



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.5.2006
COM(2006) 200 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

L'allargamento due anni dopo – Un successo economico

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

L'allargamento due anni dopo – Un successo economico

I.	Introduzione: l'allargamento, la storia di un successo.....	3
II.	Crescita vigorosa e stabilità	4
III.	Maggiore integrazione nell'economia dell'UE	4
III.1.	Aumento degli scambi commerciali.....	4
III.2.	Aumento degli investimenti diretti esteri.....	5
III.3.	Forte dinamicità del settore finanziario.....	5
IV.	Adeguamento senza problemi	6
IV.1.	Ingiustificati timori di delocalizzazione.....	6
IV.2.	Flussi migratori limitati.....	7
IV.3.	Attuazione riuscita della legislazione in materia di mercato interno	9
IV.4.	Agricoltura: una sfida importante è stata vinta	9
IV.5.	Rafforzamento dell'occupazione e della coesione sociale	10
V.	Incidenza contenuta dell'allargamento sul bilancio	10
VI.	Conclusioni	11

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

L'allargamento due anni dopo – Un successo economico

I. INTRODUZIONE: L'ALLARGAMENTO, LA STORIA DI UN SUCCESSO

- (1) Il quinto allargamento, avvenuto il 1° maggio 2004, è stato il più ambizioso della storia dell'Unione europea: il più ampio per numero di paesi e di cittadini che sono entrati a far parte dell'UE; il più complesso, dato che sono stati accolti nell'UE 10 nuovi paesi che hanno conosciuto evoluzioni diverse sul piano economico, politico e sociale.
- (2) Le conseguenze economiche dell'allargamento erano state oggetto di un'attenta analisi prima del maggio 2004. Gli studi effettuati prima dell'adesione prevedevano una spinta significativa alla crescita economica nei nuovi Stati membri (1,3-2,1% di crescita supplementare del PIL all'anno). Secondo le previsioni anche i vecchi Stati membri avrebbero tratto benefici dall'allargamento, ma tenuto conto delle dimensioni relativamente ridotte delle economie dei nuovi Stati membri – meno del 5% del totale del PIL dell'UE-25 – l'impatto veniva ritenuto marginale. Conseguenze quali i flussi migratori, la delocalizzazione delle attività economiche, le pressioni al ribasso sui salari nei vecchi Stati membri e i costi di aggiustamento nei nuovi Stati membri erano giudicate invece contenute e transitorie.
- (3) A due anni dall'allargamento è giunto il momento di tracciare un bilancio. Gli insegnamenti che si possono trarre dal quinto allargamento possono aiutare a comprendere i benefici e le sfide dell'integrazione europea, per poterne tener conto negli allargamenti futuri. Per quanto le adesioni del 2004 abbiano avuto innanzitutto una dimensione politica e strategica, data la loro importanza per la riunificazione dell'Europa, la presente comunicazione, al pari dello studio su cui è basata¹, si concentra sulla dimensione economica dell'allargamento. Essa esamina se si sono realizzate le aspettative economiche positive che prevalevano prima dell'allargamento, nonostante alcune riserve formulate sia nei vecchi Stati membri che nei paesi candidati.
- (4) Come illustrato nel prosieguo, le aspettative economiche favorevoli hanno trovato conferma. I nuovi Stati membri hanno avviato una serie di ampie riforme di modernizzazione e sono ora economie di mercato dinamiche. La stabilità assicurata dall'adesione ha contribuito a moltiplicare gli scambi e ad accrescere gli investimenti tra l'UE-15 e l'UE-10, nonché tra i paesi dell'UE-10, generando vantaggi per tutti: contributo alla crescita e all'occupazione nell'UE-10; creazione di nuove opportunità per le imprese dell'UE-15, che possono in tal modo restare competitive a fronte di un

¹ "Enlargement, Two Years After", studio dell'Ufficio dei consiglieri di politica europea (BEPA) e della Direzione generale per gli Affari economici e finanziari, *Occasional Paper*, n. 24, 2006, Commissione europea, Direzione generale per gli Affari economici e finanziari, disponibile su:
http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/occasionalpapers_en.htm

contesto mondiale sempre più impegnativo; impatto positivo per i consumatori in tutta l'UE, che hanno ora più ampie possibilità di scelta. Nel complesso, realizzando un mercato interno più ampio e integrato, il quinto allargamento ha creato le condizioni per dare forza e dinamicità a tutta l'economia europea, per prepararla meglio ad affrontare la crescente concorrenza a livello mondiale. Sotto un profilo più generale e sostanziale, nella misura in cui ha contribuito a rafforzare la pace, la stabilità, la prosperità, la democrazia, i diritti dell'uomo e lo Stato di diritto in tutt'Europa, il quinto allargamento, al pari dei precedenti, è stato chiaramente un successo per tutti gli Stati membri.

II. CRESCITA VIGOROSA E STABILITÀ

- (5) L'adesione di molti paesi meno prosperi ha aumentato la disparità tra i redditi nell'UE, con un PIL pro capite (espresso in standard di potere d'acquisto) oscillante tra il 40% della media dell'UE-15 registrato in Lettonia e il 210% del Lussemburgo. I nuovi Stati membri hanno registrato una crescita economica media più rapida (3¾% all'anno nel periodo 1997-2005) rispetto ai vecchi (2½%). Il conseguente processo di recupero ha consentito la crescita dei redditi medi dell'UE-10, che sono passati dal 44% del livello dell'UE-15 nel 1997 (anno in cui le prospettive dell'allargamento hanno trovato concretizzazione nell'Agenda 2000 della Commissione) al 50% nel 2005. In generale la crescita è stata più rapida nei paesi con reddito pro capite più basso. Solo in pochi casi si è registrata, in alcuni anni, una crescita inferiore alle previsioni. Gli ottimi risultati economici hanno portato ad un miglioramento della situazione del mercato del lavoro in questi paesi, e dopo un lungo periodo di contrazione l'occupazione si è stabilizzata nel 2004, ed è cresciuta di circa l'1,5% nel 2005.
- (6) La forte crescita economica è andata di pari passo con l'aumento della stabilità macroeconomica. L'integrazione economica in corso e l'estensione delle procedure di coordinamento delle politiche economiche e di vigilanza di bilancio dell'UE ai nuovi Stati membri hanno permesso di rafforzare la disciplina della politica economica. I tassi di inflazione e i tassi di interesse nei nuovi Stati membri si sono avvicinati a quelli dell'UE-15, come riflesso della credibilità generale della politica economica. L'evoluzione delle finanze pubbliche è stata invece meno uniforme, anche in ragione dell'impatto delle riforme legate alla transizione. Mentre sei dei nuovi Stati membri hanno aderito all'UE con disavanzi di bilancio superiori alla soglia del 3% del PIL fissata dal trattato, la maggior parte dei nuovi paesi ha compiuto progressi verso la correzione della situazione di disavanzo eccessivo, che al momento caratterizza un numero altrettanto grande di vecchi Stati membri. Nella maggior parte dei paesi dell'UE-10 il debito pubblico è di gran lunga inferiore a quello dei paesi dell'UE-15.

III. MAGGIORE INTEGRAZIONE NELL'ECONOMIA DELL'UE

III.1. Aumento degli scambi commerciali

- (7) Gli scambi commerciali sono stati liberalizzati grazie agli accordi europei firmati con i paesi candidati agli inizi degli anni '90. All'inizio del decennio venne creata una zona di libero scambio per l'85% degli scambi bilaterali. Già prima dell'allargamento la prospettiva dell'adesione all'UE aveva portato ad una maggiore integrazione commerciale nell'ambito dell'UE-25. I paesi dell'UE-10 hanno economie molto aperte,

in cui gli scambi commerciali (esportazioni più importazioni) rappresentano in media il 93% del PIL, rispetto ad una media del 55% nell'UE-15. La quota dell'UE-15 sul totale degli scambi dell'UE-10 è passata di circa il 56% nel 1993 al 62% nel 2005. La quota dell'UE-10 sulle importazioni dell'UE-15 è anch'essa cresciuta di 8 punti percentuali, passando a circa il 13% nel periodo 1993-2005 (esclusi gli scambi intra UE-15). La Repubblica ceca e la Polonia sono i principali esportatori (con quote di mercato pari rispettivamente a circa il 3,5%). Per quanto i paesi dell'UE-10 abbiano conquistato quote di mercato significative, grazie soprattutto alla competitività del costo del lavoro, l'UE-15 ha continuato a registrare un consistente surplus commerciale nei confronti dei nuovi Stati membri. Le modalità dell'integrazione commerciale riflettono in gran parte le complementarità tra gli Stati membri. Le stime dei vantaggi comparativi confermano che finora gli scambi dell'UE-10 sono dominati da una specializzazione tecnologica bassa o medio-bassa ad alta intensità di lavoro. Gli scambi della UE-15 riguardano soprattutto prodotti che richiedono una maggiore specializzazione e una più alta intensità di capitale.

- (8) In occasione dell'allargamento la tariffa doganale media applicata dall'UE-10 alle importazioni provenienti dai paesi terzi è scesa dall'8,9% alla media UE pari al 4,1%. Pur dovendo affrontare la concorrenza dei paesi emergenti, in particolare la Cina e l'India, l'UE-10 ha chiaramente accresciuto la sua quota sui mercati mondiali: le esportazioni sono passate dall'1% del totale mondiale nel 1992 al 2,8% nel 2003. Come accade di norma nelle economie in fase di recupero, i paesi dell'UE-10 hanno registrato consistenti disavanzi commerciali, che sono stati però facilmente finanziati con le entrate provenienti dagli investimenti diretti esteri. Nonostante la riduzione delle tariffe doganali e la concorrenza dei paesi emergenti, il disavanzo commerciale medio si è fortemente ridotto negli ultimi anni, passando a circa il 3% del PIL nel 2005. Tuttavia, in alcuni paesi gli squilibri esterni permangono significativi, e impongono – soprattutto se combinati con elevati tassi di inflazione – una sorveglianza attenta delle politiche.

III.2. Aumento degli investimenti diretti esteri

- (9) Dalla metà degli anni '90 la presenza delle imprese estere nei nuovi Stati membri è andata rapidamente crescendo, e il volume degli investimenti diretti esteri, in pratica inesistenti una decina di anni prima, ha superato i 190 miliardi di EUR nel 2004, equivalenti al 40% del PIL locale. I vecchi Stati membri sono i principali investitori, con una quota del 75% sul volume totale degli investimenti diretti esteri nei nuovi Stati membri. La Germania è al primo posto tra gli investitori, ed è particolarmente attiva in Repubblica ceca, in Ungheria, in Polonia e in Slovacchia, mentre i paesi nordici sono i principali investitori nei tre Stati baltici. La maggior parte degli investimenti diretti esteri è destinata al settore dei servizi (55%), seguito dall'industria manifatturiera (37%). Nei paesi baltici e, in misura minore, in Polonia gli investimenti diretti esteri nell'industria sono ancora concentrati nei settori tradizionali, quali l'agroalimentare, il tessile e i prodotti del legno; in Ungheria, in Repubblica ceca e in Slovacchia, gli investitori esteri mostrano sempre maggiore interesse per i moderni settori industriali (macchine per uffici, computer, telecomunicazioni, automobili).

III.3. Forte dinamicità del settore finanziario

- (10) Dalla crisi bancaria degli anni '90, determinata dalla transizione, i nuovi Stati membri hanno compiuto progressi notevoli nello sviluppo di un contesto finanziario stabile, e

hanno potuto così evitare le maggiori turbolenze finanziarie, anche se in alcuni casi, i tassi di cambio sono risultati estremamente volatili.

- (11) Ad eccezione di Cipro e di Malta, da sempre economie di mercato, gli altri nuovi Stati membri hanno sistemi finanziari di dimensioni ridotte rispetto ai paesi dell'UE-15, ma in rapida espansione, come dimostra la recente accelerazione della crescita del credito. Il volume dei prestiti in essere negli otto paesi dell'Europa centrale e orientale è ancora di gran lunga inferiore alla media dell'area dell'euro. Lo stesso può dirsi per quanto riguarda la capitalizzazione di borsa. L'integrazione è avanzata rapidamente nel settore bancario, in cui gli investimenti transfrontalieri e i tassi di penetrazione delle banche estere sono ormai nettamente più elevati che nell'UE-15. La maggiore concorrenza ha determinato una riduzione del costo del credito, in particolare di quello ipotecario, e un calo dei margini di interesse netti, che in Ungheria, in Lettonia e in Slovacchia si avvicinano ai livelli dell'area dell'euro (circa 0,5%). In compenso, in alcuni paesi, in particolare in Polonia e Slovenia, i margini di interesse netti restano relativamente elevati al 3%, il che dimostra che vi è spazio per la concorrenza in questo settore.
- (12) L'adesione ha aperto agli intermediari finanziari dell'UE-15 nuovi mercati in crescita e ha permesso di migliorare la diversificazione dei portafogli. Molte banche, provenienti per lo più dai vecchi Stati membri, hanno ampiamente sfruttato le opportunità offerte. L'Austria costituisce uno degli esempi più significativi: le banche austriache hanno investito il 25% delle loro attività nell'UE-8. Le banche nordiche sono soprattutto presenti negli Stati baltici.

IV. ADEGUAMENTO SENZA PROBLEMI

IV.1. Ingiustificati timori di delocalizzazione

- (13) La libertà di stabilimento è una delle libertà fondamentali garantite dal trattato e un elemento portante del mercato interno, consente l'allocazione efficace delle risorse e genera, in ultima analisi, prosperità economica per tutti. Tuttavia, il crescente volume degli investimenti diretti esteri nei nuovi Stati membri in provenienza dai vecchi Stati membri suscita nell'UE-15 timori di delocalizzazione delle attività economiche e di conseguente perdita di posti di lavoro. I dati disponibili indicano che i flussi di investimenti diretti esteri verso i nuovi Stati membri, benché consistenti per i paesi beneficiari, rappresentano di fatto solo una quota ridotta del totale dei flussi in uscita dall'UE-15: sul predetto totale, nel 2004 la quota dei flussi verso i nuovi Stati membri è stata pari al 4%, rispetto ad una quota del 53% verso gli altri Stati membri dell'UE-15 e del 12% verso gli Stati Uniti. Inoltre, gran parte degli investimenti diretti esteri dell'UE-15 nei nuovi Stati membri, in particolare nel settore dei servizi, che assorbe la maggior parte dei flussi, è stata realizzata nel quadro di programmi di privatizzazione, allo scopo di conquistare mercati in rapida crescita, e non comporta pertanto la sostituzione di attività realizzate prima nel paese di origine.
- (14) Sono stati condotti vari studi per tentare di determinare l'incidenza delle delocalizzazioni sull'occupazione. Secondo ricerche recenti effettuate per alcuni paesi dell'UE-15, appena l'1-1,5% del turnover annuo dei posti di lavoro può essere attribuito alle delocalizzazioni, e solo una parte di detta percentuale concerne le delocalizzazioni verso i nuovi Stati membri. Ad esempio, in Germania e in Austria, che figurano fra i principali investitori nell'UE-10, si stima che nel corso degli ultimi

15 anni tali investimenti abbiano determinato un calo complessivo nella creazione di posti di lavoro dell'ordine dello 0,3-0,7%, una percentuale molto bassa se si considera in particolare la creazione complessiva di posti di lavoro durante lo stesso periodo. Inoltre, in molti casi l'esternalizzazione di una parte della produzione nei nuovi Stati membri ha permesso alle imprese dell'UE-15 di rafforzare la loro posizione competitiva, determinando un impatto netto favorevole sull'occupazione.

- (15) Per quanto non significativa in una prospettiva macroeconomica, l'incidenza delle delocalizzazioni e, più in generale, delle ristrutturazioni può essere sostanziale in alcuni settori o in alcune regioni. Di conseguenza, nella sua comunicazione sulla ristrutturazione² la Commissione ha riconosciuto la necessità di anticipare e di accompagnare i cambiamenti, definendo un approccio mirante ad una migliore integrazione dei diversi strumenti comunitari, in particolare i fondi strutturali, per limitare i relativi costi.
- (16) Nel dibattito sulle delocalizzazioni è stato sostenuto che le delocalizzazioni potrebbero essere causate dalle differenze tra Stati membri nelle aliquote dell'imposta sulle società. Tuttavia, gli investimenti internazionali appaiono determinati principalmente da altri fattori, quali il costo unitario del lavoro o le economie di agglomerazione (vantaggi legati alla situazione geografica, alle dimensioni del mercato, alle economie esterne, al contesto economico generale, al capitale umano) che conducono alla concentrazione geografica. Inoltre, l'effetto della tassazione sui redditi delle imprese, e quindi sulle decisioni di investimento, sembra dipendere maggiormente da altri aspetti del sistema fiscale complessivo, come la fiscalità del lavoro, la base imponibile, la trasparenza generale e l'integrazione del sistema impositivo delle imprese (doppia imposizione, prezzi di trasferimento e la possibilità di trasferire i redditi d'impresa tra società madre e controllate). Nonostante la diminuzione delle aliquote dell'imposta sulle società e le variazioni nelle differenze tra aliquote fiscali tra i paesi, le imposte pagate dalle imprese dell'UE in percentuale del PIL sono rimaste sostanzialmente stabili nel corso dell'ultimo decennio, sia nei vecchi Stati membri che nei nuovi. Le ragioni sono probabilmente da attribuire all'ampliamento generalizzato della base imponibile o, per alcuni Stati membri, ai maggiori utili che riflettono un miglioramento del rendimento del capitale. Nel complesso, ciò sembra confermare che le aliquote dell'imposta sulle società sono state meno determinanti di altri fattori per le decisioni di investimento.

IV.2. Flussi migratori limitati

- (17) Dato che gli ostacoli agli scambi commerciali, agli investimenti diretti esteri e agli altri movimenti di capitali erano stati già rimossi prima dell'allargamento, il 1° maggio 2004 la nuova dimensione più significativa dell'integrazione economica era costituita dalla libera circolazione delle persone e dei lavoratori. La libera circolazione dei lavoratori è risultata essere una delle questioni politiche più sensibili a livello nazionale, a causa dei timori di un aumento della concorrenza per i posti di lavoro e per i salari a seguito dell'adesione. Il trattato di adesione del 2003 ha concesso pertanto

² "Ristrutturazioni e occupazione – Anticipare e accompagnare le ristrutturazioni per ampliare l'occupazione: il ruolo dell'Unione europea", comunicazione della Commissione, COM(2005) 120 definitivo, del 31 marzo 2005, disponibile all'indirizzo:
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/news/2005/apr/com_restruct_en.pdf

la possibilità, per un periodo transitorio di sette anni, di invocare una deroga al principio della libera circolazione dei lavoratori, in modo da poter imporre nello specifico restrizioni nazionali nei confronti dei lavoratori di tutti i nuovi Stati membri ad eccezione di Cipro e di Malta. Nel corso dei primi due anni del periodo transitorio, l'Irlanda, la Svezia e il Regno Unito hanno deciso di non applicare le restrizioni, anche se il Regno Unito ha introdotto un regime di registrazione obbligatoria. Gli altri Stati membri dell'UE-15 hanno mantenuto il regime del permesso di lavoro, a volte combinato con un sistema di quote. Durante la prima fase del periodo transitorio, tutti i nuovi Stati membri hanno aperto i rispettivi mercati del lavoro, tuttavia la Polonia, la Slovenia e l'Ungheria applicano restrizioni reciproche nei confronti dei lavoratori dell'UE-15. Le disposizioni transitorie dovevano essere riesaminate dopo due anni. Dopo un primo riesame all'inizio del 2006³, quattro Stati membri (Grecia, Spagna, Portogallo e Finlandia) hanno deciso di abolire le restrizioni nella seconda fase di tre anni del periodo transitorio che ha avuto inizio il 1° maggio 2006, e sei altri Stati membri (Belgio, Danimarca, Francia, Italia, Paesi Bassi e Lussemburgo) hanno deciso di ridurle.

- (18) Nel complesso i flussi migratori dall'UE-10 sono stati contenuti, anche verso i paesi che hanno consentito la libera circolazione dei lavoratori, e non si sono registrate distorsioni sostanziali sui mercati del lavoro dei paesi di destinazione. Ciò conferma l'esperienza degli allargamenti precedenti. I lavoratori stranieri hanno al massimo completato la base di competenze esistente sui mercati del lavoro dell'UE-15. In realtà, il primo riesame delle disposizioni transitorie ha confermato che i flussi migratori provenienti dai paesi terzi sono stati nettamente superiori alla mobilità intra-UE. Nel 2005 nei due paesi che registrano la percentuale più elevata di cittadini stranieri tra la popolazione in età lavorativa, ossia l'Austria e la Germania, soltanto una quota ridotta (rispettivamente l'1,5% e lo 0,6%) proveniva dall'UE-10 (rispetto a circa il 7% di cittadini dei paesi terzi). La percentuale più elevata di cittadini dell'UE-10 (circa il 2% su un totale dell'8% di cittadini stranieri) si trova in Irlanda.
- (19) Benché sia difficile stabilire un rapporto di causalità, è interessante constatare che gli Stati membri che non hanno imposto restrizioni alla libera circolazione dei lavoratori dell'UE-10 (quali l'Irlanda e il Regno Unito) sono tra i paesi che hanno registrato i migliori risultati in termini di occupazione. Gli altri Stati membri dovrebbero valutare attentamente se il mantenimento delle restrizioni all'occupazione sia effettivamente necessario alla luce della situazione del loro mercato del lavoro. Da un punto di vista squisitamente economico, il mantenimento delle restrizioni all'occupazione non appare giustificato. I flussi di lavoratori sono determinati, in ultima analisi, dalle condizioni dell'offerta e della domanda, e vi è il rischio, sotto l'influsso di queste forze, di violazione delle norme, con conseguente crescita dell'economia sommersa. Inoltre, le restrizioni possono indurre gli immigrati ad accettare impieghi al di sotto delle loro qualificazioni ed esercitare pressioni al ribasso sui salari, generando uno spreco di competenze e uno spostamento del mercato verso i livelli più bassi di qualificazione e di salario. Infine, l'evoluzione del mercato del lavoro nell'UE-10 è stata positiva, soprattutto a partire dall'adesione: i tassi di disoccupazione sono diminuiti

³ "Relazione sul funzionamento delle disposizioni temporanee di cui al trattato di adesione del 2003 (periodo dal 1° maggio 2004 al 30 aprile 2006)", comunicazione della Commissione, (2006) 48 definitivo, dell'8 febbraio 2006, disponibile all'indirizzo: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0048en01.pdf

sensibilmente in quasi tutti i paesi. Ciò suggerisce che non vi sono ragioni di presumere un aumento della pressione migratoria in provenienza dall'UE-10, anche perché le prospettive di crescita economica rimangono positive.

IV.3. Attuazione riuscita della legislazione in materia di mercato interno

- (20) Il mercato interno significa ben di più della semplice attuazione di nuove disposizioni giuridiche. Il suo impatto economico in termini di aumento degli scambi commerciali, di crescita degli investimenti esteri e di sviluppo di un efficiente settore finanziario si traduce in benefici considerevoli sia per i vecchi che per i nuovi Stati membri. Per quanto riguarda la legislazione, i nuovi Stati membri hanno compiuto progressi rapidi nell'attuazione dell'*acquis* comunitario: al marzo 2006 il 99% delle direttive era stato recepito negli ordinamenti nazionali. In effetti, i nuovi Stati membri sono spesso più solleciti dei vecchi Stati membri nel recepimento del diritto comunitario. Non è stata pertanto mai invocata la clausola di salvaguardia prevista dai trattati di adesione. Unicamente nel settore della concorrenza i nuovi Stati membri registrano un certo ritardo rispetto alla media di tutti gli Stati membri.
- (21) Questo sforzo di recepimento ha permesso ai nuovi Stati membri di riformare in profondità la disciplina delle loro economie. L'adozione di un quadro regolamentare moderno in settori quali quelli dei mercati finanziari, del diritto societario, delle norme contabili o della proprietà intellettuale ha creato un contesto più favorevole per le imprese e per la crescita. Ciò compensa i costi dell'adozione dell'*acquis*, che possono essere considerevoli in alcuni settori specifici (ad esempio, circa 100 miliardi di EUR nei settori dei trasporti e dell'ambiente), benché distribuiti su un lungo periodo e cofinanziati dagli aiuti UE.

IV.4. Agricoltura: una sfida importante è stata vinta

- (22) L'agricoltura ha assunto una particolare importanza nel quadro del processo di allargamento, il che riflette, in primo luogo, il consistente aumento della superficie agricola dell'UE (25%), della produzione (10%) e del numero di agricoltori (più del 50%) e, in secondo luogo, il peso determinante che la politica agricola comune continua ad avere nel bilancio dell'UE. La produttività dell'agricoltura è nettamente inferiore nei nuovi Stati membri rispetto all'UE-15, e il divario tra i redditi è corrispondentemente elevato. Tuttavia, la situazione dell'agricoltura è molto eterogenea sia nei vecchi Stati membri che nei nuovi. Alcuni nuovi Stati membri registrano elevati tassi di occupazione nel settore agricolo associati ad un'agricoltura di sussistenza (19% in Polonia nel 2005, 16% in Lituania e 12,5% in Lettonia), una situazione simile a quella della Grecia e del Portogallo all'inizio degli anni '90. D'altra parte, paesi come la Slovacchia e la Repubblica ceca hanno un tasso di occupazione nell'agricoltura piuttosto basso (circa il 4%), già prossimo al livello medio dei vecchi Stati membri.
- (23) La maggiore integrazione commerciale, l'afflusso di investimenti diretti esteri e gli aiuti dell'UE hanno consentito di modernizzare l'agricoltura, di accrescere il reddito degli agricoltori e di incrementare gli animali da allevamento nell'UE-10. Nel periodo 1999-2004 gli scambi di prodotti agricoli sono quasi raddoppiati nell'ambito dell'UE-10 e tra l'UE-10 e l'UE-15; nello stesso periodo sono anche cresciuti in misura considerevole gli scambi di prodotti trasformati, che sono indice di un'agricoltura moderna. I sostegni diretti al reddito hanno consentito di aumentare

considerevolmente i redditi reali degli agricoltori, cresciuti in media del 70% nei periodi 1999-2003 e 2004-2005, mentre sono rimasti in generale stabili nell'UE-15. Pertanto, i timori circa gli effetti negativi sui redditi derivanti dall'allargamento non si sono realizzati né nei vecchi Stati membri né nei nuovi. Tuttavia, dato che nel 2004-2005 il reddito annuo per unità di lavoro nell'UE-10 rappresentava ancora soltanto il 16% di quello dell'UE-15 (in crescita tuttavia rispetto al 10% nel periodo 1999-2003), vi è chiaramente ampio spazio per ulteriori razionalizzazioni e aumenti di produttività nel settore agricolo dei nuovi Stati membri.

IV.5. Rafforzamento dell'occupazione e della coesione sociale

- (24) Nel corso degli anni '90, a causa dell'effetto combinato dei fattori ciclici e degli adeguamenti strutturali, i paesi dell'Europa centrale e orientale avevano registrato un forte calo dell'occupazione e una rapida crescita della disoccupazione. Nonostante il miglioramento della situazione occupazionale negli ultimi anni, il tasso di occupazione nell'UE-10, attualmente pari al 56% della popolazione in età lavorativa, è nettamente inferiore a quello dell'UE-15, in particolare per quanto riguarda i giovani e i lavoratori più anziani. Inoltre, il tasso di disoccupazione nell'UE-10, pari al 13,4% della forza lavoro, è superiore di 5,5 punti percentuali alla media dell'UE-15. Si osservano tuttavia ampie differenze tra i nuovi Stati membri (al pari di quanto avviene nell'UE-15), con tassi di disoccupazione che nel 2005 oscillano tra il 6% di Cipro e Slovenia e più del 16% in Slovacchia e quasi il 18% in Polonia.
- (25) I nuovi Stati membri stanno attuando riforme del mercato del lavoro nel quadro del programma nazionale di riforma a sostegno della strategia di Lisbona a favore della crescita e dell'occupazione. Gli obiettivi della strategia in materia di occupazione continuano ad essere ambiziosi per alcuni dei nuovi Stati che presentano un basso tasso di occupazione. La capacità di adattamento del mercato del lavoro, in particolare lo sviluppo delle competenze e delle risorse umane, costituisce una delle maggiori sfide da affrontare. Il Fondo sociale europeo contribuisce a sostenere gli sforzi in tal senso.
- (26) I nuovi Stati membri non hanno avuto grandi difficoltà ad allinearsi all'*acquis* comunitario in materia di occupazione e di politica sociale, che prevede norme minime in materia di diritto del lavoro, salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, parità uomo-donna e lotta alle discriminazioni, nonché dialogo sociale e partecipazione ai processi dell'UE sull'occupazione, inclusione sociale e protezione sociale. Il rafforzamento del dialogo sociale e la prosecuzione delle riforme in materia di protezione sociale appaiono fra le principali sfide da affrontare. Le condizioni per realizzare con successo la strategia esistono, dato che alcuni tra i nuovi Stati membri sono fra i paesi dell'UE che presentano i migliori risultati relativamente ad alcuni indicatori fondamentali, quale ad esempio, la quota della popolazione a rischio povertà: 8% nella Repubblica ceca e 10% in Slovenia nel 2003.

V. INCIDENZA CONTENUTA DELL'ALLARGAMENTO SUL BILANCIO

- (27) L'impatto dell'allargamento sulle risorse di bilancio sia dei vecchi Stati membri che dei nuovi è stato contenuto. In totale, nel corso degli ultimi 15 anni sono stati trasferiti ai

nuovi 10 Stati membri circa 28 miliardi di EUR⁴. Già prima del maggio 2004 l'UE ha dato il proprio sostegno alla preparazione all'adesione. L'importo annuo è andato aumentando nel tempo, raggiungendo nel 2005 una somma di poco superiore al 2% del PIL dell'UE-10. Gli importi erogati ai nuovi Stati membri rappresentano il 6,9% del bilancio dell'UE (dati basati sull'esecuzione del bilancio 2004), ossia un valore superiore alla quota di questi Stati sul PIL dell'UE (4,7%). Ciò riflette l'impegno degli Stati membri più ricchi ad aiutare i loro vicini più poveri. Tuttavia, il contributo finanziario relativo all'allargamento da parte dei vecchi Stati membri rimane limitato, dato che rappresenta soltanto lo 0,1% del loro PIL.

- (28) I nuovi Stati membri sono beneficiari netti del bilancio dell'UE. Nel 2004 i trasferimenti medi netti dell'UE all'insieme del gruppo sono stati pari allo 0,6% del reddito nazionale lordo (RNL), con valori oscillanti tra lo 0,25% per l'Ungheria e il 2,1% per la Lituania. Nel nuovo quadro finanziario 2007-2013, i trasferimenti netti ai nuovi Stati membri dovrebbero quasi triplicare rispetto ad una media dell'1% del PIL nel 2004-2006, nell'ipotesi di utilizzo totale del massimale previsto per gli stanziamenti di pagamento. Detto livello di assistenza continuerebbe a rappresentare un onere limitato per l'UE-15.
- (29) A causa del requisito di addizionalità (in alcuni settori i finanziamenti dell'UE non possono sostituire le spese nazionali), dell'obbligo di cofinanziamento (per incoraggiare la responsabilità finanziaria) e dei contributi al bilancio dell'UE, si sono temuti oneri eccessivi a carico dei bilanci nazionali dei nuovi Stati membri. Non sembra che ciò si sia verificato, anche grazie ad iniziative specifiche attuate nel quadro del bilancio dell'UE, quali gli strumenti "Schengen" e "Compensazione". Si stima che nel 2004 vi sia stato un effetto netto positivo sui bilanci pubblici pari allo 0,3% del PIL per l'UE-10 nel suo complesso, e superiore all'1% nei paesi baltici.

VI. CONCLUSIONI

- (30) Nel complesso il quinto allargamento ha fatto da catalizzatore della dinamica economica e della modernizzazione dell'Unione europea, e ha aiutato le economie dei vecchi e dei nuovi Stati membri a prepararsi meglio alle sfide della globalizzazione. Allo stesso tempo i cambiamenti economici indotti dall'allargamento sono stati assorbiti abbastanza facilmente, e non vi sono segnali di effetti distorsivi sul mercato dei prodotti e o sul mercato del lavoro. L'attenta preparazione dell'allargamento nel corso del decennio che lo ha preceduto ha contribuito in misura determinante al conseguimento di questo risultato positivo.
- (31) I fatti finora autorizzano un certo ottimismo, ma non si possono sottovalutare le sfide che rimangono da affrontare. Sia i nuovi che i vecchi Stati membri devono far fronte all'invecchiamento della popolazione e ai relativi oneri di bilancio, alla crescente pressione della concorrenza mondiale sulle loro economie, alla necessità di adattarsi a queste realtà, tra l'altro modernizzando i sistemi di protezione sociale e diventando società innovative e basate sulla conoscenza. L'ulteriore convergenza delle loro

⁴ La cifra corrisponde alle erogazioni effettive; per il periodo 2004-2006 sono stati previsti stanziamenti di impegno per 40 miliardi di EUR.

economie, obiettivo che di per sé rappresenta una sfida a lungo termine, contribuirebbe in modo significativo a questo scopo.

- (32) In un mondo caratterizzato dalla concorrenza a livello mondiale, in particolare da parte dei paesi asiatici, la dinamicità dell'economia è di fondamentale importanza. Il quinto allargamento ha offerto ai vecchi e ai nuovi Stati membri nuove possibilità per compiere progressi importanti in questa direzione. L'ulteriore integrazione economica europea aiuterà l'Europa a restare competitiva, a trarre beneficio dallo sviluppo degli scambi interni ed esterni, dall'aumento della crescita e dalle migliori prospettive di occupazione. Sia le imprese che i consumatori trarranno benefici dall'ampliamento del mercato interno, dall'innovazione tecnologica e della riduzione dei prezzi, e saranno in una posizione migliore per sfruttare appieno le opportunità offerte dalla nuova ripartizione del lavoro che si sta delineando a livello internazionale. La strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione e il passaggio all'euro costituiscono il quadro nel quale operare i necessari cambiamenti strutturali. Imboccando con determinazione questa via, che condurrà ad un'Unione europea dinamica sulla scena mondiale, si potranno generare ulteriori sostanziali benefici per tutte le parti interessate, nell'UE e fuori di essa.