza, sono in parte del tutto non comparabili avendo riguardato paesi fortemente strutturati come il regno Unito, la Danimarca la Svezia, la Finlandia. Il confronto viene fatto con i paesi mediterranei: Spagna Grecia e Portogallo. Se si esclude l'Irlanda, erano questi paesi che presentavano il maggiore divario dal punto di vista dello sviluppo economico.

Tuttavia, la condizione dei paesi dell'Est si presenta profondamente diversa.

Il PIL pro-capite dei paesi dell'Est oscilla fra il 30 e il 40 per cento della media dell'Unione. Alcuni economisti calcolano che l'annullamento del divario non potrà realizzarsi prima di almeno tre decenni. Ma non è questo l'unico problema. I paesi dell'est si sono affrancati solo da poco più di un decennio dai regimi a economia centralizzata. In questi regimi non esisteva un mercato del lavoro e quindi le strutture che lo regolano sulla base di una lunga e complessa evoluzione storica. La disoccupazione non esisteva per definizione, essendo il lavoro obbligatorio per i giovani, una volta terminata la scuola. Il meccanismo economico era scarsamente efficiente, la produttività bassa e bassi redditi di lavoro. Ma il sistema di welfare, totalmente pubblico, era diretto a coprire in termini universali i bisogni essenziali.

Il collasso dei regimi comunisti ha lasciato un vuoto istituzionale o istituzioni non adeguate alla transizione verso l'economia di mercato. La ristrutturazione economica ha messo a nudo le sacche di inefficienza e un ampio margine di occupazione "artificiale". La nuova disoccupazione mancava di una rete di assistenza. Il welfare state doveva scontare le ristrettezze di risorse pubbliche. La svalutazione della moneta riduceva il valore delle pensioni creando nuove fasce di povertà. In questo contesto i paesi dell'Est hanno affrontato con risultati diversi un complesso e socialmente doloroso processo di transizione, per molti versi non ancora concluso.

Benché questi aspetti rimangano generalmente in ombra, sta di fatto che il processo di integrazione dei nuovi entranti presenta problemi diversi da quelli che pure riguardavano altri paesi in ritardo di

sviluppo, ma dotati di istituzioni che potevano essere progressivamente riformate e adeguate nel rapporto con la Comunità, senza strappi alla radice e sconvolgimenti sociali.

I paesi dell'Est hanno dovuto "reinventare" le istituzioni, le regole e la pratica delle politiche macroeconomiche in uno spazio di mercati aperti, un'economia d'impresa, un codice del lavoro, nuove forme di rappresentanza economica e sociale che non esistevano o assolvevano a compiti puramente burocratici, com'era il caso dei sindacati. Si tratta, peraltro, di paesi dove la transizione non è ancora compiuta, e il modello economico e sociale non è consolidato. Fino a un certo punto sono prevalse le linee neoliberiste ispirate dal Fondo monetario internazionale. Ma le privatizzazioni e la liberalizzazione hanno comportato cicli diversi improntati prima a una caduta drastica del reddito, poi – intorno alla fine del decennio Novanta – a una ripresa economica, per tornare negli ultimi due anni a una situazione critica. La disoccupazione è tornata a crescere, raggiungendo in Polonia il 18 per cento della popolazione attiva. Il modello neoliberista continua ad avere molti seguaci, ma crescono anche i punti di vista critici. Se in Polonia si portasse avanti con decisione il processo di ristrutturazione dell'industria tradizionale, la disoccupazione potrebbe arrivare al 25 per cento. La forte presenza di lavoro agricolo si colloca in un contesto nel quale a fianco di un numero limitato di imprese efficienti, si pone una vasta massa di contadini poveri, soprattutto nelle regioni dell'Est e, non meno importante, una cintura intermedia di imprese minori che vivono al di sopra dell'economia di sussistenza ma, significativamente, sotto i livelli medi di efficienza dell'agricoltura comunitaria, costituendo la fascia più a rischio nel processo di integrazione.

I temi della ricerca

Siamo, in sostanza, al cospetto di un modello economico e sociale che ha superato le colonne d'Ercole dell'economia di mercato, provenendo dai regimi a pianificazione centralizzata, ma ancora lontano da un consolidamento in una direzione o nell'altra. Nei prossimi anni si confronteranno all'interno delle classi dirigenti le diverse possibili varianti dell'economia di mercato. Una parte delle classi dirigenti è convinta che il modello del Fondo monetario internazionale deve essere portato avanti con determinazione. Un'altra parte teme esiti di tipo latino-americano, avendo in mente il disastro economico argentino e le conseguenze sociali che ne sono seguite. La vicinanza alla Germania sollecita la riflessione intorno a sistemi maggiormente improntati alla cooperazione sociale, anche se la crisi in atto del modello tedesco sembra aprire altri dubbi. Il ruolo dei sindacati e in generale delle rappresentanze economico-sociali e dei luoghi istituzionali di confronto giocano un ruolo ancora debole, ma in prospettiva rilevante per il destino dei processi di cambiamento in corso.

Le diverse evoluzioni possibili saranno influenzate dalle scelte interne a questi paesi, ma non meno importante saranno le politiche adottate dal vecchio nucleo dell'Unione. Nelle fasi di crescita (1997-2000) i paesi dell'Est hanno, infatti, visto un consistente miglioramento della condizione economica e dei livelli di occupazione. Negli ultimi anni, la stagnazione delle grandi economie continentali dell'Unione si è riflessa negativamente sui paesi in transizione. Sia pure in misura minore vale il rovescio della medaglia. La minore crescita di questi ultimi riduce la domanda di beni di investimento da paesi come Italia, Francia Germania, creando un circolo vizioso.

L'ancoraggio delle valute di questi paesi all'euro, nello sforzo di accelerare la possibile unificazione monetaria, ne aggrava le condizioni nell'interscambio rispetto a i paesi del sudest asiatico le cui monete seguono la svalutazione del dollaro a cui sono collegati. E' questo un esempio di trade-off che si porrà tra richiamo dell'euro e l'esigenza di una relativa flessibilità del cambio, oltre che dell'inflazione e delle politiche di bilancio, per puntare a una crescita sostenuta.

La stessa politica di Lisbona mirante a una crescita media dell'Unione del 3 per cento l'anno come quadro di riferimento di una politica di pieno impiego all'interno dei 15, dovrà essere considerata in termini diversi per i paesi dell'allargamento. Questi necessitano di una crescita significativamente più forte (per esempio, intorno al 5 per cento l'anno) per ridurre il divario, sostenere il processo di aggiustamento, assorbire la maggiore disoccupazione e sottoccupazione. Una crescita più forte impone un ripensamento delle politiche economiche dell'Unione, una volta che si allarga oggi a 25 e, in un giro rapido di anni, a 27-28 e più.

Obiettivi del Progetto

La conclusione di queste note è che mentre gli aspetti problematici relativi al sistema istituzionale sono ben presenti nel dibattito e nell'attenzione delle classi dirigenti dell'Unione, i problemi economici e sociali lo sono molto meno o non lo sono affatto, se si esclude il dibattito che punta a esiti fondamentalmente di conservazione in tema di politiche agricole di bilancio e di fondi strutturali. Invece il modello economico e sociale dell'Unione sarà profondamente influenzato a medio e lungo termine dal funzionamento dell'integrazione, dai suoi successi o insuccessi.

Il CNEL per la sua missione istituzionale, come per la sua tradizione di interesse ai processi di integrazione economica e sociale e ai suoi esiti, appare come l'istituzione che con maggiore interesse e autorevolezza, può dedicare attenzione al processo di allargamento con un'analisi approfondita, sistematica e libera da pregiudizi, dei diversi aspetti che vi si intrecciano.

Si tratta innanzitutto di acquisire ed elaborare informazioni analitiche sulla condizione dei diversi paesi che, pur essendo uniti dall'etichetta "Est", presentano situazioni diverse con diverse possibilità di evoluzione.

Il progetto di ricerca – si può indicare qui come primo approccio – dovrebbe riguardare:

- gli esiti del processo di transizione sotto il profilo economico e sociale
- i rapporti fra i settori (agricoltura-industria-servizi)
- l'internazionalizzazione dell'economia (investimenti esteri e interscambio commerciale)
- gli orientamenti di politica economica (politiche monetarie e fiscali)
- le strutture del mercato del lavoro (occupazione-disoccupazione-sottoccupazione)
- l'evoluzione in corso dei sistemi di welfare

- la condizione femminile e le politiche per la parità
- il ruolo della famiglia
- la distribuzione del reddito e i divari regionali
- le tendenze demografiche e migratorie
- il ruolo delle parti sociali

E' evidente come, data la sua ricaduta su tutti questi aspetti, la ricerca non possa ignorare il concomitante sviluppo sui versanti politico-istituzionale (costruzione ed evoluzione delle istituzioni democratiche centrali e periferiche) e burocratico-amministrativo (riforme dell'amministrazione dello stato, della giustizia, del sistema fiscale, del decentramento amministrativo, ecc.). Gli sviluppi più importanti in questi ambiti non potranno essere ignorati nei bollettini periodici che il Ciss fornirà al Cnel.

Questa ricerca dovrebbe essere svolta in progress rispetto ai paesi interessati e ai temi che si intrecciano, operando convenzionalmente alcune distinzioni in rapporto alle dimensioni e ai livelli di evoluzione: la Polonia col suo peso specifico; il gruppo Repubblica ceca, Slovacchia, Ungheria; i paesi baltici e, su un piano diverso, la Slovenia; un'analisi di tipo generale dovrebbe riguardare Bulgaria e Romania rientranti nella seconda tappa dell'allargamento.

Il progetto dovrebbe avere un orizzonte annuale con una scadenza intermedia semestrale. Una prima ricerca dovrebbe prevedere la scadenza a un anno in coincidenza con il compimento del processo di accesso e le elezioni per il nuovo Parlamento europeo. In relazione a questa prima esperienza, la ricerca potrebbe avere ulteriori tappe di monitoraggio del processo, o essere considerata conclusa.

Ciss ha una lunga esperienza nella ricerca economico-sociale relativa all'integrazione europea. Nel suo comitato direttivo annovera esperti di economia e diritto del lavoro delle Università di Roma, Napoli, Bologna (Rey, Paladini, Rusciano, Romagnoli). Ha collaborato e collabora con istituti di ricerca statunitensi, francesi, tedeschi, nonché polacchi e ungheresi.

Si avvale della collaborazione di esperti dell'OIL e dell'OCSE.

Fra le ricerche più recenti o in corso si segnalano:

- *Lezioni sull'Europa* in collaborazione con le Università di Bologna e Napoli
- *LAW – Mercato del lavoro e Welfare*, finanziata dalla Commissione europea. centrata in particolare sui sistemi pensionistici, in partecipazione con istituti francesi tedeschi e polacchi;
- *New cross-national architecture for labour market statistics*, progetto svolto in collaborazione con la Northeastern University di Boston e finanziato dalla Ford Foundation che coinvolge, fra gli altri, Stati Uniti, Giappone, Germania, Francia, Italia;

Roma, giugno 2003

RICERCA SUI TEMI ECONOMICO-SOCIALI DELL'ALLARGAMENTO

CISS si impegna a produrre una

Rassegna sulla congiuntura economico-sociale dei paesi Centro-orientali e mediterranei nel processo di Allargamento dell'Unione europea

La Rassegna, mediamente di 10-12 pagine, avrà carattere bimestrale. Essa analizzerà la situazione congiunturale sotto il profilo economico e sociale dei 10 paesi entranti con particolare riferimento ai paesi dell'Europa Centro-Orientale. Nella redazione del rapporto congiunturale saranno utilizzati, fra gli altri, le analisi e i dati provenienti dalle Istituzioni europee e internazionali, oltre a quelli reperibili dalle fonti nazionali dei paesi interessati. La Rassegna, insieme con l'analisi della congiuntura, presenterà gli opportuni approfondimenti tematici in relazione agli aspetti più significativi, sotto il profilo economico e sociale, del processo di integrazione.

BUDGET PREVENTIVO (per 1 anno)	euro
Direzione del progetto e Redazione dei testi	11.000
Ricercatore Junior	6.000
Coordinamento e Documentazione	6.000
Spese generali (7 %)	1.600
TOTALE	24.600